

Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Olst-Wijhe 2013

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave

Inleiding

Inkoop door overheden wordt gereguleerd door Europese en nationale regelgeving, welke bedoeld is om onder meer de overheidsmarkt toegankelijker te maken voor ondernemers binnen de EU-landen. De accountant houdt op zijn beurt toezicht op de naleving van de (Europese) wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole. Niet rechtmatig geschiede aanbestedingen kunnen leiden tot een afkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening.

Per 1 april 2013 is de Aanbestedingswet in werking getreden. Met de Aanbestedingswet verdwijnen het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) en de Wet implementatie rechtsbeschermingsrichtlijn aanbesteden (Wira). Beiden zijn in de Aanbestedingswet geïncorporeerd. De veranderingen binnen de wetgeving hebben ertoe geleid dat herziening van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente noodzakelijk was.

Inkopen

Inkopen is het totale proces van het gebruikmaken van leveranciers. Het kan daarbij gaan om het leveren van goederen, het verrichten van diensten of het uitvoeren van werken. Kortom, 'alle handelingen waar een externe factuur tegenover staat'. Het inkoopproces is verdeeld in zeven stappen en is weergegeven in figuur 1.

Aanbesteden

Aanbesteden slaat op het tactische deel van het inkoopproces en is een gereguleerd proces. Het gaat allereerst om het benaderen van de markt en het uitnodigen van leveranciers. Daarna kunnen de leveranciers via een heldere procedure een aanbod doen voor het uitvoeren van de opdracht. Na beoordeling op basis van een duidelijk en objectief beoordelingskader eindigt aanbesteden met het sluiten van een contract.

Figuur 1: inkoopproces

figuur 1

Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Dit inkoop- en aanbestedingsbeleid richt zich zowel op de bedrijfsmatige voordelen die de gemeente met verstandig inkopen kan behalen (de doelmatigheid), het inkopen volgens de geldende wet- en regelgeving (rechtmatigheid) en de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan haar taak om zoveel mogelijk maatschappelijke waarde te creëren. In dit inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn de kaders en uitgangspunten geformuleerd voor het handelen van de gemeente ten aanzien van inkopen en aanbesteden. Deze kaders en uitgangspunten zijn algemeen bindend voor de gehele organisatie.

Leeswijzer

In hoofdstuk 3 zijn de algemene uitgangspunten geformuleerd waaruit blijkt welke doelstellingen de gemeente nastreeft op het gebied van inkopen en aanbesteden. In hoofdstuk 4 worden de organisatorische uitgangspunten weergegeven. In hoofdstuk 5: juridische uitgangspunten is beschreven welke relevante wet- en regelgeving van toepassing is. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente omgaat met de markt en ondernemers. Dit zijn de economische uitgangspunten. In hoofdstuk 7 wordt de aanbestedingsprocedure beschreven. Tot slot worden in hoofdstuk 8 ethische en ideële uitgangspunten benoemd waaruit blijkt hoe de gemeente omgaat met duurzaamheids- en sociaal-maatschappelijke aspecten in haar inkoopproces.

Doelstellingen

Algemene doelstellingen

Met inkopen en aanbesteden worden de volgende algemene doelstellingen ondersteund:

- Naleven van relevante wet- en regelgeving;
- Verantwoorde besteding van overheidsgelden;
- Bevorderen van lokale economie;
- Bevorderen van werkgelegenheid;

- Voldoen aan het duurzaamheidsbeleid van de gemeente.

Doelstellingen inkoop- en aanbestedingsbeleid

De gemeente heeft dit inkoop- en aanbestedingsbeleid opgesteld om een aantal uitgangspunten en doelen op het gebied van inkoop en aanbesteden te kunnen bewerkstelligen in overeenstemming met de huidige wet- en regelgeving.

De volgende uitgangspunten en doelen op het gebied van inkopen en aanbesteden zijn geformuleerd:

- Het op een transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze besteden van overheidsmiddelen, waarbij de beste prijs / kwaliteitsverhouding centraal staat;
- Rechtmatig inkopen, dat wil zeggen het inkopen conform de relevante (Europese) wet- en

regelgeving;

- Het creëren van een eenduidige en transparante werkwijze binnen de gemeente;
- Het beperken van zowel juridische als financiële risico's;
- Het realiseren van duurzaam inkopen binnen de gehele gemeentelijke organisatie, waarbij het

de ambitie is om in 2015 100 procent duurzaam in te kopen;

- Het creëren van zoveel mogelijk (extra) voordeel voor de gemeenschap of de maatschappij. (maatschappelijke waarde);
- Het bevorderen van de inkoop samenwerking.

Organisatorische uitgangspunten

Inkooporganisatie

De gemeente kent een gecoördineerd inkoopmodel. Dat betekent dat iedere budgethouder zelfstandig verantwoordelijk is voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Budgethouders kunnen een beroep doen op de gemeentelijke inkoopadviseur die ervoor zorgt dat er in voldoende mate beschikking is over aanbestedingstechnische en juridische kennis.

De inkoopadviseur opereert als een centraal aanspreekpunt en vraagbaak op het gebied van inkoop en aanbesteden voor de gehele gemeente. Daarnaast heeft de inkoopadviseur een begeleidende, adviserende, signalerende en controlerende rol.

De gemeenten Deventer, Olst-Wijhe en Raalte werken samen op het gebied van inkoopadvisering. Hierdoor worden budgethouders efficiënt en op een hoogwaardige en uniforme wijze ondersteund door de inkoopadviseurs. Binnen deze samenwerking streven gemeenten naar meer gezamenlijke inkoop.

