

Juridisch raamwerk inkoop- en aanbesteding 2021

gemeenten Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn en uitvoeringsorganisatie DUO+ 2021

Inleiding

Het inkopen en aanbesteden van diensten en werken is voor de drie Duo gemeenten een belangrijk instrument om de door hun gewenste maatschappelijke effecten te realiseren. Hiermee is een aanzienlijk deel van de gemeentelijke financiën gemoeid. Een helder en actueel raamwerk voor de inkoop en aanbesteding, is noodzakelijk om de uitvoering daarvan effectief en efficiënt te organiseren.

Omdat een groot deel van de inkoop en aanbesteding door Duo+ wordt uitgevoerd en een aantal inkooptrajecten in Duo+ verband gezamenlijk worden opgepakt is hiervoor een gezamenlijk en geharmoniseerd raamwerk op hoofdlijnen noodzakelijk.

In dit document is dit gezamenlijke Inkoop- en aanbestedingsraamwerk geformuleerd. In de uitvoering van het raamwerk kunnen de betrokken organisaties op onderdelen hieraan een eigen invulling geven. Hiervoor zijn per organisatie interne Inkoophandboeken opgesteld.

Het raamwerk inkoop en aanbesteding sluit volledig aan bij de huidige wet- en regelgeving. Daarnaast zijn uitgangspunten geformuleerd in het kader van de doelmatigheid maar zeker ook de omgang met lokale/regionale ondernemers. Voorts is ook aandacht voor het duurzaam en innovatief inkopen. Dit raamwerk vormt een belangrijk instrument waarmee de gemeenten beter in staat zijn om bij inkoop en aanbesteding de gewenste maatschappelijke resultaten te behalen, een betrouwbare partner te zijn, en het goede voorbeeld te geven bij naleving van wet- en regelgeving.

1. Definities

In dit raamwerk inkoop en aanbesteding wordt verstaan onder:

Diensten	Diensten als bedoeld in artikel 1.1 Aanbestedingswet 2012
Inkoop	(Rechts)handelingen van de Opdrachtgever gericht op de verwerving van Werken, Leveringen of Diensten en die een of meerdere facturen van de Opdrachtnemer met betrekking tot bedoelde Werken, Leveringen of Diensten tot gevolg hebben
Leveringen	Leveringen als bedoeld in artikel 1.1 Aanbestedingswet 2012
Offerte	Een aanbod in de zin van het Burgerlijk Wetboek
Offerteaanvraag	Een enkelvoudige of meervoudige aanvraag van de Opdrachtgever voor te verrichten prestaties of een (Europese) aanbesteding conform de Aanbestedingswet 2012 en de Europese aanbestedingsrichtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU
Ondernemer	Potentiële Opdrachtnemer
Opdrachtgever	Gemeente Diemen, gemeente Ouder-Amstel, gemeente Uithoorn, uitvoeringsorganisatie DUO+
Opdrachtnemer	Een 'aannemer', een 'leverancier' of een 'dienstverlener'
Werken	Werken als bedoeld in artikel 1.1 Aanbestedingswet 2012

2. Doelstellingen

De gemeenten willen zoveel mogelijk de door hun gewenste maatschappelijke effecten realiseren. Het inzetten van het instrument van de inkoop en aanbesteding is daarvoor onontbeerlijk, waarbij ze een betrouwbare partner willen zijn, en het goede voorbeeld willen geven bij onder andere naleving van wet- en regelgeving.

Dit raamwerk inkoop en aanbesteding wil daarvoor de volgende doelstellingen realiseren:

- Rechtmatig en doelmatig Inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed.
- Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn.
- Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijskwaliteit verhouding.
- Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau en de bestuurskracht van de gemeenten.
- De Opdrachtgever stelt een administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor Ondernemers voorop.
- Dit raamwerk inkoop en aanbesteding sluit zoveel mogelijk aan op het algemene beleid van de Opdrachtgever.

Om deze doelstellingen te realiseren zijn juridische, ethische en ideële, economische en organisatorische uitgangspunten vastgelegd in dit raamwerk inkoop- en aanbesteding. Deze uitgangspunten zijn in de volgende hoofdstukken uitgewerkt.

3. Juridische uitgangspunten

3.1 Algemeen juridisch kader

De Opdrachtgever leeft de relevante wet- en regelgeving na.

