

## Inkoopbeleid 2021-2022

### Inleiding

Overheidsinstellingen dienen zich te conformeren aan de Europese en nationale wet- en regelgeving aangaande aanbestedingen. Uit deze wet- en regelgeving vloeit onder andere voort dat iedere overheidsinstelling een inkoopbeleid opstelt. Dit, om richting te geven aan vrije en eerlijke (Europese) concurrentie en om goede marktwerking op de inkoop te realiseren (en daarmee mogelijk ook besparingen). Onderliggend inkoopbeleid van de Gemeenschappelijke Regeling Regio Arnhem– Nijmegen voorziet in de behoefte om een kader te scheppen waarbinnen de inkopen en aanbestedingen plaatsvinden. De inkoop voor de Gemeenschappelijke Regeling Regio Arnhem– Nijmegen vindt plaats binnen het Regiobureau en binnen de opgaven. De Groene Metropoolregio evalueert iedere twee jaar het opgestelde beleid, zodat het recht blijft doen aan de geldende wet- en regelgeving en de eigen behoefte.

### Leeswijzer

In hoofdstuk 1 staat het juridische kader van het inkoopbeleid centraal, met onder andere een uiteenzetting van de geldende wet- en regelgeving en algemene beginselen van aanbesteden.

Hoofdstuk 2 gaat in op de bedrijfseconomische aspecten bij aanbesteden en op welke manier de contractwaarde van opdrachten wordt bepaald.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de vormen van markt benaderen en procedures.

Afsluitend gaan we in op de inrichting van de inkoopfunctie, met de verschillende werkzaamheden per niveau.

## 1. Juridische aspecten

De Groene Metropoolregio streeft naar een rechtmatige en verantwoorde besteding van publieke gelden en is in dit kader verplicht om Europese en nationale wet- en regelgeving te volgen. Onderstaand juridisch kader draagt hieraan bij.

### 1.1 Wettelijk kader

De volgende Europese en nationale regelingen zijn van toepassing op inkopen:

Internationale verdragen: Agreement in Government Procurement (GPA). Dit bevat kernwaarden voor Europese richtlijnen.

Gemeenschapsrecht: EG-Verdrag en Europese Richtlijnen. Richtlijn 2014/24/EU betreft procedures voor verstrekking van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten. Richtlijn 2014/23/EU betreft een regeling voor concessieopdrachten voor werken en diensten. De interpretatie van deze Richtlijnen kan volgen uit Groenboeken, Interpretatieve Mededelingen etc. van de Europese Commissie.

Nederlandse wetgeving

Aanbestedingswet 2012. Deze wet implementeert sinds 1 juli 2016 de Europese Richtlijnen 2014/23/EU en 2014/24/EU ('Aanbestedingsrichtlijnen'). De wet biedt één kader voor overheidsopdrachten boven en - beperkt - onder de (Europese) drempelwaarden en de rechtsbescherming bij (Europese) aanbestedingen.

Gids Proportionaliteit. In de AMvB (Aanbestedingsbesluit) bij de Aanbestedingswet 2012 is de Gids Proportionaliteit als verplicht te volgen richtsnoer aangewezen.

Burgerlijk Wetboek. Dat is het wettelijke kader voor overeenkomsten.

De belangrijkste EG-Verdragsbeginselen die ten grondslag liggen aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn het vrije verkeer van goederen, de vrijheid van vestiging en het vrij verlenen van diensten. Met de daarvan afgeleide beginselen zoals het transparantiebeginsel, het non-discriminatie- en gelijkheidsbeginsel, het beginsel van wederzijdse erkenning en het (evenredigheids-) proportionaliteitsbeginsel dient bij elke aanbesteding rekening te worden gehouden.

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.

Non-discriminatie: Discriminatie op grond van nationaliteit mag niet.

Gelijke behandeling: Gelijke omstandigheden mogen niet verschillend worden behandeld, tenzij dat verschil objectief gerechtvaardigd is. Ook verkapte of indirecte discriminatie is verboden.

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 aanbestedende dienst.