Rol van de budgethouder

De belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van de budgethouder ten aanzien van inkopen en aanbesteden zijn als volgt te omschrijven:

- Verantwoordelijk voor de naleving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid;
- Eindverantwoordelijk voor het volledige aanbestedingsproces;
- Onderzoek doen naar en bevorderen van inkoop samenwerking;
- Inkoopbehoefte bundelen en daar waar mogelijk schaalvoordelen benutten, met inachtneming van paragraaf 6.4 clusteren;
- Het aanleggen, bijhouden en archiveren van alle belangrijke documenten in een aanbestedingsdossier;
- Het (laten) opnemen van contracten in het contractbeheersysteem;
- Het borgen van de naleving van gemaakte afspraken in het contract.

Rol van de inkoopadviseur

De belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van de inkoopadviseur zijn als volgt te omschrijven:

- Het (on)gevraagd en onafhankelijk adviseren van de budgethouders en het management over inkopen en aanbesteden;
- Verantwoordelijk voor het bewaken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid;
- Eerste aanspreekpunt op het gebied van inkopen en (Europees) aanbesteden;
- Signaleren van relevante ontwikkelingen in de markt, regelgeving en jurisprudentie;
- De gemeentelijke organisatie faciliteren met relevante informatie op het gebied van inkoop en aanbesteden;
- Versterken en professionaliseren van de inkoopfunctie;
- Bevorderen van de inkoop samenwerking;
- Het jaarlijks opstellen van een (gezamenlijke) inkoopkalender.

Op basis van bovenstaande taken en verantwoordelijkheden is het verplicht om bij **iedere inkoop vanaf € 50.000,-** voor leveringen en diensten en **€ 150.000,-** voor werken de inkoopstrategie te bespreken met de inkoopadviseur. Daarnaast is het verplicht de inkoopadviseur te betrekken bij **ieder** Europees aanbestedingstraject.

Mandatering

In dit inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn de kaders en uitgangspunten geformuleerd voor het handelen van de gemeente ten aanzien van inkopen en aanbesteden. Echter, dit beleid gaat niet in op de vraag wie er bevoegd is om de gemeente te binden aan overeenkomsten met een derde (bijvoorbeeld een bedrijf, instelling of burger). Deze bevoegdheid wordt namelijk geregeld in de mandaatregeling 'Mandaat- en volmachtstatuut gemeente Olst-Wijhe'.

Wel is het zo dat het proces van inkopen en aanbesteden en de vraag wie bevoegd is om de gemeente te binden aan overeenkomsten, onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Het aanbestedingsproces wordt immers in de praktijk altijd gevolgd of afgesloten met een overeenkomst. Vanzelfsprekend dienen bij het aangaan van (contractuele) verplichtingen de bepalingen van de geldende mandaatregeling nageleefd te worden.

Afwijkingsbevoegdheid

Afwijkingen van dit inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn slechts mogelijk en toegestaan op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente en voor zover een en ander op basis van de geldende wet- en regelgeving mogelijk is. Het voorstel aan het college van burgemeester dient altijd afgestemd te worden met de inkoopadviseur.

Klachtenprocedure

Bij iedere aanbesteding wordt in het aanbestedingsdocument een klachtenprocedure opgenomen. De gemeente vermeldt hierbij op welke wijze ondernemers hun klachten ten aanzien van de betreffende aanbestedingsprocedure kunnen indienen. De gemeente zorgt dat klachten onafhankelijk van betrokkenen bij de aanbesteding behandeld worden.

Contractbeheer

Contracten worden binnen de gemeente decentraal beheerd door de budgethouders. Door middel van een contractbeheersysteem wordt het beheer van alle contracten gefaciliteerd vanuit een centraal punt binnen de gemeente. Het contractbeheersysteem biedt inzicht in onder meer het aantal afgesloten contracten, de overeengekomen prijzen, de geldende contractvoorwaarden en einddatum. Door middel van dit inzicht worden risico's beter beheersbaar en kan efficiënter worden ingekocht. Het bundelen van vakgroepoverschrijdende inkoop en inkoop voor meerdere locaties is daarvan een goed voorbeeld. Tevens kunnen de facturen van de opdrachtnemers getoetst worden aan de contractafspraken die zijn gesteld tijdens het afsluiten van de overeenkomst. Budgethouders zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van de contractgegevens voor de verwerking in het contractbeheersysteem.

Registratie en dossiervorming

Van iedere aanbestedingsprocedure wordt een aanbestedingsdossier bijgehouden. Een dergelijk dossier is bedoeld om:

- In geval van een rechtszaak het verloop van het aanbestedingsproces aan te tonen;
- Te worden gebruikt voor het opstellen van (rechtmatigheid)rapporten aan het college;
- Als sturingsinstrument te dienen voor toekomstige aanbestedingen.

Met deze dossiervorming wordt tevens de openheid en de transparantie van de aanbesteding bevorderd. Na gunning van de opdracht worden relevante gegevens van het proces gearchiveerd in het centrale archief. In het inkoophandboek zijn checklists opgenomen waarin wordt aangegeven welke gegevens gearchiveerd moeten worden.

Inkoophandboek

De gemeente beschikt over een digitaal inkoophandboek voor intern gebruik, welke te vinden is via het intranet van de gemeente. Het inkoophandboek is een praktische vertaling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid waarin met name wordt weergegeven hoe op rechtmatige en doelmatige wijze invulling gegeven kan worden aan dit inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Inkoopstrategie

De gemeente beschikt over een checklist voor het opstellen van een inkoopstrategie. Deze checklist is als bijlage 2 bij dit inkoop- en aanbestedingsbeleid gevoegd en tevens op te vragen bij de inkoopadviseur. **Bij iedere inkoop vanaf € 50.000,-** voor leveringen en diensten en **€ 150.000,-** voor werken is het verplicht om een inkoopstrategie op te stellen en te bespreken met de inkoopadviseur. De inkoopstrategie dient te worden gevoegd bij het aanbestedingsdossier.