Uitzonderingen op (Europese) wet- en regelgeving zullen door de Opdrachtgever restrictief worden uitgelegd en toegepast om te voorkomen dat het toepassingsbereik van deze wet- en regelgeving wordt uitgehold. De voor het raamwerk inkoop en aanbesteding meest relevante wet- en regelgeving volgen uit:

- **Aanbestedingswet 2012:** dit nieuwe wettelijke kader, aangepast per 1 juli 2016 implementeert de Europese Richtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU ('Aanbestedingsrichtlijnen') en Richtlijn 2007/66/EG ('Recht beschermingsrichtlijn'). Deze wet biedt één kader voor overheidsopdrachten boven en – beperkt – onder de (Europese) drempelwaarden en de rechtsbescherming bij (Europese) aanbestedingen.
- **Europese wet- en regelgeving:** wet- en regelgeving op het gebied van aanbesteden is afkomstig van de Europese Unie. De 'Aanbestedingsrichtlijnen' vormen momenteel de belangrijkste basis. De interpretatie van deze Aanbestedingsrichtlijnen kan volgen uit Groenboeken, Interpretatieve Mededelingen etc. van de Europese Commissie.
- **Burgerlijk Wetboek:** het wettelijke kader voor overeenkomsten.

3.2 Uniforme documenten

De Opdrachtgever streeft er naar om uniforme documenten te hanteren, 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 Opdrachtgever past bij de betreffende Inkoop in ieder geval toe:

- Gids Proportionaliteit.
- Aanbestedingsreglement Werken 2016 ('ARW 2016');
- Uniforme klachtenregeling van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat;
- Algemene inkoopvoorwaarden 2017 gemeente Diemen, Uithoorn, Ouder-Amstel en de gemeenschappelijke regeling Duo+;
- GIBIT: Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT

3.3 Algemene beginselen bij Inkoop

Algemene beginselen van het aanbestedingsrecht

De Opdrachtgever neemt bij overheidsopdrachten en concessie overeenkomsten 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 Opdrachtgever 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 Opdrachtgever.
- **Algemene beginselen van behoorlijk bestuur:** De Opdrachtgever neemt bij zijn Inkopen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht, zoals het gelijkheidsbeginsel, motiveringsbeginsel en vertrouwensbeginsel.

3.4 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 Opdrachtgever de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht toe. Overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten met een duidelijk grensoverschrijdend belang zijn overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten waarbij buiten Nederland gevestigde Ondernemers interesse hebben of kunnen hebben. Dit kan blijken uit de uitgevoerde marktanalyse.

Of een overheidsopdracht of een concessieovereenkomst een duidelijk grensoverschrijdend belang heeft, zal afhangen van verschillende omstandigheden, zoals de waarde van de opdracht, de aard van de opdracht en de plaats waar de opdracht moet worden uitgevoerd.

Voor overheidsopdrachten of concessieovereenkomsten met een duidelijk grensoverschrijdend belang, zal de Opdrachtgever een passende mate van openbaarheid in acht nemen. Dit vloeit voort uit het transparantiebeginsel. Een aankondiging van de te verstrekken opdracht zal de Opdrachtgever publiceren.

3.5 Mandaat en volmacht

Inkoop vindt plaats met inachtneming van de vigerende mandaat- en volmactsregeling van de Opdrachtgever. De Opdrachtgever is slechts gebonden aan verbintenissen en verplichtingen op basis van rechtsgeldige besluitvorming en civielrechtelijke vertegenwoordiging.

3.6 Afwijkingsbevoegdheid

Afwijkingen op dit raamwerk inkoop en aanbesteding zijn slechts mogelijk en toegestaan op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit voor zover dat op basis van de geldende wet- en regelgeving mogelijk is.

Een afwijkingsbesluit wordt opgesteld door de Opdrachtgever. Het besluit tot afwijken geschiedt volgens de mandatering zoals vastgelegd in de mandaat-/bevoegdhedenregeling van de desbetreffende organisatie.