Proportionaliteit (evenredigheid): De gestelde eisen, voorwaarden en criteria aan inschrijvers mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het voorwerp van de opdracht. De aanbestedende dienst past het beginsel van proportionaliteit toe bij de te stellen eisen, voorwaarden en criteria aan inschrijvers en inschrijvingen en met betrekking tot de contractvoorwaarden. Deze beginselen worden genoemd in rechtsoverweging 1 van de richtlijn 2014/24/EG en de artikelen 1.8, 1.9, 1.10, 1.12, 1.13, 1.15 en 1.16 van de Aanbestedingswet 2012 en zijn nader uitgewerkt in de Gids Proportionaliteit. Specifiek in aanbestedingstermen leiden deze beginselen ertoe dat overheden bij aanbestedingen transparant, objectief en non-discriminatoir dienen te handelen en daarbij geen disproportionele eisen mogen stellen.

De Groene Metropoolregio hanteert in lijn met de Aanbestedingswet 2012 voor al haar inkopen deze genoemde beginselen, zowel voor wat betreft opdrachten onder Europese drempelbedragen als daarboven. Hiermee onderstreept ze het belang van transparantie en objectiviteit, van gelijke kansen voor leveranciers, van ambtelijke integriteit en de doelmatige en rechtmatige besteding van publieke gelden.

## 1.2 Algemene inkoopvoorwaarden

De Groene Metropoolregio verklaart in beginsel bij iedere inkoop haar eigen algemene inkoopvoorwaarden van toepassing en past de voorwaarden aan de concrete omstandigheden van het geval aan in overeenkomsten zoals de Gids Proportionaliteit dat voorstaat.

In geval van inkoop van IT producten of diensten gelden de Gemeentelijke Inkoop bij IT Toolboxvoorwaarden (GIBIT-voorwaarden).

Geïnteresseerde partijen worden in de gelegenheid gesteld om commentaar te geven op onderdelen van de door De Groene Metropoolregio te hanteren inkoopvoorwaarden, met name tijdens de vragenronde in een aanbesteding. Indien De Groene Metropoolregio in kan stemmen met dit commentaar, kan dit verwerkt worden als wijziging op de oorspronkelijke inkoopvoorwaarden. Indien De Groene Metropoolregio de opdracht vervolgens gunt aan een specifieke partij, gelden voor de uitvoering van die opdracht dan uitsluitend de gewijzigde voorwaarden. Over deze gewijzigde inkoopvoorwaarden vinden vervolgens geen onderhandelingen meer plaats.

In uitzonderlijke omstandigheden - waarbij een branche reeds voorwaarden voorschrijft die correct gedeponereerd en algemeen aanvaard zijn - kan De Groene Metropoolregio besluiten andere voorwaarden van toepassing te verklaren.

## 1.3 Levering, diensten en werken

Wet- en regelgeving op het gebied van aanbesteden onderscheidt leveringen, diensten, werken en concessieopdrachten voor werken en diensten, aangezien hiertoe deels andere regels gelden. Om de scope van deze drie te bepalen, volgt hieronder een korte uiteenzetting:

Leveringen Aankoop, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van producten.

Diensten Dienstverlenende opdrachten van de overheid zijn opdrachten die noch een werk, noch een levering zijn. Opdrachten voor bepaalde diensten, de zogenaamde sociale en andere specifieke diensten uit Bijlage XIV van Richtlijn 2014/24/EU, vallen onder een verlicht regime, indien zij een geraamde waarde hebben welke in de richtlijn is aangegeven.

Concessie – opdrachten Concessieopdrachten zijn overheidsopdrachten waarbij het exploitatierisico van het betreffende werk of de betreffende dienst volledig overgaat naar de exploitant. Van belang is dat de exploitant ook echt de opdracht krijgt om te exploiteren. Bij het ontbreken hiervan, of als het exploitatierisico niet volledig overgaat naar de exploitant, is er geen sprake van een concessieopdracht in de zin van de Aanbestedingswet.

Werken Werken betreffen alle bouwkundige en civieltechnische werken. Hieronder valt de bouw van een brug, een kantoorgebouw of de aanleg van een weg. Onderhoudswerkzaamheden die verder gaan dan het enkel in stand houden van het werk en verbouwingswerkzaamheden vallen veelal ook onder Werken. In bijlage II van de Richtlijn 2014/24/EU staat een limitatieve lijst van werkzaamheden die onder Werken vallen.

Als een opdracht uit een combinatie van leveringen, diensten en of werken bestaat, dan bepaalt het onderdeel met de grootste waarde of de opdracht een levering, dienst of werk betreft.

## 2. Ethische en ideële aspecten

De Groene Metropoolregio streeft bij haar inkopen ethische en ideële aspecten na, ter bescherming en verbetering van de leefomgeving, ter naleving van sociaal maatschappelijk beleid en stimulering van regionale werkgelegenheid.