In die situatie waarbij de inkoopadviseur en de budgethouder geen overeenstemming kunnen bereiken over de uiteindelijke keuze van de geschikte aanbestedingsprocedure zal de door de budgethouder opgestelde inkoopstrategie gezamenlijk met het afwijkende advies van de inkoopadviseur, conform de mandaatregeling, aan het bevoegde orgaan ter besluitvorming worden voorgelegd.

Juridische uitgangspunten

Wettelijk kader

Algemene beginselen Europees aanbestedingsrecht en behoorlijk bestuur

Alle inkopen en aanbestedingen van de gemeente dienen plaats te vinden volgens de basisbeginselen van de Europese wet- en regelgeving. Deze basisbeginselen zijn:

- **Gelijke behandeling:** De gemeente behandelt aanbieders op gelijke wijze;
- **Non-discriminatie:** De gemeente mag niet discrimineren op nationaliteit;
- **Transparantie :** Het handelen van de gemeente moet navolgbaar zijn;
- **Objectiviteit :** De gemeente mag geen voorkeur hebben;
- **Proportionaliteit :** De last moet in verhouding zijn tot de/het gevraagde dienst/levering/werk;
- **Wederzijdse erkenning :** Het erkennen van elkaars normen en wet- en regelgeving.

De gemeente neemt daarnaast bij haar inkopen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht, zoals het gelijkheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Aanbestedingswet 2012

De Aanbestedingswet 2012 is een wettelijk kader dat per 1 april 2013 in werking is getreden. Dit wettelijk kader implementeert o.a. de Aanbestedingsrichtlijnen (2004/18/EG en 2004/17/EG) en de Rechtsbeschermingsrichtlijn (2007/66/EG). Deze wet biedt een kader voor overheidsopdrachten boven en onder de Europese drempelwaarden en de rechtsbescherming bij (Europese) aanbestedingen.

Overige relevante wetgeving

Naast deze specifiek op aanbesteding gerichte wet- en regelgeving zijn nog andere wetten relevant voor lokale overheden in hun rol als inkoper:

- De Gemeentewet als wettelijk kader voor het handelen van gemeenten.
- Het EU-verdrag en het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie: de overheidsinstellingen uit de lidstaten van de Europese Unie zijn voor wat betreft al hun handelen en nalaten, dus ook bij het inkopen en aanbesteden, onderworpen aan de verdragsbepalingen van de Verdragen.
- Het Burgerlijk Wetboek (BW) ten aanzien van het verbintenissenrecht (contractenrecht).

Richtsnoeren

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. In dat kader zijn in het Aanbestedingsbesluit twee richtsnoeren benoemd. De voorschriften in de desbetreffende richtsnoeren dienen te worden nageleefd. Hiervan kan alleen worden afgeweken wanneer hiervoor een goede motivering in de aanbestedingsdocumenten wordt opgenomen (*comply or explain*).

- **Gids Proportionaliteit:** De naleving van de Gids Proportionaliteit is verplicht voor zowel opdrachten boven de Europese drempel als onder de drempel en geeft handvatten voor een redelijke toepassing van het proportionaliteitsbeginsel. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de keuzes die de gemeente maakt en de eisen en voorwaarden die zij stelt bij een aanbesteding, in redelijke verhouding dienen te staan tot de aard en omvang van de aan te besteden opdracht.
- **A aanbestedingsreglement werken 2012 ('Arw 2012')**: het Arw 2012 is de vervanger van het Arw 2005. Het Arw 2012 is een reglement voor aanbestedingen van werken en aan werken gerelateerde leveringen en diensten. Het beschrijft zowel de Europese aanbestedingsprocedure als aanbestedingsprocedures onder de Europese drempel. Het hanteren van het Arw 2012 is een verplichting voor opdrachten onder de Europese drempel en kan worden toegepast bij opdrachten boven de Europese drempel.

Gemeentelijk beleid

Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is van toepassing op alle inkopen en aanbestedingen van de gemeente. Indien gewenst kan het naleven van het beleid worden doorgelegd aan een derde partij. Dit kan gunstig zijn als bijvoorbeeld de gemeente een bepaalde opdracht voor een groot deel of volledig financiert.

Algemene inkoopvoorwaarden

Bij alle inkopen en aanbestedingen van de gemeente worden in principe de algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente van toepassing verklaard. De algemene leverings- of verkoopvoorwaarden van

de leverancier worden dan ook uitdrukkelijk van de hand gewezen. 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 algemene inkoopvoorwaarden niet geaccepteerd worden of andere specifieke voorwaarden in de branche gebruikelijk zijn, is het mogelijk om de inkoopvoorwaarden daarop aan te passen, dan wel deze specifieke voorwaarden van toepassing te verklaren. Een besluit daartoe zal altijd dienen te worden afgestemd met de inkoopadviseur.

Wanneer er contractmodellen of algemene voorwaarden bestaan die in onderling overleg tussen belanghebbenden zijn opgesteld dan is het proportioneel om deze toe te passen. Bij aanbestedingen van werken wordt de UAV 2012 of de UAV-gc 2005 van toepassing verklaard, tenzij dit niet als passend wordt ervaren.

Grensoverschrijdend belang

Als er sprake is van een opdracht met een grensoverschrijdend belang, moet aan opdrachten onder de Europese drempel een passende mate van openbaarheid worden gegeven. De passende mate van openbaarheid heeft betrekking op de wijze waarop de bekendmaking van de opdracht voorafgaand aan het aanbestedingstraject dient plaats te vinden. De passende mate van openbaarheid moet door de aanbestedende dienst zelf bepaald worden. Het is logisch dat hoe groter het belang, hoe meer richtbaarheid er aan de publicatie van de opdracht gegeven moet worden.

