

Strategisch Inkoop- en Aanbestedingsbeleid Emmen 2016

0 Samenvatting

Deze strategische nota formuleert de kaders, doelstellingen en uitgangspunten voor het handelen van de gemeente Emmen ten aanzien van inkopen en aanbesteden. Hiermee kan het inkoopbeleid op uniforme wijze door de hele organisatie worden toegepast. Daarmee wordt een belangrijke voorwaarde gecreëerd voor de ambitie van de gemeente Emmen om het professionele inkoopproces continu te verbeteren.

De volgende **inkoopvisie** is de drijvende kracht van inkoop en aanbesteden door de gemeente Emmen:

Professioneel inkopen en aanbesteden moet ons de beste kwaliteit voor ons geld opleveren en een bijdrage leveren aan de strategische doelstellingen van de gemeente.

De beleidsnota onderscheidt zich op een aantal essentiële punten ten opzichte van het vorige beleid. Het gaat om de volgende nieuwe speerpunten van beleid:

Dit beleid komt tot stand terwijl er een economische crisis woedt. De gemeente wenst te doen wat binnen haar mogelijkheden ligt om de *economie te stimuleren*. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is daarvoor een essentieel instrument. De gemeente heeft een begroting van circa € 350 miljoen en een jaarlijks beïnvloedbaar inkoopvolume van circa € 150 miljoen tot haar beschikking. Naast een gemeentelijke maatregel als het versnellen van investeringen bevat dit inkoop- en aanbestedingsbeleid onder meer de volgende maatregelen: het aanbestedingsproces is beter gestroomlijnd; de drempelbedragen voor aanbestedingsprocedures zijn substantieel verhoogd en de administratieve lasten worden zoveel mogelijk beperkt, bijvoorbeeld door digitaal aan te besteden. Daarnaast worden maatregelen geïntroduceerd om het regionale bedrijfsleven te stimuleren. Dit alles zonder de rechtmatigheid uit het oog te verliezen.

Een ander essentieel verschil is een sterke focus op *duurzaamheid*. In deze nota wordt bepaald welke duurzaamheidsdoelstellingen de gemeente nastreeft en op welke wijze zij dit in haar inkoopbeleid verankert. De gemeente Emmen wil een voorbeeld zijn op het gebied van duurzaam inkopen en maatschappelijk ondernemen. Met haar inkopen stimuleert de gemeente ook maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) bij haar opdrachtnemers. De belangrijkste maatregelen in dit kader zijn de volgende. Emmen sluit zich aan bij het programma Duurzaam Inkopen van de rijksoverheid. Daartoe ondertekenen wij de Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen. Wij passen bij iedere inkoop vanaf € 150.000 de duurzaamheidscriteria uit het rijksprogramma toe. De ambitie van de gemeente Emmen reikt verder dan de duurzaamheidscriteria, die niet altijd even ambitieus zijn. De gemeente streeft daarom nadrukkelijk naar het verduurzamen van haar eigen bedrijfsvoering. Om duurzaamheid nog een extra impuls te geven, wordt jaarlijks minimaal één pilot gehouden waarbij in de aanbestedingsprocedure wordt ingekocht volgens het cradle to cradle principe (zie hoofdstuk 5). Wij verliezen daarbij de doelmatigheid niet uit het oog. Duurzaam inkopen is bovendien niet alleen goed voor mens en milieu, maar geeft ook een impuls aan de innovatiekracht van het bedrijfsleven.

Verder wil de gemeente Emmen een integere, betrouwbare en zorgvuldige aanbesteder en opdrachtgever zijn. Aan de andere kant wenst de gemeente alleen zaken te doen met leveranciers, dienstverleners en aannemers die, naast het hebben van een hoge toegevoegde waarde, integer handelen en hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen. In dit beleid geeft de gemeente Emmen daar invulling aan. De visie van de gemeente Emmen op de rollen van opdrachtnemer en opdrachtgever wordt niet alleen bepaald door zakelijkheid, maar ook door het adagium 'samenwerken leidt tot het beste resultaat'.

Dit inkoop- en aanbestedingsbeleid rust op de volgende pijlers:

- doelmatigheid
- duurzaamheid
- rechtmatigheid

Deze pijlers fungeren als kernwaarden voor de inkoop door de gemeente. De kernwaarden worden in deze nota nader geconcretiseerd.

De gemeente heeft de verantwoordelijkheid de publieke gelden zo efficiënt mogelijk te benutten en koopt dus zo *doelmatig* mogelijk in. Hiertoe worden onder meer de volgende instrumenten ingezet. De gemeente bevordert de concurrentie zoveel mogelijk, baseert haar inkoopbeslissingen op basis van integrale kostenbeheersing (total cost of ownership), voert een professioneel leveranciers- en contract-

management en werpt geen onnodig hoge belemmeringen op voor bedrijven in aanbestedingsprocedures. Andere instrumenten zijn dat herhalings- en routinematige aankopen bij voorkeur worden ondergebracht in raamovereenkomsten en dat de samenwerking met onze buurgemeenten wordt geïntensiveerd.

