

Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Soest houdende regels omtrent uitvoeringsregels inkoop en aanbestedingen

1 Inleiding

1.1 Doel

Voor u liggen de Uitvoeringsregels Inkoop- en Aanbestedingen – verder te noemen Uitvoeringsregels I&A.

Deze uitvoeringsregels geven nadere invulling aan de kaders zoals gesteld in het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid van de Gemeente Soest dat is vastgesteld door de Raad.

Doel van deze Uitvoeringsregels I&A is het vastleggen van richtlijnen voor het gehele inkoopproces van gemeente Soest, vanaf het ontstaan van een vraag tot het contracteren van een geschikte (markt)partij. Dit document zal in 2020 worden uitgebreid om als stap-voor-stap handleiding bij de uitvoering te kunnen dienen.

1.2 Aanleiding, nut en noodzaak

De wereld van inkoop en aanbestedingen is voortdurend aan verandering onderhevig. Enerzijds zijn er grote veranderingen door aanpassing van Europese richtlijnen (en als gevolg daarvan in nationale wetgeving). Deze werken veelal door op het Inkoopbeleid en vinden minder vaak plaats. Anderzijds zijn er veel kleinere veranderingen nodig, bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe jurisprudentie en de situatie op de markt. Bij het laatste valt te denken aan de huidige marktsituatie. In de crisisjaren konden er eisen gesteld worden aan marktpartijen, die echt op zoek waren naar werk, die we nu niet meer kunnen stellen omdat er werk voldoende voorhanden is. Steeds vaker komt er voor dat er slechts één partij inschrijft op een aanbesteding, of er zelfs helemaal geen inschrijvingen ontvangen worden.

Tevens is door het Ministerie van economische Zaken in 2018 een initiatief gestart, genaamd Beter aanbesteden. Binnen dit initiatief worden door vertegenwoordigers van bedrijfsleven en overheid verbeterpunten geïdentificeerd, voorbeelden verzameld en vernieuwende werkwijzen gedeeld. De gemeentelijke aanbestedingspraktijk vormt de focus van de opdracht van Beter Aanbesteden. Aanbevelingen die vanuit dit initiatief worden gepubliceerd, kunnen – voor zover relevant en mits passend binnen het Soester I&A-beleid – eenvoudig in de uitvoeringsregels worden overgenomen.

Van belang is dat binnen de geldende wet- en regelgeving, er flexibel ingespeeld kan worden op dit soort veranderingen, zonder dat ons inkoop- en aanbestedingsbeleid opnieuw vastgesteld dient te worden. De Uitvoeringsregels bieden die mogelijkheid om, binnen het door de raad vastgestelde Inkoop- en Aanbestedingsbeleid, snel in te spelen op veranderende omstandigheden.

Een ander, minstens net zo belangrijk punt, betreft het feit dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid decentraal is belegd. De budgethouders / proceseigenaren zijn zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van inkoop en aanbestedingen conform het beleid.

Door de nadere uitwerking van het I&A beleid in deze uitvoeringsregels, ontstaat decentraal een document dat als handleiding en leidraad kan fungeren tijdens dat proces. Dit komt de kwaliteit, transparantie en rechtmatigheid hiervan ten goede.

2 Aanbestedingen onder de Europese drempelwaarden

De Europese drempels worden één keer per twee jaar vastgesteld door de Europese commissie. Per 1 januari 2020 gelden de volgende drempelbedragen:

Voor diensten en leveringen : € 214.000

Voor sociale- en andere specifieke diensten : € 750.000

Voor werken : € 5.350.000

Wanneer de totale contractwaarde (excl. BTW) van een aanbesteding boven het Europese drempelbedrag voor de betreffende categorie uitkomt, is Europese aanbesteding verplicht.

In deze paragraaf wordt aangegeven hoe aanbestedingen onder de bovengenoemde Europese drempelbedragen uitgevoerd moeten worden.