Aanknopingspunten voor het bepalen van grensoverschrijdend belang zijn:

- Omvang opdracht (hoe hoger de waarde, hoe groter de kans op interesse uit een andere lidstaat);
- Plaats uitvoering (hoe dicht bij de grensstreek, hoe groter de kans op interesse uit een andere lidstaat);
- Technische aard van de opdracht;
- Aantal buitenlandse potentiële leveranciers.

De gemeente plaatst bij opdrachten onder de Europese drempel met een grensoverschrijdend belang een aankondiging van de opdracht op haar eigen website, in een landelijk dagblad, op www.tenderned.nl of op <http://ted.europa.eu>.

Bij 2B-diensten is het uitgangspunt dat er geen sprake is van grensoverschrijdend belang, tenzij hier zeer duidelijke aanwijzingen voor zijn.

2B-diensten

Voor 2B-diensten wordt aangenomen dat het niet openstellen van de opdracht voor concurrentie op de Europese markt de mededinging tussen lidstaten niet wezenlijk beïnvloedt. Om die reden worden 2B-diensten onder verlicht regime van de Aanbestedingswet uitgevoerd. Dit houdt in dat de algemene beginselen nageleefd dienen te worden en dat:

- een technische specificatie van de opdracht in de aanbestedingsdocumenten wordt opgenomen;
- de Europese Commissie achteraf op de hoogte wordt gebracht van de resultaten van de aanbestedingsprocedure.

Diensten die vallen onder de volgende categorieën worden aangemerkt als 2B-diensten:

- Hotels en restaurants;
- Vervoer per spoor;
- Vervoer over water;
- Vervoersondersteunende activiteiten;
- Rechtskundige diensten;
- Arbeidsbemiddeling;
- Opsporen en beveiliging, met uitzondering van vervoer per pantserwagen;
- Onderwijs;
- Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening;
- Cultuur, sport en recreatie;
- Overige diensten (zoals bijvoorbeeld groenonderhoud).

Indien de aanbesteding een 2B-dienst betreft boven de Europese drempel kan de gemeente besluiten om een andere aanbestedingsvorm te kiezen. Het besluit om een aangepast aanbestedingstraject te volgen wordt genomen in overleg met de inkoopadviseur. In de overweging wordt in ieder geval de productgroep, de marktsituatie en regionale omstandigheden meegenomen alsmede overige omstandigheden die samenhangen met de aanschaf. De keuze voor het te volgen aanbestedingstraject wordt als onderdeel van de inkoopstrategie opgenomen in het aanbestedingsdossier.

De gemeente hanteert voor alle diensten die vallen onder gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening altijd de 2B-procedure.

Economische uitgangspunten

Product- en marktanalyse

Inkoop vindt plaats op basis van een voorafgaande product- en marktanalyse, tenzij dit gelet op de waarde of de aard van de opdracht niet wordt gerechtvaardigd. De gemeente acht het van belang om de markt te kennen door een product en/of marktanalyse uit te voeren. Een productanalyse leidt tot inzicht in de aard van het 'product' en de relevante markt(vorm). 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.

Midden- en kleinbedrijf en lokale/regionale economie

Midden- en kleinbedrijf

De gemeente heeft als doel om het midden- en kleinbedrijf (Mkb) goede kansen te bieden bij inkopen en aanbesteden. Onder Mkb wordt verstaan een bedrijf met maximaal 100 medewerkers. Uitgangspunt is dat alle ondernemers gelijke kansen moeten krijgen. De gemeente houdt echter bij inkopen de mogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf in het oog. Dit doet de gemeente door gebruik te maken van percelen in aanbestedingen, het verminderen van de lasten en het niet gebruiken van onnodig zware selectie- en gunningscriteria. De gemeente streeft er op deze manier naar zoveel mogelijk opdrachten open te stellen voor het Mkb.

Lokale/regionale economie

De gemeente heeft als doel om de lokale en regionale economie zoveel mogelijk te bevorderen, zonder dat dit tot enigerlei vorm van ongelijke behandeling van ondernemers leidt. De gemeente zal indien mogelijk in gevallen waar een enkelvoudig onderhandse aanbesteding of een meervoudig onderhandse aanbesteding is toegestaan tenminste een lokale ondernemer uitnodigen. Hierbij geldt de definitie dat een lokale ondernemer gevestigd is binnen de gemeentegrenzen van de gemeente.

Inkoopsamenwerking

De gemeente hanteert voor de inkoopsamenwerking met de gemeenten Deventer, Olst-Wijhe en Raalte als uitgangspunt "samenwerking, tenzij...". Dit geldt ook voor samenwerking met andere partners waarmee (bestuurlijk) afspraken tot samenwerking zijn gemaakt, waaronder de Samenwerking Regio Stedendriehoek en het Actieplan 'Ondernemersvriendelijk Aanbesteden Regio Zwolle'. Bij ieder aanbestedingstraject worden de mogelijkheden onderzocht om samen te werken. Om hier structuur in aan te brengen wordt van alle, potentiële, gezamenlijke aanbestedingsprojecten een inkoopkalender gemaakt.

Clusteren

Bij gezamenlijke aanbestedingstrajecten met andere aanbestedende diensten komt clusteren van opdrachten voor. Clusteren komt ook voor bij lokale projecten doordat opdrachten worden samengevoegd in één project. Het is niet toegestaan om opdrachten **onnodig** te clusteren c.q. samen te voegen. Bij het samenvoegen van opdrachten houdt de gemeente rekening met de structuur en de concurrentie in de markt, de organisatorische gevolgen en risico's voor de gemeente en de ondernemer en de mate van samenhang van de opdrachten.