De gemeente Emmen heeft *duurzaamheid* hoog in haar vaandel staan. Zij wil haar eigen bedrijfsvoering verduurzamen en duurzaam of maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) stimuleren. Duurzaam inkopen is hiervoor een belangrijk instrument. De ambities van de gemeente op het gebied van duurzaamheid zijn hierboven al benoemd onder de nieuwe speerpunten van beleid.

Tot slot moet en wil de gemeente voldoen aan eisen van *rechtmatigheid*. De gemeente Emmen is op grond van de Europese regelgeving een 'aangebestedende dienst'. Dit betekent dat de inkopen van de gemeente zijn gebonden aan de Europese en nationale aanbestedingsregels. Ook moet Emmen als Europese gemeente de volgende algemene basisbeginselen in acht nemen: transparantie, objectiviteit en non-discriminatie. In deze nota wordt ingevuld hoe de gemeente daaraan voldoet. Dit gebeurt onder meer door drempelbedragen vast te leggen op grond waarvan bepaalde aanbestedingsvormen zijn voorgeschreven. De gemeente formuleert in deze beleidsnota ook eigen aanbestedingsregels, onder meer om te voldoen aan de genoemde basisbeginselen.

Beleidsuitgangspunten

De bovengenoemde kernwaarden worden in dit inkoop- en aanbestedingsbeleid uitgewerkt in de volgende beleidsuitgangspunten, waaraan alle inkopen moeten voldoen:

- Economische uitgangspunten (hoofdstuk 3)
- Juridische uitgangspunten (hoofdstuk 4)
- Maatschappelijke en ethische uitgangspunten (hoofdstuk 5)
- Aanbestedingsbeleid (hoofdstuk 6).

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor een nieuwe beleidsnota

Voorliggende nota is een volledige revisie van de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid, getiteld '*Alles waar een factuur tegenover staat*'. Deze nota dateert uit januari 2005. In de daaropvolgende jaren is er veel gebeurd.

Op *juridisch gebied* zijn er veel nieuwe ontwikkelingen. De belangrijkste daarvan is de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet 2012, waarmee de laatste Europese aanbestedingsrichtlijn nr. 2014/24/EU is geïmplementeerd. In de aanbestedingsrichtlijn en de Aanbestedingswet staan bindende regels voor het verstrekken van opdrachten door de overheid. De wet is op 1 april 2013 in werking getreden. Er is ook veel nieuwe jurisprudentie, er zijn nieuwe interpretatieve mededelingen van de Europese Commissie en de eerste wijziging van de Aanbestedingswet is een feit.

Ook moet worden opgemerkt dat het aanbestedingsproces steeds meer juridificeert. Zonder grondige kennis van de aanbestedingsregels is goed en efficiënt inkopen bij aanbestedende diensten welhaast onmogelijk geworden. Aan dit aspect is daarom een apart hoofdstuk gewijd. De regels moeten daarbij niet worden gezien als een doel op zich, maar als een instrument om iets te kopen met de juiste prijs-kwaliteitverhouding.

Op *organisatorisch gebied* is er ook veel gebeurd. Op 1 juli 2005 is de gemeentelijke organisatie gereorganiseerd en heeft een reshuffle van tal van functies plaatsgevonden. Ook de inkoopfunctie is toen anders ingericht. Sinds juli 2007 beschikt de gemeente over een centraal gecoördineerde inkoopfunctie, en sinds 2010 over een Inkoopbureau.

Daarnaast is sinds het verschijnen van de vorige beleidsnota de maatschappelijke aandacht voor *duurzaam inkopen en maatschappelijk verantwoord ondernemen* toegenomen. De visie van de gemeente Emmen en de concrete doelstellingen en bijbehorende handelwijze zijn in deze nota vastgelegd.

Het nieuwe inkoopbeleid is tevens ontstaan vanuit de behoefte om inkoop binnen de gemeente verder te professionaliseren. In juli 2007 het *Project Inkoopprofessionalisering* van start gegaan. De basis daarvoor is gelegd in het onderzoeksrapport 'Onderzoek Inkoop en Aanbesteding', dat in maart 2007 door Concerncontrol is opgeleverd. De conclusies en aanbevelingen zijn overgenomen door organisatie en bestuur. Eén van de voorgestelde maatregelen is het opstellen van een geactualiseerd inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Deze nota verschijnt terwijl er een wereldwijde *economische crisis* woedt. Met het oog daarop hebben college en raad verzocht om maatregelen om de economie te stimuleren. Het college heeft zich voorts als doel gesteld de *administratieve lasten terug te dringen*. Het voorliggende inkoop- en aanbestedings-