2.1 Kaders voor onderdrempelige aanbestedingen

Voor opdrachten waarvan de geraamde waarde lager is dan de betreffende Europese drempelbedragen, is deel 2 van de Europese aanbestedingswet niet van toepassing. Wel van toepassing zijn de beginselen van de aanbestedingswet: objectiviteit, gelijkheid, transparantie en proportionaliteit.

Objectiviteit

Dit beginsel is gekoppeld aan de te formuleren selectiecriteria en eisen. Dat betekent dat de criteria en de eisen die gesteld worden om te bepalen of een ondernemer geschikt is, relevant moeten zijn voor de te verstrekken opdracht.

Non-discriminatie of gelijke behandeling

Voor alle aanbestedingsprocedures geldt dat de aanbestedende dienst de ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze behandelt. Ondernemers uit EU-lidstaten en uit niet-lidstaten moeten gelijke kansen hebben om de opdracht te verwerven. Het verplicht stellen van een alleen in Nederland verkrijgbaar certificaat waarvoor alleen in Nederland gevestigde bedrijven in aanmerking komen, is bijvoorbeeld discriminerend. Dat geldt ook voor het niet gelijktijdig en niet volledig verstrekken van informatie aan alle gegadigden en inschrijvers. Ook het voorschrijven van te leveren of te hanteren producten die alleen in Nederland verkrijgbaar zijn, is discriminerend.

Transparantie

Dit is een verstrekkelijk beginsel omdat het nagenoeg alle activiteiten van het aanbesteden raakt. De aanbestedende dienst dient zodanig te handelen dat het voor ondernemers van te voren duidelijk is welke eisen worden gesteld, hoe het voldoen aan de eisen wordt getoetst of gewogen en wat het beoogde resultaat is. De aanbestedende dienst moet zodanig handelen dat achteraf aangetoond kan worden dat wat van tevoren is gemeld ook daadwerkelijk zo is gebeurd.

Proportionaliteit

Volgens het proportionaliteitsbeginsel dienen de te stellen eisen in redelijke verhouding te staan tot het voorwerp van de opdracht. De Aanbestedingswet geeft een meer concrete invulling aan dit beginsel door De Gids Proportionaliteit aan te wijzen als richtsnoer. Die gids is niet juridisch opgesteld maar geeft bindende voorschriften. Dit beginsel werkt ook door in de nationale aanbestedingsprocedures voor opdrachten waarvan de waarde onder het drempelbedrag ligt.

Het beginsel Proportionaliteit raakt de gehele procedure, vanaf de keuze tussen clusteren of opdelen in percelen tot en met de contractvoorwaarden. Dit beginsel heeft onder andere tot doel om overheidsopdrachten voor een breder marktsegment toegankelijk te maken zodat ook kleinere ondernemingen kans maken om de opdracht te verwerven. Het proportionaliteitsbeginsel leidt er tevens toe dat transactiekosten beperkt worden.

2.2 Raming van de opdracht

Voor het berekenen van de waarde van de opdracht gaat men uit van de totale waarde van de opdracht exclusief btw. Om de totale waarde te berekenen moeten ook eventuele opties of verlengingen bij de overeenkomst worden meegenomen. Voor de berekening moeten bovendien alle percelen van de opdracht worden opgeteld.

Het toetsingsmoment voor bepalen van deze waarde is het moment van het versturen van de aankondiging naar TenderNed, of de verzending van de offerteaanvraag naar aanbidders. Eventuele fluctuaties daarna kunnen wel voorkomen, maar beïnvloeden de beslissing over toepassing dus in beginsel niet. Zolang deze afwijkingen ten opzichte van de geraamde waarde niet meer afwijken dan een bepaald percentage en deze afwijkingen gemotiveerd kunnen worden. Er moet een betrouwbare en objectieve onderbouwing zijn voor de berekening van de waarde in gevallen dat deze fluctuaties leiden tot discussie over de toepasselijkheid van de aanbestedingsregels.