4. Ethische en ideële uitgangspunten

4.1 Integriteit

- a. De Opdrachtgever heeft hoog in het vaandel dat haar bestuurders en ambtenaren en andere medewerkers integer handelen. Zij houden zich aan de vastgestelde gedragscodes, handelen zakelijk en objectief, waardoor bijvoorbeeld belangenverstremming wordt voorkomen.
- b. De Opdrachtgever wil enkel 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, bijvoorbeeld door de toepassing van uitsluitingsgronden of het hanteren van de 'Gedragsverklaring Aanbesteden'.

4.2 Maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI)

- a. Bij Inkopen neemt de Opdrachtgever duurzaamheidsaspecten in acht. De Opdrachtgever heeft een voorbeeldfunctie in het maatschappelijk verkeer. Duurzaam Inkopen is het meenemen van sociale en milieuaspecten in het inkoopproces. Dit kan o.a. tot uitdrukking komen door het volgende:
 - Bij de product- en marktanalyse kan de Opdrachtgever inventariseren welke Werken, Leveringen of Diensten op het gebied van duurzaamheid op de markt worden aangeboden.
 - In de aanbestedingsstukken (bijvoorbeeld in de selectie- en gunningscriteria) en in de te sluiten overeenkomst kunnen duurzaamheidscriteria worden opgenomen.
 - De Opdrachtgever kan kiezen om digitaal in te kopen (E-procurement, gebruik van e-mail etc.).
 - De Opdrachtgever zal de aangeboden duurzame oplossingen monitoren. Op deze wijze kan zij een duurzame oplossing inbedden in de eigen organisatie van de Opdrachtgever en haar werkwijze.
- b. Inkoop vindt op maatschappelijk verantwoorde wijze plaats. Hierbij spelen onderwerpen als arbeids(re)integratie, arbeidsomstandigheden en – indien passend – social return. Daarnaast worden Werken, Leveringen en/of Diensten geweerd die onder niet aanvaardbare arbeidsomstandigheden (zoals kinderarbeid, dwangarbeid, discriminatie van werknemers, niet-betaling van leefbaar loon) tot stand komen of zijn gekomen. Voor een aantal productgroepen die door de Opdrachtgever worden ingekocht bestaan "eerlijke handel" varianten. Bij aanbestedingen waar een "eerlijke handel" variant beschikbaar is, zal dit in de gunningsvoorwaarden worden betrokken.

Gezien het belang van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen wordt voor dit aspect per gemeente een specifiek beleid opgesteld.

4.3 Innovatie

De Opdrachtgever moedigt – daar waar mogelijk – innovatiegericht Inkopen (en aanbesteden) aan. Bij innovatiegericht Inkopen wordt gezocht naar een innovatieve oplossing of laat de Opdrachtgever ruimte aan de Ondernemer 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'.

5. Economische uitgangspunten

5.1 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 Opdrachtgever 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 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 marktconsulatie met Ondernemers kan onderdeel uitmaken van de marktanalyse.

5.2 Onafhankelijkheid en keuze voor de ondernemersrelatie

- a. De Opdrachtgever acht een te grote afhankelijkheid van Ondernemers niet wenselijk. De Opdrachtgever streeft naar onafhankelijkheid ten opzichte van Ondernemers (Opdrachtnemers) zowel tijdens als na de contractperiode. De Opdrachtgever moet in beginsel vrij zijn in het maken van keuzes bij zijn Inkoop waaronder de keuze van Ondernemer(s) en Opdrachtnemers, maar ook vanwege de naleving van de (Europese) wet- en regelgeving.
- b. De Opdrachtnemer kiest voor de meest aangewezen ondernemersrelatie. Gedurende de contractperiode kan bij de Opdrachtnemer afhankelijkheid ontstaan van de Opdrachtgever door bijvoorbeeld de te behalen doelstellingen, resultaten, productontwikkelingen (innovatie) of het creëren van prikkels. De Opdrachtgever kiest in dat geval voor de meest aangewezen ondernemersrelatie. De mate van (on)afhankelijkheid in een ondernemersrelatie wordt onder andere bepaald door de financiële waarde van de opdracht, switchkosten, mate van concurrentie in de sector (concentratiegraad) en beschikbaarheid van alternatieve Ondernemers.