beleid voorziet daarin. De huidige drempelbedragen voor aanbestedingsprocedures dringen de gemeente en het bedrijfsleven te snel in een keurslijf met hoge administratieve lasten. Door de toepasselijke drempelbedragen substantieel te verhogen wordt de gemeente in staat gesteld flexibeler te opereren bij de inkoop van werken, leveringen en diensten. Naast deze versoepeling van het aanbestedingsproces wordt aandacht besteed aan het plaatselijk bedrijfsleven en het midden- en kleinbedrijf. Ook worden maatregelen getroffen om de administratieve lasten te verlagen, zoals het kiezen voor het elektronisch beschikbaar stellen van aanbestedingsdocumenten en het stimuleren van digitale communicatie in het kader van aanbestedingsprocedures.

Tot slot streeft de gemeente Emmen naar een intensieve, *structurele samenwerking* op het gebied van inkoop en aanbesteden met de gemeenten Borger-Odoorn en Coevorden. Naar de wijze waarop wordt op dit moment onderzoek gedaan door de Projectgroep Inkoop samenwerking, waarin de inkopers van de drie genoemde gemeenten zitting hebben. Hierdoor is het belangrijk de beleidsregels tussen de drie gemeenten waar mogelijk op elkaar af te stemmen.

Met het vaststellen van deze beleidsnota komen oude beleidsregels op het gebied van inkoop en aanbesteden te vervallen.

1.2 Status van deze beleidsnota

Belang

Voor het rechtmatig en doelmatig inkopen is het van groot belang dat er een helder, concreet beleidsdocument ligt waarin de kaders worden aangegeven waarbinnen inkopen kunnen plaatsvinden. Hiermee kan het inkoopbeleid op uniforme wijze door de hele organisatie worden toegepast.

Deze nota voorziet in bedoelde uniforme, organisatiebrede toepassing. Daarmee draagt de nota bij aan een professioneel inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Status

In deze beleidsnota worden de kaders en uitgangspunten voor het handelen van alle functionarissen van de gemeente op het gebied van inkopen en aanbesteden. Deze nota heeft de status van beleidsregel in de zin van artikel 4:81 (en verder) van de Algemene wet bestuursrecht. Dit heeft tot gevolg dat in overeenstemming met deze beleidsregel wordt gehandeld, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zou zijn in verhouding tot de met deze beleidsregel te dienen doelen.

De in deze beleidsnota vastgelegde kaders en uitgangspunten zijn algemeen bindend voor de gehele organisatie.

Met andere woorden: alleen in bijzondere gevallen mag (gemotiveerd) van deze nota worden afgeweken¹. Dit kan alleen door middel van een collegebesluit. Aan een dergelijk collegevoorstel gaat steeds een besluit van de directie vooraf.

Van deze nota kan slechts worden afgeweken door middel van een collegebesluit. Dit gaat steeds via de directie.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de doelstellingen en algemene uitgangspunten van dit inkoop- en aanbestedingsbeleid behandeld. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3, 4 en 5 respectievelijk de economische, de juridische en de maatschappelijke en ethische uitgangspunten bepaald. Het aanbestedingsbeleid met de voor de gemeente Emmen geldende drempelbedragen en bijbehorende aanbestedingsvormen komt aan de orde in hoofdstuk 6. Dan zijn er nog vier bijlagen: de gebruikte definities, een bijlage met de geldende drempelbedragen, een bijlage met het beslisschema voor aanbesteden in de gemeente Emmen, en de 'menukaart' Bouwblokken social return on investment.

Om het gebruik van deze nota te vergemakkelijken, zijn de belangrijkste punten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid geaccentueerd in de *omkaderde tekstgedeelten*.

1) Zie § 6.11, Hardheidsclausule.

2 Doelstellingen en algemene uitgangspunten

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de hoofddoelstellingen en algemene uitgangspunten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld. Deze moeten bij alle inkoop- en aanbestedingsactiviteiten in acht worden genomen. Op deze wijze geven zij richting aan het handelen van de gemeente. In paragraaf 2.2 wordt de inkoopvisie geformuleerd. De inkoopvisie wordt nader geconcretiseerd in de inkoopdoelstellingen, die zijn opgenomen in paragraaf 2.3.

2.2 Inkoopvisie

Professioneel inkopen en aanbesteden moet ons de beste kwaliteit voor ons geld opleveren en een bijdrage leveren aan de strategische doelstellingen van de gemeente.