Het aantal potentiële inschrijvers dient dusdanig te zijn dat de mededinging geborgd blijft en de concurrentie niet merkbaar c.q. verder dan noodzakelijk wordt beperkt. Indien de gemeente besluit om opdrachten samen te voegen, dan zal dit in het aanbestedingsdocument worden gemotiveerd en wordt de opdracht verdeeld in percelen. Wanneer het verdelen in percelen niet als passend wordt geacht, dan wordt dit ook gemotiveerd in het aanbestedingsdocument.

Raamovereenkomsten en overheidsopdrachten

In de wetgeving wordt onderscheid gemaakt tussen raamovereenkomsten en overheidsopdrachten, en de invloed op het Mkb. In deze paragraaf wordt een toelichting gegeven over deze twee typen overeenkomsten/opdrachten.

Overheidsopdrachten

Overheidsopdrachten zijn schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel tussen één of meer ondernemers en één of meer aanbestedende diensten met betrekking tot de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten. De woorden 'onder bezwarende titel' houden in dat door de aanbestedende dienst een tegenprestatie in geld of een op geld waardeerbare tegenprestatie wordt geleverd. Er is dus een afname- en een leveringsverplichting.

Raamovereenkomsten

Een raamovereenkomst is een overeenkomst tussen één of meer aanbestedende diensten en één of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden ten aanzien van te plaatsen opdrachten vast te leggen, met name wat betreft de prijs en, in voorkomend geval, de beoogde hoeveelheid. De maximale duur van een raamovereenkomst is vier (4) jaar inclusief verlengingen. De

gemeente kan in uitzonderingsgevallen afwijken van de maximale looptijd. Die afwijking moet verband houden met het voorwerp van de opdracht en gemotiveerd worden. Een afwijking kan bijvoorbeeld gerechtvaardigd zijn om effectieve mededinging te verzekeren, als de opdracht een prestatie inhoudt waarvoor een investering met een afschrijvingstermijn van meer dan vier jaar nodig is.

Er bestaan raamovereenkomsten met één opdrachtnemer en raamovereenkomsten met meerdere opdrachtnemers. Een aandachtspunt bij raamovereenkomst met één opdrachtnemer is dat het de gemeente niet vrij staat om een opdracht bij een derde te plaatsen. Bij raamovereenkomsten aangegaan met meerdere opdrachtnemers is het van belang om:

- minimaal drie opdrachtnemers te contracteren om te voorkomen dat opdrachtnemers afspraken met elkaar kunnen maken en een minimaal niveau van concurrentie te borgen.
- voorwaarden op te nemen over het verstrekken van een opdracht. Via een minitender kan bijvoorbeeld een uitnodiging worden verstuurd aan alle gecontracteerde opdrachtnemers om een bieding in te dienen. Bij de minitender moet gebruik worden gemaakt van vooraf kenbare, objectieve en transparante maatstaven en moet de gunningsbeslissing worden gemotiveerd.

Indien de gemeente ervoor kiest raamovereenkomsten aan te besteden verliest de gemeente daarbij de proportionaliteit niet uit het oog. Bij de afweging van het al dan niet gebruiken van raamovereenkomsten wordt rekening gehouden met de positie van de potentiële marktpartijen. Daarbij wordt de positie van het Mkb zorgvuldig geanalyseerd en afgewogen. Het aantal potentiële inschrijvers dient dusdanig te zijn dat de mededinging geborgd blijft en de concurrentie niet merkbaar wordt beperkt.

De aanbestedingsprocedure

Overheidsopdrachten zijn onderverdeeld in drie soorten opdrachten. Vanaf 1 januari 2012 gelden de onderstaande drempelwaarden waarboven gemeenten verplicht zijn om Europees aan te besteden, tenzij dit in een bijzonder geval niet nodig is op grond van de geldende wet- en regelgeving.

Werken € 5.000.000,-

Leveringen € 200.000,-

Diensten € 200.000,-

Deze bedragen worden elke twee jaar bijgesteld door de Europese Commissie. De eerstvolgende wijziging zal zijn op 1 januari 2014. Deze wijzigingen zullen automatisch van toepassing zijn voor de gemeente en zullen in dit beleid worden aangepast.

Stap 1: Bepalen soort opdracht

Bij het bepalen of een opdracht een 'werk', een 'levering' of een 'dienst' betreft hanteert de gemeente de CPV code lijst zoals opgesteld door de Europese Commissie. Hieronder worden de drie soorten opdrachten kort toegelicht.

Werk Het product van het geheel van bouwkundige of civieltechnische werken dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen. Het begrip 'werk' omvat in ieder geval de volgende activiteiten: algemene bouwnijverheid, sloperswerkzaamheden, burgerlijke en utiliteitsbouw, waterbouw, spoorwegbouw, wegenbouw, cultuurtechnische werken, installatiebouw, de afwerking van gebouwen en verhuur van bouw- of sloopmachines met bedieningspersoneel.

Levering Alle opdrachten met betrekking tot de aankoop, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van producten. Het gaat in dit geval om een overheidsopdracht die betrekking heeft op de levering van producten en in bijkomende orde op werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren van deze producten. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan de levering van kantoorartikelen, warme drankenvoorzieningen en WMO hulpmiddelen.

Dienst Diensten zijn alle opdrachten die niet als levering of werk kunnen worden aangemerkt. Diensten zijn niet tastbaar. Voorbeelden van diensten zijn schoonmaakdienstverlening, accountantsdienstverlening of hulp bij het huishouden.

Gecombineerde opdracht

Het kan voorkomen dat een overheidsopdracht betrekking heeft op een levering, een dienst en/of een werk. In dat geval moet berekend worden wat de hoogste financiële waarde heeft; het werk, de levering of de dienst. Het grootste financiële gedeelte van de opdracht is doorslaggevend bij het bepalen of een opdracht als een dienst, levering of werk moet worden gedefinieerd.