Algemeen geven de richtlijnen aan dat opdrachten niet opgesplitst of op een andere manier zo aangepast worden, dat op die manier de Europese aanbestedingsregels worden omzeild.

De ramingsmethode verschilt al naar gelang de opdracht de levering van een product, de uitvoering van diensten of de uitvoering van een bouwwerk betreft.

Leveringen

Gaat het om levering van een product, dan geldt als hoofdregel dat de geraamde totale vergoeding aan de leverancier als geraamde waarde moet worden genomen.

Bij die raming moet de maximaal mogelijke waarde van opties voor verlenging, uitbreiding of vervanging worden meegeteld. Bijkomende werkzaamheden voor de installatie of plaatsing moet u ook meenemen in de waarde raming.

Daarnaast gelden een aantal regels ter aanvulling:

1. Bij leasing, huur of huurkoop van producten berekent u de geraamde waarde als volgt:
 - als de opdracht een vaste looptijd heeft, neemt u de (geraamde) waarde voor deze totale looptijd,
 - a. als deze vaste looptijd meer dan 12 maanden is, neemt u bovendien de geraamde restwaarde van de producten bij het einde van de overeenkomst mee voor de waarde raming,
 - b. als de overeenkomst van onbepaalde tijd is of de looptijd niet of moeilijk kan worden bepaald, gaat u uit van een looptijd van 4 jaar.
2. Als de opdracht met een zekere regelmaat wordt verleend of bestemd is om gedurende een bepaalde periode te worden vernieuwd, gaat u uit van de totale periode waarbinnen dergelijke opdrachten kunnen worden verstrekt.
3. Bij een aanschaf voor zogenaamde homogene goederen (lees: goederen voor eenzelfde doel, bijvoorbeeld verschillende kopieerapparaten, kantoormeubels, kantoorartikelen) moet u de waarde van de afzonderlijke producten bij elkaar optellen. Het kan zijn dat u hierdoor wel boven het drempelbedrag uitkomt, terwijl voor elk van de verschillende producten de drempel niet wordt bereikt.

Diensten

Wanneer het gaat om een opdracht voor de uitvoering van diensten geldt als hoofdregel dat u de geraamde totale vergoeding aan de dienstverlener(s) als geraamde waarde neemt.

Verder moeten alle bijkomende, onlosmakelijk met de opdracht verbonden diensten of levering van producten worden meegerekend. Bij die raming moet de maximaal mogelijke waarde van opties voor verlenging, uitbreiding of vervanging worden meegeteld. Dit geldt ook als nog niet zeker is of de opties wel echt zullen worden uitgeoefend! Daarnaast geeft de richtlijn aanvullende voorschriften:

1. Als de opdracht in percelen (onderdelen) is verdeeld, moet u de waarderaming voor elk afzonderlijk perceel (onderdeel) bij elkaar optellen, ook al zou elk perceel (onderdeel) apart onder het drempelbedrag voor Europees aanbesteden blijven!
2. Als geen totaalprijs is vastgesteld, moet u uitgaan van de geraamde waarde voor de totale looptijd van het contract.
3. Bij opdrachten die voor onbepaalde tijd worden gegund geldt dat u voor de waarderaming uit moet gaan van de waarde van de opdracht berekend over een periode van vier jaren.
4. Als het een opdracht is die met een zekere regelmatigheid wordt verleend of die bestemd is om gedurende een bepaalde periode te worden herhaald, gaat u uit van de totale periode waarbinnen dergelijke opdrachten kunnen worden verstrekt.
5. Voor de volgende specifieke diensten is bovendien aangegeven wat de vergoeding inhoudt:
 - a. bij verzekeringsdiensten: de te betalen premie;
 - b. bij bankdiensten en andere financiële diensten: honoraria, provisies en rente en andere vormen van beloning;
 - c. bij opdrachten die betrekking hebben op ontwerpen: het te betalen honorarium of de te betalen provisie.