2.3 Inkoopdoelstellingen en uitgangspunten

De doelstellingen van het Emmense inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn:

1. Aanbestedingsprocedures zijn transparant, objectief en non-discriminatoir.
2. Doelmatigheid: inkopen tegen de juiste prijs/kwaliteit verhouding.
3. Doelgerichtheid: op een zodanige manier inkopen, dat tegemoet wordt gekomen aan de doelstellingen van de gemeente (bedrijfsdoelstellingen).
4. Naleven van wet- en regelgeving.
5. Het creëren van een organisatiebrede, uniforme werkwijze.
6. Het verminderen van juridische en financiële risico's.
7. Het bevorderen van integriteit.
8. Het realiseren van duurzaam inkopen binnen de gehele gemeentelijke organisatie, waarbij het de ambitie is om in 2010 voor 75 procent duurzaam in te kopen, uiteindelijk resulterend in 100 procent duurzaam inkopen in 2015.

2.4 Organisatie inkoop- en aanbestedingsbeleid

De uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt geborgd door een professioneel inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hiertoe worden organisatorische uitgangspunten bepaald. Deze geven inzicht in welke activiteiten waar (centraal/decentraal) of op welke wijze worden uitgevoerd. Door middel van een procesmatige opzet wordt een handvat gegeven aan iedereen die betrokken is bij inkoop en/of aanbesteden. Met het oog op het dualisme worden de organisatorische uitgangspunten vastgelegd in een aparte nota, die wordt vastgesteld door het college.

2.5 Inkoopbevoegdheid

Deze strategische nota formuleert de kaders en uitgangspunten voor het handelen van de gemeente Emmen ten aanzien van inkopen en aanbesteden. Dit kader gaat echter niet in op de vraag wie er bevoegd is om namens de gemeente aanbestedingsprocedures te voeren of de gemeente te binden aan rechten en verplichtingen met derden. Om redenen van transparantie en overzichtelijkheid zijn deze bevoegdheden vastgelegd in het *Delegatiebesluit* en het *Mandaatverzamelbesluit*.

Bij het starten van een aanbestedingsprocedure en het aangaan van (contractuele) verplichtingen worden de bepalingen van het vigerende 'Delegatiebesluit' en 'Mandaatverzamelbesluit' nageleefd.

3 Economische uitgangspunten

3.1 Inleiding

De economische beleidsuitgangspunten gaan in op de mate van gewenste concurrentie, doelmatigheidsaspecten en de economische criteria die wij gebruiken in het selectieproces.

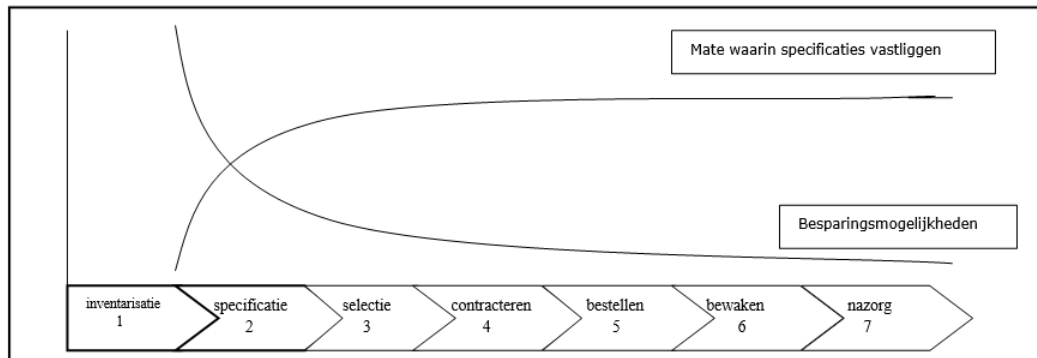
3.2 Mate van gewenste concurrentie

Algemeen uitgangspunt is: hoe meer concurrentie, hoe beter. Dit sluit aan bij de mededingingsdoelstellingen van de Europese commissie, waarmee een gezonde en sterke Europese economie wordt nastreeft. Dit heeft natuurlijk wel praktische grenzen, want geen opdrachtgever zit erop te wachten 50 offertes met elkaar te moeten vergelijken. Daarom worden drempelbedragen gehanteerd, op basis waarvan bepaalde marktbenaderingsmethoden (lees: aanbestedingsvormen) worden toegepast. In hoofdstuk 6, *Aanbestedingsbeleid*, wordt daar nader op ingegaan.

3.3 Aandacht en besparing tijdens het inkoopproces

Een bekende uitspraak in de inkoopwereld is 'de winst zit in het voortraject'. Hiermee wordt bedoeld dat aan het begin van het inkoopproces de grootste invloed is te bereiken op het halen van doelstellingen, zoals een lage kostprijs. Dit geldt ook voor doelstellingen met betrekking tot kwaliteit en duurzaamheid.