Stap 2: Bepalen van de opdrachtwaarde

De totale opdrachtwaarde wordt berekend exclusief BTW maar inclusief alle mogelijke opties en verlengingen. Alle gelijksoortige opdrachten binnen de gemeente moeten daarvoor bij elkaar opgeteld worden. Het 'knippen' in opdrachten om daarmee onder het Europese drempelbedrag te komen, is verboden. Het is wel mogelijk om de opdracht in percelen te verdelen of meerdere individuele Europese aanbestedingen te organiseren voor één opdracht.

Voor meerjarige opdrachten gelden de volgende regels voor het bepalen van de opdrachtwaarde:

- Voor opdrachten met een vaste looptijd van maximaal 12 maanden geldt de totale waarde voor de gehele looptijd (het betreft hier geen opdrachten die jaarlijks verlengd worden met dezelfde leverancier).

- Voor opdrachten met een vaste looptijd van meer dan 12 maanden tot maximaal 48 maanden, betreft het de totale waarde voor de gehele looptijd.
- Voor opdrachten met een vaste looptijd met meer dan 48 maanden, van onbepaalde duur en/of waarvan de looptijd niet kan worden bepaald, geldt als contractwaarde het maandelijks te betalen bedrag vermenigvuldigd met 48.

Bij een raamovereenkomst dient de gezamenlijke waarde van de onder de raamovereenkomst te plaatsen opdrachten als uitgangspunt te worden genomen voor het bepalen van de opdrachtwaarde. Bij de raming van de waarde van een overheidsopdracht voor werken houdt de gemeente rekening met de waarde van de werken en met de geraamde totale waarde van de voor de uitvoering van die werken noodzakelijke leveringen en diensten.

Stap 3: D rempelbedragen

De gemeente verplicht zich bij toekomstige opdrachten voor werken, leveringen en diensten de aanbestedingsvormen en drempelbedragen te hanteren, zoals opgenomen in onderstaande tabel.

Werken	> € 5.000.000*	Europese aanbestedingsprocedure
	< € 5.000.000	<i>Bepalen inkoopprocedure aan de hand van criteria uit stap 4</i>
	> € 150.000	
	< € 150.000	Enkelvoudig onderhandse uitnodiging bij wisselende bedrijven**
Leveringen en Diensten	> € 200.000*	Europese aanbestedingsprocedure
	< € 200.000	<i>Bepalen inkoopprocedure aan de hand van criteria uit stap 4</i>
	> € 50.000	
	< € 50.000	Enkelvoudig onderhandse uitnodiging bij wisselende bedrijven**

* Deze drempelbedragen worden iedere twee jaar door de Europese Commissie bijgesteld.

** Tenzij uit een gedegen overweging van de markt en de opdracht of uit signalen van de markt blijkt dat een meervoudig onderhandse aanbesteding gezien de opdracht en de transactiekosten passender is.

Stap 4: C criteria voor bepalen inkoopprocedure

Indien de opdrachtwaarde voor een werk tussen de € 150.000,- en € 5.000.000,- ligt en voor een levering of dienst tussen de € 50.000,- en € 200.000,- dan wordt de inkoopprocedure bepaald aan de hand van de volgende onderzoekscriteria:

- Omvang van de opdracht;
- Transactiekosten voor de aanbestedende dienst en de inschrijvers;
- Aantal potentiële inschrijvers;
- Gewenst eindresultaat;
- Complexiteit van de opdracht;
- Type van de opdracht en het karakter van de markt.

De uitwerking van deze criteria met uiteindelijk de keuze van de geschikte aanbestedingsprocedure maakt onderdeel uit van de zogenaamde inkoopstrategie en dient opgenomen te zijn in het aanbestedingsdossier. Een verdere toelichting op de criteria en de toepassing daarvan staat in het inkoophandboek.

Stap 5: A aanbesteden

Aanbesteden verloopt, na het doorlopen van bovengenoemde stappen, volgens één van de volgende procedures (Een nadere beschrijving van deze procedures vindt u in bijlage 1):

1. Europese aanbestedingsprocedure:
 - Europees openbare aanbesteding (openbare publicatie, iedereen mag inschrijven)
 - Europees niet-openbare aanbesteding (openbare publicatie, selectie van aanbieders)
2. Nationale aanbestedingsprocedures:
 - Nationaal openbare aanbesteding (openbare publicatie, iedereen mag inschrijven)
 - Nationaal niet-openbare aanbesteding (openbare publicatie, selectie van aanbieders)
3. Meervoudig onderhandse aanbesteding:
 - Onderhandse aanbesteding met minimaal 3 en maximaal 5 uit te nodigen ondernemers
4. Enkelvoudig onderhandse uitnodiging bij wisselende bedrijven.

Hiernaast kan ervoor worden gekozen om voor zover de regelgeving dat toelaat, een bijzondere procedure te volgen, zoals een prijsvraag, concurrentiegerichte dialoog of een onderhandelingsprocedure. In dat geval dient altijd de inkoopadviseur geraadpleegd te worden.

Leveranciersselectie

Indien de gemeente overgaat tot een meervoudig onderhandse aanbesteding dan selecteert de gemeente de uit te nodigen leveranciers, indien mogelijk, op basis van onderstaande criteria:

- De uit te nodigen leveranciers dienen (aantoonbaar) een goede prestatie te hebben geleverd in de sector;
- Een leverancier die in de afgelopen 3 jaar (aantoonbaar) geen goede prestatie heeft geleverd voor de gemeente wordt niet uitgenodigd;
- De huidige leverancier, dan wel de leverancier die als laatste de opdracht heeft uitgevoerd, wordt uitgenodigd;
- Tenminste één lokale leverancier;
- Tenminste één leverancier heeft in de afgelopen 3 jaar niet eerder een opdracht uitgevoerd voor de betreffende gemeente.