### 2.1 Duurzaam inkopen

Net als veel gemeenten heeft De Groene Metropoolregio ook de wens om duurzaam in te kopen. Hierbij streeft zij erna zo veel als mogelijk in alle gevallen duurzaamheid mee te nemen in haar aanbestedingen. De Groene Metropoolregio past bij aanbestedingen, in alle fasen van het inkoopproces, milieutechnische en sociale criteria toe, opdat dit leidt tot levering van duurzame producten, diensten en werken. Milieuaspecten zien op bijvoorbeeld het effect van een product of productieproces op het milieu zoals energie of materiaalgebruik. Sociale aspecten zien op bijvoorbeeld bescherming van mensenrechten en het tegengaan van slechte omstandigheden bij kinderarbeid. De duurzaamheidscriteria zoals opgesteld door Agentschap NL past De Groene Metropoolregio - indien toepasbaar op het inkoopsegment - toe ter realisatie van het bovenstaande.

### 2.2 Social Return on Investment

De Groene Metropoolregio vindt het belangrijk dat haar leveranciers kansen bieden voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In dat kader kan het voorkomen dat De Groene Metropoolregio eisen stelt aan de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hierbij kunnen eisen worden gesteld die ingaan op het aanbieden van afstudeer- en stageplaatsen voor studenten, of de inzet van jonge werklozen, langdurig werklozen en/of mensen met een WSW indicatie.

### 2.3 Lokale economie

De Groene Metropoolregio heeft oog voor de lokale economie. 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. 'Local sourcing' kan bijdragen aan de doelmatigheid van de Inkoop.

## 3 Bedrijfseconomische aspecten

De Groene Metropoolregio wenst bedrijfseconomische aspecten te benoemen in haar inkoopbeleid, opdat waardebeoordeling van opdrachten, de marktbenadering en drempelbedragen geformuleerd zijn.

### 3.1 Waardebepaling van opdrachten

De Groene Metropoolregio hanteert bij de waardebeoordeling van opdrachten de geldende wet- en regelgeving hiertoe, die onder meer voorschrijft dat:

- de totale opdrachtwaarde is leidend bij waardebeoordeling, dus de looptijd van de overeenkomst bij elkaar optellen (jaren), inclusief eventuele opties en verlengingen en exclusief BTW;
- opdrachten mogen niet onnodig samengevoegd worden en dienen in percelen te worden ingedeeld tenzij het niet passend wordt geacht. De keuze om samen te voegen of niet in percelen te verdelen dienen gemotiveerd te worden;
- opdrachten mogen niet worden geknipt teneinde de aanbestedingsregels te ontduiken;
- de totale waarde van de opdracht voor diensten waarin geen totale prijs is vermeld en die een vaste looptijd heeft die gelijk is aan of korter dan 4 jaar wordt geraamd op de grondslag van de totale geraamde waarde voor de gehele looptijd;
- de totale waarde van de opdracht voor diensten waarin geen totale prijs is vermeld en die voor onbepaalde duur is of een looptijd heeft die langer is dan 4 jaar wordt geraamd door het maandelijks te betalen bedrag te vermenigvuldigen met 48;
- de totale waarde van de opdracht voor leveringen die een vaste looptijd heeft ten hoogste van 12 maanden, dan wel meer dan 12 maanden met inbegrip van de geraamde restwaarde, wordt geraamd op de grondslag van de totale geraamde waarde voor de gehele looptijd;
- de totale waarde van de opdracht voor leveringen die voor onbepaalde duur is of waarvan de looptijd niet kan worden bepaald, wordt geraamd door het maandelijks te betalen bedrag te vermenigvuldigen met 48;

- als een opdracht voor leveringen of diensten een repeterend karakter kent, wordt deze geraamd op de grondslag van de totale reële waarde van de tijdens het voorafgaande boekjaar of tijdens de voorafgaande 12 maanden geplaatste soortgelijke opeenvolgende overheidsopdrachten voor leveringen of voor diensten, indien mogelijk gecorrigeerd voor verwachte wijzigingen in de hoeveelheid of de waarde gedurende de 12 maanden die volgen op de eerste opdracht of de geraamde totale waarde van de soortgelijke opeenvolgende overheidsopdrachten voor leveringen of voor diensten over de 12 maanden die volgen op de eerste levering of dienstverlening of over het boekjaar van de eerste levering of dienstverrichting, indien dat boekjaar zich over meer dan 12 maanden uitstrekt.