Het belangrijkste deel van het inkoopproces vindt dus plaats tijdens de inventarisatiefase en de specificatiefase en niet, zoals vaak gedacht wordt, tijdens de onderhandelingen in de contractfase. Tijdens het voorbereiden van de inkoop leggen we de uitgangspunten vast voor het hele inkooptraject: *wat* gaan we precies inkopen en *hoe* gaan we dat doen. Tijdens het inventariseren wordt de behoefte vastgesteld. Bij het specificeren bepalen we welke eisen en wensen worden gesteld aan de leverancier en aan de behoefte (programma van eisen). In figuur 1 is de relatie weergegeven tussen de besparingsmogelijkheden en de mate waarin specificaties vastliggen.



Figuur 1: Inkoopproces in relatie tot besparingsmogelijkheden en mate van specificatie.

Uitgangspunt is dat bij het inkopen de meeste aandacht wordt besteed aan die fasen van het inkoopproces die het meest opleveren. Dit betekent dat professionele inkopers in een zo vroeg mogelijk stadium bij het inkoopproces moeten worden ingeschakeld.

3.4 Bij voorkeur aanbesteden op basis van beste prijs-kwaliteitverhouding

Voor het bepalen van de economisch meest voordelige inschrijving bestaan er op grond van de Aanbestedingswet (artikel 2.114) drie mogelijkheden:

1. de beste prijs-kwaliteitsverhouding;
2. laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit, zoals de levenscycluskosten, of
3. laagste prijs.

In het geval van standaardopdrachten waarbij het uit te voeren werk, het te leveren product of de te leveren dienst gemakkelijk te specificeren is, kan het gunningcriterium 'de laagste prijs' zijn.

Voor niet-gestandaardiseerde opdrachten kan beter het gunningcriterium 'beste prijs-kwaliteitsverhouding' of 'laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit' (voorheen werden beide 'de economisch meest voordelige inschrijving' genoemd) met een weloverwogen combinatie van subcriteria worden gehanteerd. Het integrale beleid van de gemeente komt daarbij tot uitdrukking. Subcriteria kunnen onder meer zijn: prijs, plan van aanpak, duurzaamheid, dienstverlening, kwaliteit, geschiktheid, planning, uitvoeringstermijn, garanties, esthetische kenmerken. Door te gunnen op basis van één van beide gunningcriteria onder 1. en 2. kan de gemeente zoeken naar een verantwoorde balans tussen prijs en kwaliteit. Zie ook paragraaf 3.11.

De gemeente Emmen hanteert voor alle aanbestedingen het criterium 'de economisch meest voordelige inschrijving'. Per aanbesteding wordt bepaald welk criterium het best passend is, waarbij bij voorkeur wordt gekozen voor 'beste prijs-kwaliteitverhouding' of 'laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit'.

3.5 Leveranciersbeleid

Leveranciers² hebben direct en indirect grote invloed op de kwaliteit van de dienstverlening en de kosten van de gemeente Emmen. Bij het aantrekken en afstoten van leveranciers is het belangrijk dat

2) Waar in deze nota gesproken wordt over 'leveranciers', worden alle opdrachtnemers bedoeld, dus ook aannemers en dienstverleners.

eenduidige criteria worden gehanteerd. Het eenduidig en consistent managen van externe leveranciers bevordert de onderhandelingspositie van de gemeente Emmen. De externe leveranciers moeten te maken krijgen met de gemeente Emmen als één partij met een eenduidige visie over commerciële aspecten.

Daarom zijn de kaders hiervoor opgenomen in het hiernavolgende leveranciersbeleid.

Doelstelling van het leveranciersbeleid is:

'Het volgens eenduidig beleid selecteren, opbouwen en onderhouden van relaties met een beheersbare (overzichtelijke, beperkte) kring van hoogwaardige (met hoogste toegevoegde waarde) leveranciers!'

Deze doelstelling valt uiteen in de volgende subdoelstellingen:

- Het aantrekken van goed presterende, betrouwbare leveranciers, indien mogelijk via mantelcontracten;
- het managen van een goede relatie met de leverancier;
- het streven naar een win/win situatie in de relatie met de leverancier;
- het, indien gewenst, op goede wijze afbouwen van relaties met leveranciers.

3.6 Contract- en leveranciersmanagement

Het hierboven genoemde leveranciersbeleid is de basis voor het door de gemeente te voeren leveranciers- en contractmanagement. Een goede uitvoering van het contract- en leveranciersmanagement zorgt ervoor dat de gemeente Emmen zich op eenduidige wijze op de inkoopmarkt presenteert. Het contract- en leveranciersmanagement bestaat onder leiding van het Bureau Inkoop en aanbesteding in ieder geval uit de volgende elementen:

- het actief bijhouden van een efficiënt leveranciersbestand;
- het daar waar nodig en mogelijk reduceren van het aantal leveranciers;
- het per inkoopsegment, dan wel inkoopproces, vaststellen of naar een of meerdere leveranciers (single of multiple sourcing) wordt gestreefd;
- het actief werken aan het reduceren van het aantal facturen;
- het periodiek (minimaal jaarlijks) beoordelen van de leveranciers, door middel van een leveranciersbeoordeling, op hun toegevoegde waarde voor de gemeente Emmen. De nadruk ligt hierbij op de geleverde prestaties. De leveranciersbeoordeling is geen eenrichtingverkeer. De situatie kan zich voordoen dat de leverancier niet beter kan presteren door problemen bij de gemeente (bijvoorbeeld door ontbrekende informatie of sterk fluctuerende vraag). De leveranciersbeoordeling wordt met de leverancier besproken;
- het periodiek overleg met de leverancier over de gang van zaken;
- het juridisch toetsen van contracten in voorkomende gevallen (contract compliancy);
- het bijsturen van leveranciers die qua kwaliteit achterblijven;
- het voorkomen van afhankelijkheid van leveranciers: de gemeente Emmen vindt het onwenselijk dat leveranciers in een te grote mate van haar afhankelijk zijn. Daarom hanteert ze een bij de opdracht passende omzetteis, om te voorkomen dat een leverancier niet kan voortbestaan als de gemeente Emmen om wat voor reden dan ook als klant wegvalt. Een raamovereenkomst mag immers maar een duur hebben van maximaal vier jaar. Daarnaast stimuleren we leveranciers hiermee zich te blijven ontwikkelen en te innoveren om andere potentiële opdrachtgevers aan te kunnen trekken.

Redenen om nieuwe (potentiële) leveranciers te benaderen zijn:

- het doorbreken van een monopolypositie of het bevorderen van concurrentie;
- het spreiden van het inkooprisico over meer leveranciers;
- de vraag naar of aanbod van een nieuw product³;
- het eindigen van de overeenkomst met de huidige leverancier;
- de indicatie dat potentiële andere leveranciers betere condities kunnen aanbieden.

Contractendatabase

Door het opzetten en beheren van een gemeente brede contractendatabase kan de gemeente centraal de contractuele afspraken monitoren. Vanuit deze centrale database worden de budgethouders geadviseerd over expiratedata en andere contractuele afspraken om hierop vroegtijdig te kunnen anticiperen. De database wordt opgenomen in een digitaal contractmanagementsysteem. Voor een goed leveran-

3) Waar in deze nota wordt gesproken over 'product', wordt ook 'werk' of 'dienst' bedoeld en anders-om.

ciersmanagement moet eerst het contractmanagement op orde zijn. Daarom heeft het contractmanagement volgtijdelijk prioriteit.

De gemeente Emmen beheert al haar (inkoop)contracten centraal in een digitaal contractmanagementsysteem. Het Bureau Inkoop en aanbesteding registreert de contracten nadat deze door de budgethouders zijn aangeleverd.

3.7 Innovatie

De gemeente Emmen stimuleert innovatie. Er wordt daarom zoveel mogelijk *functioneel gespecificeerd*. Dit houdt in dat niet de 'oplossing', maar het 'probleem' wordt aanbesteed. Op die wijze wordt een maximaal beroep gedaan op de kennis van de markt en de innovatiekracht van bedrijven.

3.8 Terugdringen administratieve lasten

Zowel het bedrijfsleven als de gemeente verrichten veel administratieve handelingen bij het uitvoeren van en het inschrijven op aanbestedingen. De gemeente Emmen wil deze lasten minimaliseren. Dit realiseert zij door het volgende:

De gemeente verlaagt de lasten enerzijds door bij een aanbesteding met een groot aantal potentieel gegadigden een *aanbestedingsvorm met voorselectie* te hanteren. Dit zorgt ervoor dat slechts een beperkt aantal gegadigden een complete offerte hoeft in te dienen, wat eveneens de administratieve lasten voor het bedrijfsleven verlaagt.

In het kader van terugdringing van administratieve lasten en een efficiënt aanbestedingsproces maakt de gemeente Emmen verder structureel gebruik van digitale middelen tijdens de aanbestedingsprocedure: *digitaal aanbesteden*. Dit is bovendien duurzamer. Daar waar mogelijk zoekt de gemeente Emmen aansluiting bij nieuwe systemen, zodra die beschikbaar komen. Dit betekent dat:

- a. alle Europese en nationale procedures worden gepubliceerd op het elektronisch systeem voor aanbestedingen (momenteel www.tenderned.nl);
- b. de aanbestedingsdocumenten (eventueel beveiligd) digitaal ter beschikking worden gesteld via www.tenderned.nl. Omvangrijke papieren documenten versturen naar potentiële inschrijvers is daarmee verleden tijd.
- c. communicatie zoveel mogelijk digitaal plaats vindt. Belangrijke beslissingen zoals de (voorgenomen) gunning en afwijzingen gebeuren nog wel via gewone post.