Werken

Wanneer het gaat om het laten uitvoeren van een bouwwerk, geldt als hoofdregel voor de waarderaming dat u de geschatte waarde neemt van het totale project. Alle onderdelen en werkzaamheden die tot het werk behoren of die aan het werk kunnen worden toegerekend moeten bij elkaar worden opgeteld.

1. Zo moet u ook bijvoorbeeld ontwerpkosten meenemen in de waarderaming, ook al zou u het ontwerp apart (als dienst) aan willen besteden of heeft u dat al eerder gedaan.
2. Goederen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het (bouw)werk, en die u aan de aannemer ter beschikking stelt (de zogenaamde directieleveringen) moet u ook meetellen in de waarderaming. Voorbeelden hiervan zijn bakstenen, steigers of machines die voor de bouw nodig zijn.
 - Zelfs als de waarde van deze goederen boven het drempelbedrag van richtlijn 2004/18/EG uitkomt, en u heeft deze levering via een aanbesteding voor leveringen ingekocht, dan nog moet u deze waarde meetellen onder richtlijn 2004/18/EG.
Een voorbeeld: u wilt voor EUR 1 miljoen bakstenen inkopen en de geraamde waarde (excl. bakstenen) van het bouwwerk is EUR 5 miljoen. U moet het bouwwerk dan aanbesteden onder richtlijn 2004/18/EG, daar de waarderaming op EUR 6 miljoen uitkomt.
 - Let op! U mag ook geen opdrachten combineren om zo onder de aanbestedingsrichtlijnen uit te komen.
Voorbeeld: u wilt zelf voor EUR 1 miljoen bakstenen inkopen via een aparte overeenkomst, en deze ter beschikking stellen aan een aannemer voor de uitvoering van een werk. De geraamde waarde van dit werk is (excl. bakstenen) EUR 4,5 miljoen. Op grond van de regel uit voorgaande alinea, zou u hieruit kunnen concluderen dat u onder het drempelbedrag voor werken blijft en dus niet Europees hoeft aan te besteden. Echter, de bakstenen moet

u Europees aanbesteden volgens richtlijn 2004/18/EG, daar het geraamde bedrag hoger is dan het drempelbedrag voor deze richtlijn. U mag de volledige opdracht overigens wel aanbesteden onder richtlijn 2004/18/EG.

3. Ook de overige kosten voor bijkomende werkzaamheden die een onlosmakelijk onderdeel uitmaken van de bouwopdracht, zoals in sommige gevallen installatiewerkzaamheden, moet u meetellen.
4. Als het werk in percelen wordt verdeeld, dan moet u de waardering voor elk afzonderlijk perceel bij elkaar optellen, ook al zou elk perceel apart onder het drempelbedrag voor Europees aanbesteden blijven!

2.3 Welke procedure toe te passen

In onderstaande afbeelding is te zien wanneer welke inkoopprocedure gevolgd dient te worden. Deze zijn gebaseerd op de Gids Proportionaliteit. Indien goed gemotiveerd kan hier onder voorwaarden van afgeweken worden. In de afbeelding is ook te zien wie daar dan toestemming voor kan geven.

aanbestedingsvorm	minimum aantal offertes*	werken	leveringen en diensten	externe inhuur (dienst) **	sociale en andere specifieke diensten
enkelvoudig onderhands	1	≤ € 50.000	≤ € 30.000	≤ € 50.000	≤ € 50.000
meervoudig onderhands	3	€ 50.000 - € 150.000	€ 30.000 - € 70.000	€ 50.000 - € 100.000	€ 50.000 - € 150.000
meervoudig onderhands	4	€ 150.000 - € 250.000	€ 70.000 - € 100.000	€ 100.000 - € 150.000	€ 150.000 - € 250.000
meervoudig onderhands	5	€ 250.000 - € 1.500.000	€ 100.000 - € 150.000	-	€ 250.000 - € 500.000
nationaal openbaar	-	€ 1.500.000 - € 5.350.000	€ 150.000 - € 214.000	€ 150.000 - € 214.000	€ 500.000 - € 750.000
Europees	-	≥ € 5.350.000	≥ € 214.000	≥ € 214.000	≥ € 750.000