### 3.2 Marktbenadering

Onderstaande opties voor marktbenadering hanteert De Groene Metropoolregio bij haar aanbestedingsprocedures:

- Enkelvoudig onderhands;
- Meervoudig onderhands;
- Nationaal openbare / niet openbare aanbestedingsprocedure;
- Europese openbare / niet openbare aanbestedingsprocedure.

Ad. 1. Bij leveringen en diensten met een geschatte inkoopwaarde tot € 50.000 kiest de Groene Metropoolregio zelf minimaal één potentiële ondernemer, stelt eisen aan de te verstrekken opdracht en nodigt de ondernemer uit voor het indienen van een offerte. De opdracht wordt niet gepubliceerd en er is geen of in beperkte mate sprake van concurrentie.

Ad. 2. Bij leveringen en diensten met een geschatte inkoopwaarde vanaf € 50.000 tot € 100.000 kiest de Groene Metropoolregio zelf drie tot vijf potentiële ondernemers, stelt eisen aan de te verstrekken opdracht en nodigt de ondernemers uit voor het indienen van een offerte. De opdracht wordt niet gepubliceerd en er is in beperkte mate sprake van concurrentie. Deze procedure is toegestaan voor opdrachten onder de Europese drempelwaarden en voor sociale en andere specifieke diensten zonder grensoverschrijdend belang.

Ad. 3 Bij grotere opdrachten onder de Europese drempelbedragen, bedragen tussen de €100.000 en de drempelwaarde voor Europees aanbesteden (in 2021 is dit € 214.000 voor levering en diensten), wordt de hele nationale markt benadert door de opdracht vooraf aan te kondigen. De opdracht worden via een nationale openbare of niet-openbare procedure gegund. De aankondiging van deze opdracht vindt in ieder geval via TenderNed plaats. Aanvullend kan de aankondiging ook via vak- en dagbladen of op de eigen website worden gepubliceerd.

Ad. 4. De Groene Metropoolregio publiceert de te verstrekken opdracht Europees op de website <http://www.tenderned.nl>, stelt een offerteaanvraag op waarin eisen en wensen staan beschreven omtrent de te verstrekken opdracht en iedere Europese ondernemer kan een offerte indienen. Deze procedure is verplicht bij opdrachten boven de Europese drempelwaarden, of bij de aanbesteding van sociale en andere specifieke diensten met grensoverschrijdend belang. De opdracht kan worden gegund via een openbare (zonder voorafgaande selectie en één ronde) of niet-openbare procedure (met voorafgaande selectie en twee rondes)

### 3.3 Drempelbedragen

Iedere twee jaar worden de Europese drempelwaarden door de Europese Commissie bepaald en vastgesteld. Naast wettelijk vastgestelde drempelbedragen voor Europese aanbesteding, dient iedere aanbestedende dienst in Nederland bij het bepalen van drempelbedragen onder de Europese richtlijnen en de te hanteren marktbenadering zich te houden aan de Gids Proportionaliteit. Volgens de Gids Proportionaliteit – dienen de procedures te worden gehanteerd welke overeenkomen met de daarvoor geldende bedragen, tenzij blijkt dat dit niet aansluit bij het type Inkoop en het karakter van de markt waarin de leveranciers opereren. In dat laatste geval kan de directeur van De Groene Metropoolregio besluiten af te wijken van de marktbenadering onder de Europese drempelwaarden. Hiervoor moet een schriftelijk gemotiveerd afwijkingsvoorstel ingediend worden. Het dagelijks bestuur kan vervolgens toestemming geven om af te wijken van de procedure. Jaarlijks rapporteert de directeur aan het Dagelijks Bestuur over deze afwijkingen. In alle gevallen moet de gekozen procedure kunnen worden gemotiveerd aan de hand van objectieve argumenten. In het geval de keuze voor de procedure samenvalt met een waarde in het oranje of het rode gebied worden verzwaarde eisen gesteld aan deze motivering. In deze gevallen wordt namelijk de keuze disproportioneel verondersteld, tenzij kan worden aangetoond dat

deze keuze objectief is terug te voeren naar de specifieke omstandigheden van de opdracht. Opdrachten boven de drempelwaarden die gesteld worden door de Europese aanbestedingsrichtlijnen worden uitsluitend uitgevoerd volgens de daarvoor geldende procedures. Bij de keuze tussen deze procedures wordt actief gelet op de administratieve lasten voor leveranciers.