Gunningscriterium

De gemeente hanteert bij iedere aanbesteding het gunningscriterium 'economisch meest voordelige inschrijving'. Dat betekent dat inschrijvingen worden beoordeeld op basis van een combinatie van prijs en kwaliteit. De gemeente kan, als daarvoor een goede motivering is, de opdracht gunnen op basis van het gunningscriterium 'laagste prijs'. In dat geval dient dit in de aanbestedingsdocumenten te worden gemotiveerd. In deze gevallen zal de gemeente overwegen of het mogelijk is om de beoordeling van de prijs te baseren op de totale levenscycluskosten. Dit betekent dat naast de aanschafkosten van een dienst of product, ook gekeken wordt naar de financiële gevolgen van de gebruiks- en afdankfase.

Ethische en ideële uitgangspunten

Integriteit

De gemeente hecht veel waarde aan het integer handelen. De bestuurders en ambtenaren houden zich aan de vastgestelde gedragscodes ten aanzien van integriteit. Zij handelen zakelijk en objectief, waardoor belangenverstrengeling wordt voorkomen. De gemeente zal voorts enkel overgaan tot het contracteren van integere ondernemers.

Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB)

De gemeente kan bij twijfel over de integriteit van een ondernemer het Bureau BIBOB advies vragen inzake overheidsopdrachten, die behoren tot een bij Besluit BIBOB aangewezen sector, zijnde ICT, milieu en/of bouw. Aangezien dit instrument een ingrijpend karakter heeft zal een besluit daartoe weloverwogen en met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de beginselen van het aanbestedingsrecht te worden gemaakt. In aanbestedingsdocumenten moet in dat geval dan ook (voor zover het opdrachten betreft in de krachtens artikel 5, tweede lid van de Wet BIBOB aan te wijzen sectoren: ICT, milieu en/of bouw) worden opgenomen dat inschrijvende partijen er rekening mee moeten houden dat gemeente, alvorens tot gunning over te gaan, advies kan inwinnen als bedoeld in artikel 9 lid 2 van de Wet bevordering integriteitbeoordeling door het openbaar bestuur (Wet BIBOB).

Maatschappelijke waarde

De gemeente dient voor alle opdrachten, zowel onder als boven de Europese drempel, zoveel mogelijk maatschappelijke waarde voor publieke middelen te laten leveren. Onder maatschappelijke waarde verstaat de gemeente 'het extra voordeel dat een inkoopproces oplevert voor een gemeenschap of voor de maatschappij'. Het gaat er hierbij om dat de gemeente, de beste kwaliteit voor de beste prijs inkoopt. Hierbij kan onder maatschappelijke waarde worden verstaan het opnemen van voorwaarden tot het inschakelen van een bepaald percentage langdurig werklozen of arbeidsgehandicapten bij de uitvoering van de opdracht, maar ook de kwalitatieve aspecten bij gunning of de duurzaamheid en innovatie. De gemeente geeft invulling aan dit concept door in haar beleid uitgangspunten op het gebied van:

- Duurzaam inkopen
- Social Return
- Sociale Werkvoorziening
- Innovatie

Duurzaam inkopen

De gemeente benadrukt het belang van duurzame ontwikkeling en stelt daarom bij inkopen en aanbestedingen duurzaamheidscriteria. De gemeente verstaat onder een duurzame ontwikkeling een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien. Voor wat betreft de

concrete uitvoering van deze duurzaamheidsontwikkeling dient het volgende onderscheid gemaakt te worden:

- eisen aan de leveranciers (door middel van geschiktheidseisen);
- eisen aan de producten (door middel van materiële criteria);
- wensen aan de producten (door middel van gunningscriteria).

Zowel voor de eisen aan de leveranciers als aan de in te kopen producten wordt aansluiting gezocht bij het uitvoeringsprogramma Duurzaam Inkopen, zoals dat uitgevoerd wordt door AgentschapNL. In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn door Agentschap NL criteria ontwikkeld waaraan leveranciers en producten dienen te voldoen. De criteriadocumenten waarin deze criteria zijn opgenomen zijn gepubliceerd op www.pianoo.nl/duurzaaminkopen. Deze criteria zullen door de gemeente worden gehanteerd bij inkoop- en aanbestedingstrajecten, waarbij uitgangspunt is dat binnen het budget zo duurzaam mogelijk wordt ingekocht.

De gemeente kan daarnaast ook nog andere aanvullende duurzaamheidscriteria opnemen. Met de aandacht voor duurzaam inkopen sluit de gemeente aan bij de landelijke overheidsambitie om vanaf 2015 voor 100% duurzaam in te kopen.

Social Return

Social Return bij inkoop is het maken van afspraken met opdrachtnemers over additieve arbeidsplaatsen, leer-/werkplekken en stageplekken voor specifieke doelgroepen met weinig of geen startkwalificaties op de arbeidsmarkt. Doelgroepen waaraan gedacht kan worden zijn: mensen in een uitkeringssituatie en leerlingen van beroepsopleidingen. De gemeente beoogt door het gebruik van Social Return concreet bij opdrachtnemers aanvullende arbeid te realiseren om de competenties en arbeidskansen van deze doelgroepen te vergroten. Ook kan de gemeente middels Social Return besparen op kosten voortkomend uit de Wet Werk en Bijstand (WWB) door het vergroten van de tijdelijke en duurzame uitstroom van WWB-gerechtigden. Het ondersteunen van leerlingen bij het vinden van werkplekken zal tevens de instroom in de WWB in de toekomst verkleinen.