Het gehele inkoop- en aanbestedingsproces wordt zo efficiënt mogelijk ingericht door digitalisering van deze processen waar mogelijk. Het Bureau Inkoop- en aanbesteding volgt de ontwikkelingen op dat terrein op de voet en doet zondig voorstellen voor de implementatie daarvan.

3.9 Regionaal bedrijfsleven

De raad en het college van de gemeente Emmen hebben, mede gelet op de kredietcrisis die ook het lokale bedrijfsleven hard heeft getroffen, de wens om lokale bedrijven en daarmee de lokale werkgelegenheid te stimuleren. Veel gemeenten worstelen met de vraag hoe zij dit met het plaatsen van opdrachten binnen de wettelijke kaders kunnen doen. Om een antwoord te geven op deze vraag is het goed om eerst stil te staan bij de mogelijkheden die verschillende nationale en internationale wetten en regels hiertoe bieden.

Gemeenten zijn verplicht om te zorgen voor transparante, objectieve en niet-discriminerende inkoopprocedures. Dit houdt onder meer in dat bij het vergelijken van offertes van verschillende leveranciers geen onderscheid gemaakt mag worden op basis van de plaats waar een bedrijf is gevestigd (dit zou discriminatie van niet-plaatselijke bedrijven betekenen).

Dit betekent dat we vooraf voorwaarden moeten creëren die het plaatselijke en regionale bedrijfsleven in staat stelt mee te dingen naar opdrachten van de gemeente Emmen. De volgende maatregelen worden genomen om dit te bereiken:

1. openbare aanbestedingen die niet onder de Europese richtlijnen vallen worden ook op de gemeentelijke website geplaatst;
2. in het geval van meervoudig onderhandse aanbestedingen worden minimaal één en maximaal twee plaatselijke of regionale bedrijven uitgenodigd om een inschrijving in te dienen;
3. bij een enkelvoudige uitnodiging heeft het plaatsen van de opdracht bij een plaatselijk of regionaal bedrijf de voorkeur.

Voor deze hierboven onder 2. en 3. genoemde procedures gelden de volgende minimumvoorwaarden:

- a. Deze procedure mag de prijs/kwaliteitverhouding niet schaden.

- b. De uit te nodigen bedrijven moeten wel in staat worden geacht het werk op een goede wijze uit te voeren of de gevraagde producten of diensten te leveren.
- c. Het moet altijd gaan om bonafide bedrijven. De maatschappelijke en ethische eisen die de gemeente Emmen stelt aan haar leveranciers, zoals verwoord in hoofdstuk 5, zijn onverkort van toepassing.
- d. Wanneer lokale partijen in het kader van een meervoudig onderhandse aanbesteding worden uitgenodigd tot het doen van een inschrijving, is het verplicht om ook minimaal één niet-lokale/regionale partij uit te nodigen.
- e. De uiteindelijke gunning zal alleen op de vooraf opgestelde objectieve gunningcriteria plaatsvinden. Het feit dat het een lokale leverancier betreft, mag verder geen invloed hebben op de beoordeling.

Wordt aan deze voorwaarden niet voldaan, dan mag het bedrijf de opdracht niet uitvoeren.

Indien mogelijk dient bij enkelvoudig en meervoudig onderhandse aanbestedingen minimaal één en maximaal twee (bij meervoudig onderhands) lokale of regionale partij te worden uitgenodigd om een inschrijving te doen. Dit kan alleen onder de in deze nota vastgelegde voorwaarden.

De gemeente Emmen hanteert bij inkopen en aanbestedingen boven de drempelwaarden voor openbaar aanbesteden géén lokaal voorkeursbeleid. Hiervoor bestaan binnen de wettelijke kaders geen mogelijkheden.

Deze stimuleringsmaatregel is in het leven geroepen met het oog op de economische crisis en is daarom tijdelijk van aard. Bij de eerstvolgende aanpassing/evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt de maatregel beëindigd, tenzij er gegronde redenen zijn om deze voort te zetten.

3.10 Stimuleren mogelijkheden voor kleine marktpartijen

De gemeente Emmen hanteert de beginselen van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie bij al haar inkopen (zie ook hoofdstuk 4). Dit betekent dat alle leveranciers gelijke kansen hebben (met inachtneming van § 3.9). De gemeente Emmen stimuleert het bieden van mogelijkheden aan kleine marktpartijen binnen de mogelijkheden die de Europese regelgeving hiervoor stelt en waar het doeltreffend is. Deze mogelijkheden zijn het gebruik van percelen binnen openbare aanbestedingen, het toestaan van het aangaan van combinaties en onder aanneming en het hanteren van niet onnodig zware selectie- en gunningcriteria.