### **3.4 Uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en Programma van Eisen**

De Groene Metropoolregio hanteert voor de selectie en het contracteren van ondernemers alleen eisen die in haar ogen voldoen aan het gestelde wettelijke kader van paragraaf 1.1 van dit document. De eisen moeten zodoende transparant, objectief en non-discriminatoir zijn en in verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.

### **3.5 Gunningscriteria**

De Groene Metropoolregio beoordeelt de inschrijvingen op basis van het gunningscriterium 'beste prijs-kwaliteitverhouding' (BPKV). Hierbij worden zowel kwaliteitseisen als prijs meegewogen in het eindoordeel. De verhouding tussen de weging van de kwaliteitseisen en prijs wordt per aanbesteding bepaald. Bij hanteren van de twee andere in de wet vermelde gunningscriteria, te weten: - laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit, zoals de levenscycluskosten bedoeld in artikel 2.115a van de wet, en - laagste prijs, wordt gemotiveerd waarom het betreffende gunningscriterium wordt toegepast.

## **4 Organisatorische aspecten**

Bij ieder traject wordt eerst bepaald of De Groene Metropoolregio zelf in de inkoopbehoefte kan en wil voorzien, wellicht in samenwerking met de deelnemende gemeentes. Is het voorgaande niet van toepassing, dan moet worden overgegaan tot een aanbestedingsproces.

### **4.1 Inkoopfunctie**

Inkoop betreft 'alle handelingen en activiteiten waar een factuur tegenover staat, die door De Groene Metropoolregio moet worden betaald'. De inkoopfunctie wordt gedefinieerd als 'Het geheel van activiteiten die in organisaties wordt vervuld om producten (leveringen en diensten) van externe bronnen te betrekken tegen de voor de organisatie meest gunstige voorwaarden'. De inkoopfunctie bestaat uit een strategisch, tactisch en een operationeel proces. Deze differentiatie in het proces kent onder andere onderstaande werkzaamheden:

Strategische inkoop Vaststelling van inkoopstrategie per segment, beleid, leveranciersmanagement en jaarlijks inkoopactieplan.

Tactische inkoop Vaststelling van inkoopbehoefte, uitvoering van aanbestedingen, marktanalyses en contractmanagement.

Operationele inkoop Plaatsen van bestellingen, orderportefeuille en leveranciersevaluatie.

De inkoop voor De Groene Metropoolregio zal voornamelijk betrekking hebben op operationele inkoop.

#### **Bijlage Inkoopvoorwaarden**

De algemene inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen kunt u vinden op deze site van de officiële bekendmakingen.

De inkoopvoorwaarden voor de ICT diensten kunt u vinden op deze site waarin ook de werking van de GBIT-toolbox wordt uitgelegd.

#### **Inleiding**

Overheidsinstellingen dienen zich te conformeren aan de Europese en nationale wet- en regelgeving aangaande aanbestedingen. Uit deze wet- en regelgeving vloeit onder andere voort dat iedere overheidsinstelling een inkoopbeleid opstelt. Dit, om richting te geven aan vrije en eerlijke (Europese) concurrentie en om goede marktwerking op de inkoop te realiseren (en daarmee mogelijk ook besparingen).

Onderliggend inkoopbeleid van de Gemeenschappelijke Regeling Regio Arnhem– Nijmegen voorziet in de behoefte om een kader te scheppen waarbinnen de inkopen en aanbestedingen plaatsvinden. De inkoop voor de Gemeenschappelijke Regeling Regio Arnhem– Nijmegen vindt plaats binnen het Regiobureau en binnen de opgaven. De Groene Metropoolregio evalueert iedere twee jaar het opgestelde beleid, zodat het recht blijft doen aan de geldende wet- en regelgeving en de eigen behoefte.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 staat het juridische kader van het inkoopbeleid centraal, met onder andere een uiteenzetting van de geldende wet- en regelgeving en algemene beginselen van aanbesteden.

Hoofdstuk 2 gaat in op de bedrijfseconomische aspecten bij het aanbesteden en op welke manier de contractwaarde van opdrachten wordt bepaald.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de vormen van markt benaderen en procedures.

Afsluitend gaan we in op de inrichting van de inkoopfunctie, met de verschillende werkzaamheden per niveau.

*Aldus vastgesteld in het algemeen bestuur van 15 september 2021:*

*De secretaris,*

*Drs. H. Tiemens*

*De voorzitter,*

*Drs. H.M.F. Bruls*