De gemeente stelt bij aanbestedingen voor werken of diensten met een contractwaarde groter dan € 400.000,00 de voorwaarde dat de opdrachtnemer ter waarde van 5% van de aanneemsom inzet ten behoeve van Social Return. Die inzet dient concreet te worden besteed aan leer/werkplekken in het kader van de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) of aan lonen, begeleidingskosten en/of opleidingskosten ten behoeve van de inzet van uitkeringsgerechtigden. Bij het niet nakomen van deze afspraken kan de gemeente 5% inhouden op aanneemsom. Overigens is het uit een oogpunt van Europese regelgeving niet mogelijk om expliciete werklozen of starters uit de gemeente te bevoordelen in de besteksvoorwaarden.

Bij aanbestedingen voor werken of diensten met een lagere contractwaarde en bij aanbestedingen voor leveringen zal de gemeente, daar waar mogelijk, ook invulling geven aan Social Return door bijvoorbeeld bij de beoordeling van inschrijvingen, extra waarde toe te kennen aan inschrijvers die hier invulling aan kunnen geven.

Sociale werkvoorziening

Bij aanbestedingen waarbij er mogelijkheden zijn om gebruik te maken van de inzet van de sociale werkvoorziening van de gemeente, zullen deze mogelijkheden onderzocht worden. Bij Europese aanbestedingstrajecten is het niet toegestaan de inzet van een specifieke sociale werkvoorziening voor te schrijven. Wel is het in dat geval mogelijk om een aanbesteding voor te behouden aan alle sociale werkvoorzieningen.

Innovatie

De gemeente moedigt – daar waar mogelijk – innovatiegericht inkopen (en aanbesteden) aan. Bij innovatiegericht inkopen wordt gezocht naar een innovatieve oplossing of laat de gemeente ruimte aan de leverancier om een innovatieve oplossing aan te bieden. Het kan bijvoorbeeld gaan om een volledig nieuwe innovatieve oplossing, maar ook om de verdere ontwikkeling van de eigenschappen van een bestaand 'product'.

8.7 Administratieve lasten

De gemeente streeft naar een zo hoog mogelijke verlichting van administratieve lasten voor zowel zichzelf als voor ondernemers. Zowel de gemeente als ondernemers verrichten vele administratieve handelingen tijdens het inkoopproces. De gemeente verlicht deze lasten onder meer door proportionele eisen en criteria te stellen en door een efficiënt inkoopproces uit te voeren.

Bijlage 1: Aanbestedingsprocedures

De volgende aanbestedingsprocedures worden onderscheiden:

Europe s e aanbesteding :

Europees aanbesteden komt voort uit de Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG. Deze Europese aanbestedingsrichtlijn regelt het optreden van aanbestedende diensten rondom de verschaffing van opdrachten voor het uitvoeren van werken, het leveren van producten en het verrichten van diensten.

In Nederland is de Europese aanbestedingsrichtlijn geïmplementeerd in de Aanbestedingswet 2012. In de Aanbestedingswet 2012 is een verplichting opgenomen om iedere Europese aanbesteding aan te kondigen op www.tenderned.nl. De opdracht wordt daarmee ook automatisch aangekondigd op het Publicatieblad van de EU, <http://ted.europa.eu>.

Europees aanbesteden geldt voor opdrachten die worden verstrekt door aanbestedende diensten.

Aanbestedende diensten zijn:

- de Staat;
- territoriale lichamen;
- publiekrechtelijke instellingen;
- verenigingen gevormd door een of meer van deze lichamen of instellingen.

Als de opdracht wordt verstrekt door een aanbestedende dienst en de totale opdrachtwaarde boven het Europese drempelbedrag ligt dan moet de opdracht Europees aanbesteed worden. De Europese drempelbedragen voor 2012 en 2013 zijn:

Werken	Leveringen	Diensten
€ 5.000.000	€ 200.000	€ 200.000

Deze bedragen worden elke twee jaar bijgesteld door de Europese Commissie. De eerstvolgende wijziging zal zijn per 1 januari 2014.

Binnen deze vorm kunnen twee aanbestedingsprocedures worden onderscheiden:

Europees openbare aanbesteding is een aanbesteding die algemeen bekend gemaakt wordt en waarbij een ieder een inschrijving kan doen;

Europees niet-openbare aanbesteding is een aanbesteding die algemeen bekend wordt gemaakt, waarbij een ieder zich als gegadigde kan aanmelden. Uit deze gegadigden wordt op basis van vooraf bekend gemaakte criteria een selectie (van minimaal 5 leveranciers) gemaakt en de alsdan geselecteerden worden uitgenodigd een inschrijving te doen.

Nationaal:

Aanbestedingsvorm waarbij de aanbesteding nationaal wordt aangekondigd via www.tenderned.nl.

Binnen deze vorm kunnen twee aanbestedingsprocedures worden onderscheiden:

Nationaal openbare aanbesteding is een aanbesteding die algemeen bekend gemaakt wordt en waarbij eenieder een inschrijving kan doen;

Nationaal niet-openbare aanbesteding is een aanbesteding die algemeen bekend wordt gemaakt, waarbij een ieder zich als gegadigde kan aanmelden. Uit deze gegadigden wordt op basis van vooraf bekend gemaakte criteria een selectie (van minimaal 5 leveranciers) gemaakt en de alsdan geselecteerden worden uitgenodigd een inschrijving te doen.

Onderhands:

Een aanbesteding die niet algemeen bekend wordt gemaakt en waarbij door de opdrachtgever zelf een of meerdere partijen worden benaderd om een inschrijving te doen; de volgende onderhandse aanbestedingen worden onderscheiden:

- De meervoudig onderhandse aanbesteding is een aanbesteding waarbij een beperkt aantal van minimaal drie en maximaal vijf leveranciers tot inschrijving worden uitgenodigd;
- De enkelvoudig onderhandse aanbesteding houdt in dat één leverancier wordt gevraagd een prijsaanbieding te doen.