5.3 Lokale economie en MKB

Het gelijkwaardigheidsbeginsel is een van de belangrijkste pijlers van (Europese) aanbestedingswet- en regelgeving. Een eventuele voorkeursbehandeling voor plaatselijke ondernemers is in strijd met het beginsel van non-discriminatie, dat volgens wettelijke kaders bij alle aanbestedingen nageleefd moet worden. Om het lokale/regionale bedrijfsleven maximaal in staat te stellen mee te dingen naar opdrachten van de Opdrachtgever worden de volgende maatregelen genomen:

- bij openbare aanbestedingen (al dan niet met voorselectie) zullen objectieve en proportionele geschiktheid- en selectiecriteria gesteld worden (dat wil zeggen redelijk in relatie tot de aard en de omvang van de opdracht) waardoor voorkomen wordt dat het (plaatselijke) MKB bij voorbaat kansloos is;
- aan combinaties van inschrijvers zullen geen hogere eisen gesteld worden dan aan afzonderlijk inschrijvers;
- bij meervoudig onderhandse aanbestedingen zal er een royale invitatie van het lokale/regionale bedrijfsleven plaatsvinden;
- bij enkelvoudige uitnodigingen zullen opdrachten bij voorkeur bij lokale/regionale bedrijven geplaatst worden.

5.4 Samenwerkingsverbanden

De Opdrachtgever hanteert als uitgangspunt dat zij oog heeft voor samenwerking bij Inkoop. Dit geldt zowel voor samenwerkingen binnen de eigen organisatie als voor samenwerkingen met de overige Opdrachtgevers, met andere gemeenten of andere aanbestedende diensten.

5.5 Bepalen van de inkoopprocedure

De Opdrachtgever zal – met inachtneming van de Gids Proportionaliteit – bij de onderstaande bedragen de volgende procedures hanteren, tenzij blijkt dat dit niet aansluit bij het type Inkoop en het karakter van de markt waarin de Ondernemers opereren. In dat laatste geval kan de Opdrachtgever ook kiezen voor een andere procedure, aangezien het voor bepaalde Inkopen niet te kwantificeren is in een vast bedrag. Deze afwijkende keuze wordt genomen op basis van een gemotiveerde markt benaderingsstrategie, altijd met de doelstelling om het product, de dienst of het werk tegen een optimale prijs/kwaliteitsverhouding en met oog voor mens en maatschappij in te kopen en binnen de wet- en regelgeving t.a.v. het verstrekken van overheidsopdrachten.

Uiteraard kan er altijd voor een “zwaardere” procedure worden gekozen dan uit het schema volgt.

Inkoopprocedures

	Diensten	Sociale en specifieke diensten	Leveringen	Werken

Enkelvoudig	tot € 50.000,-		tot € 50.000,-	tot € 100.000,-
Meervoudig	Tot Europees drempelbedrag		Tot Europees drempelbedrag	tot € 2.500.000,-
Nationaal				tot Europees drempelbedrag
Europees	vanaf Europees drempelbedrag	vanaf € 750.000,- eigen procedure	vanaf Europees drempelbedrag	vanaf Europees drempelbedrag

(Bedragen zijn exclusief BTW)

Bij diensten en Leveringen kan in de plaats meervoudig of enkelvoudig onderhands aanbesteden ook gekozen worden voor een ander/zwaarder traject als dat gewenst is. Dit kan zijn voor het bereiken van een groter aantal marktpartijen, het bevorderen van de concurrentie en/of het behalen van inkoopvoordelen.

- **Enkelvoudig onderhandse Offerteaanvraag**
De Opdrachtgever vraagt minimaal aan één Ondernemer een Offerte.
- **Meervoudig onderhandse Offerteaanvraag**
De Opdrachtgever vraagt ten minste aan drie Ondernemers en ten hoogste aan vijf Ondernemers een Offerte.
- **Nationaal aanbesteden**
Onder de (Europese) drempelbedragen zal de Opdrachtgever nationaal aanbesteden. De Opdrachtgever zal voorafgaand aan de opdrachtverlening een aankondiging plaatsen.
- **Europees aanbesteden**
Oven de (Europese) drempelbedragen zal de Opdrachtgever in beginsel Europees aanbesteden, tenzij dit in een bepaald geval niet nodig is op grond van de geldende wet- en regelgeving.

5.6 Raming en financiële budget

Inkoop vindt plaats op basis van een deugdelijke en objectieve voorafgaande schriftelijke raming van de opdracht. De raming is ook van belang om de financiële haalbaarheid van de opdracht te bepalen. De Opdrachtgever wil immers niet het risico lopen dat zij verplichtingen aangaat die zij niet kan nakomen.