* Het maximum aantal aan te vragen offertes is 5. Uitzondering is een laagste prijs gunning bij werken met een geraamde waarde van meer dan € 500.000 en onder de grens voor Nationaal Openbaar aanbesteden. Het maximum aantal offertes is dan 7. Bij Europees en Nationaal Openbaar aanbesteden is het aantal offertes niet vooraf te bepalen.

** Aangezien bij inhuur de "klik" vaak een belangrijke rol speelt (naast meer objectieve criteria als prijs, ervaring, opleiding), zijn de bedragen hier ruimer dan bij overige diensten.

Indien goed gemotiveerd kan soms voor een minder zware procedure gekozen worden. Hiervoor geldt dat dan toestemming vereist is van:

inkoopadviseur
inkoopadviseur tot € 70.000, daar boven college
college
afwijking niet toegestaan

3 Het aanbestedingsdossier

In Soest wordt gewerkt met een gestandaardiseerde structuur voor elk aanbestedingsdossier. Daardoor bevat elk aanbestedingsdossier alle informatie die nodig is om verantwoording over de gevolgde werkwijze te kunnen afleggen bij iedere vorm van controle (van interne controle t/m inzage vanuit de WOB en bij mogelijke rechtszaken).

Stukken, die in ieder geval in het dossier behoren te zitten:

- Het Proces Verbaal van selectie van gegadigden;
- De publicatie c.q. offerteaanvraag;
- De aanbestedingsleidraad (programma van eisen en wensen);
- Eventuele bestekstekeningen en andere stukken ter toelichting;
- De vragen, die door gegadigden zijn gesteld;
- De nota(s) van inlichtingen;
- De inschrijvingen (ingezonden offertes);
- Het proces verbaal van beoordeling;
- Het bericht van voornemen tot gunnen;
- Het bericht van definitief gunnen;
- Alle communicatie tussen de aanbestedende dienst en de gegadigden.

De rol van de inkoopadviseur is tijdens de loop van een aanbestedingsprocedure is in ieder geval altijd toetsend en adviserend. In onderling overleg met de aanbestedende afdeling kan deze bovendien coördinerend en begeleidend zijn.

De Aanbestedingswet stelt het elektronisch aanbesteden (E-aanbesteden) vanaf 1 juli 2017 verplicht voor Europese aanbestedingen. E-aanbesteden houdt in dat alle communicatie en informatie-uitwisseling tussen aanbestedende diensten en ondernemers elektronisch (digitaal) plaatsvindt. Dit is (nog) niet verplicht voor nationale en onderhandse aanbestedingen.

Gemeente Soest gebruikt hiervoor het Tendered platform. Tendered is opgezet en wordt beheerd door het Ministerie van Economische zaken. Dit is tevens het publicatiemiddel voor aankondigingen voor nationale en Europese aanbestedingen.

Gemeente Soest gebruikt E-aanbesteden ook voor haar meervoudig onderhandse aanbestedingen. Tenzij de inkoopadviseur gemotiveerd toestemming wordt gevraagd en akkoord geeft om daar in voorkomende gevallen van af te wijken.

De regels die gelden in Soest voor dossier-opbouw zijn verplicht wanneer een meervoudig onderhandse, nationaal openbare of Europese aanbestedingsprocedure wordt uitgevoerd. De belangrijkste doelstelling hiervan is, om te allen tijde verantwoording te kunnen afleggen over de gevolgde werkwijze bij een aanbesteding (denk aan controller, accountant, eventuele klachten en mogelijke rechtszaken).