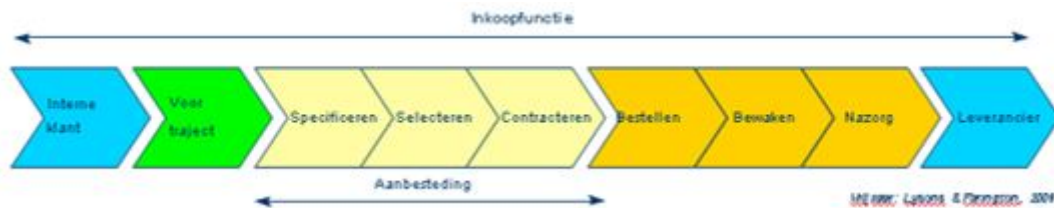
5.7 Eerlijke mededinging en commerciële belangen

De Opdrachtgever bevordert eerlijke mededinging. De betrokken Ondernemers moeten een eerlijke kans krijgen om de opdracht gegund te krijgen. Door in principe objectief, transparant en non-discriminerend te handelen, bevordert de Opdrachtgever een eerlijke mededinging. Dit zal bijdragen aan het in stand houden van een gezonde marktwerking (ook op de lange termijn). De Opdrachtgever wenst geen Ondernemers te betrekken in haar inkoopproces die de mededinging vervalsen.

6. Organisatorische uitgangspunten

6.1 Inkoopproces

Het inkoopproces bestaat uit verschillende fasen, startend vanaf het voortraject.



stap	fase inkoopproces	toelichting
1	Voortraject	<ul style="list-style-type: none"> • Bepalen van inkoopbehoefte • Bepalen van het aanbod (bijv. product- en marktanalyse) • Raming en bepalen van het financiële budget • Keuze Offerteaanvraag
2	Specificeren	<ul style="list-style-type: none"> • Opstellen van eisen en wensen • Omschrijven van de opdracht • Opstellen Offerteaanvraag
3	Selecteren	<ul style="list-style-type: none"> • Eventuele voorselectie geïnteresseerde Ondernemers • Bekendmaking opdracht via verzenden van de Offerteaanvraag, de website of TenderNed

		<ul style="list-style-type: none"> • Offertes evalueren • Nader onderhandelen (indien mogelijk op grond van de geldende wet- en regelgeving) • Gunning aan winnende Ondernemer
4	Contracteren	<ul style="list-style-type: none"> • Tekenen (raam) overeenkomst met (winnende) Contractant • Registreren getekende overeenkomst • Informeren afgewezen Ondernemers
5	Bestellen	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoeren van de opdracht • Eventueel met het doen van bestellingen
6	Bewaken	<ul style="list-style-type: none"> • Bewaken termijnen • Controleren nakoming afgesproken prestaties • Tijdige betaling facturen
7	Nazorg	<ul style="list-style-type: none"> • Beheren van de overeenkomst, bijvoorbeeld prijsindexeringen of looptijd • Evalueren overeenkomst met Contractant

6.2 Inkoop in de organisatie

Inkoop is door middel van een gecoördineerde inkoopfunctie georganiseerd, vanwege specifieke kennis en vaardigheden. Hiermee wordt de inkoop geprofessionaliseerd en wordt deze effectiever en efficiënter. De 4 organisaties worden hiermee ontzorgd.

6.3 Verantwoordelijken

Inkoop wordt concreet uitgevoerd door het ambtelijk apparaat. De Inkoopers zijn verantwoordelijk voor Inkoop. Het College van B&W/de directie is verantwoordelijk voor de uitvoering van het raamwerk inkoop en aanbesteding.

6.4 Inkoophandboek

De uitwerking van het raamwerk inkoop en aanbesteding vindt plaats in het interne Inkoophandboek van de Opdrachtgever.

Slotbepaling

- Dit raamwerk inkoop en aanbesteding wordt aangehaald als 'Juridisch raamwerk inkoop en aanbesteding gemeente Diemen, gemeente Ouder-Amstel, gemeente Uithoorn en DUO+ 2021
- Het raamwerk treedt in werking met ingang van 20 april 2021.