3.11 Integrale kostenbeheersing (total cost of ownership)

De gemeente Emmen koopt in vanuit een lange termijnvisie. Dit vergt een omslag van prijsgericht naar kostengericht inkopen. Inkoopbeslissingen zijn gebaseerd op integrale kostenbeheersing (total cost of ownership). Hierbij is niet alleen de aanschafprijs van belang. Bij integrale kostenbeheersing wordt rekening gehouden met de directe kosten zoals aanschafprijs en de indirecte kosten, zoals levensduur, garantie, milieubelasting, gebruiks-, onderhouds-, logistieke, administratie-, rente-, opleidings-, kwaliteits-, afdankings- en overstapkosten. Dit kan betekenen dat bepaalde apparatuur in de aanschaf veel goedkoper is, maar in het onderhoud veel duurder uitkomt. Omdat het onderhoud voor meerdere jaren meetelt, kan het zo zijn dat deze apparatuur ondanks zijn lage aanschafprijs niet geselecteerd wordt.

Het inkoopbeleid is gericht op het beheersen en, indien mogelijk, verlagen van de integrale kosten bij het inkopen van producten. Bij het afsluiten van een (mantel)contract speelt de integrale kostenbeheersing altijd een rol. In ieder geval wordt bij een (mantel)contract altijd getracht de interne kosten zo laag mogelijk te houden.

3.12 Raamovereenkomsten

De gemeente streeft er naar om voor alle herhalings- en routinematige aankopen raamovereenkomsten af te sluiten bij geschikte ondernemers.

Door het bundelen van volumes kunnen bij het afsluiten van raamovereenkomsten betere condities bedongen worden. Raamovereenkomsten dragen dus bij aan doelmatig inkopen. Daarbij waarborgen ze enerzijds de rechtmatigheid voor de organisatie en bieden anderzijds de medewerkers flexibiliteit en snelheid in het uitvoeren van de gemeentelijke taken, doordat herhalingsaanbestedingen niet uitgevoerd hoeven te worden. Bij een raamovereenkomst worden de specifieke wensen en eisen van de betrokken diensten meegenomen.

3.13 Samenwerking

De besturen van gemeenten Emmen, Coevorden en Borger-Odoorn hebben het voornemen uitgesproken de bestuurlijke en ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten te intensiveren en mogelijkheden

daartoe nader te onderzoeken. Ook op het gebied van (gezamenlijke) inkoop zijn er mogelijkheden. Het doel is te komen tot een meer structurele vorm van samenwerking.

Mogelijke voordelen die zijn te behalen door inkoop samenwerking zijn onder andere:

- door het bundelen van kennis en ervaringen op het gebied van inkoop en aanbesteden, en daarmee het professionaliseren van de inkoopfuncties;
- het delen van capaciteit en daardoor het verminderen van de kwetsbaarheid;
- realiseren van een groter volume van inkopen met als resultaat kostenbesparing.

4 Juridische uitgangspunten

4.1 Inleiding

Het aanbestedingsrecht is één van de meest dynamische en ingewikkelde rechtsgebieden van dit moment. Dit komt onder meer door de sterke invloed van het Europees recht. Naast Europese regels worden ook op nationaal en lokaal niveau regels gemaakt. De laatste categorie regels verschilt ook nog eens sterk van elkaar. Om aanbestedingsprocessen adequaat te kunnen leiden en begeleiden, moet de jurisprudentie zowel op Europees als nationaal niveau goed worden bijgehouden. Bovendien staan er grote belangen op het spel voor geïnteresseerde bedrijven, waardoor de bereidheid tot procederen groot is. Dit alles maakt inkopen en aanbesteden bij de overheid ingewikkeld.

4.2 Bronnen van aanbestedingsrecht

Het aanbestedingsrecht kan uit de volgende bronnen worden gedestilleerd:

- de EU-aanbestedingsrichtlijnen 2014/24/EU, 2014/25/EU en 2014/23/EU;
- het Nederlandse recht waarin deze richtlijnen zijn omgezet: de Aanbestedingswet 2012, het Aanbestedingsbesluit, de Gids Proportionaliteit en het Aanbestedingsreglement Werken (ARW);
- de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG (HvJ EG), het Gerecht van Eerste Aanleg (GEA), de Nederlandse burgerlijke rechter en de Raad van Arbitrage voor de bouw (RvA);
- de beleidsdocumenten van de Europese Commissie en van de Nederlandse regering.

4.3 Schema relevante regelgeving

Naast de bronnen voor aanbestedingsrecht moet de gemeente bij het inkopen en aanbesteden rekening houden met een aantal andere wetten, verordeningen, beleidsregels en reglementen. Alle relevante regelgeving is opgenomen in het volgende schema.

Relevante regelgeving voor de gemeente Emmen, 2009

Naam	Bindend?
<i>Europees</i>	
– Richtlijn gunnen van overheidsopdrachten (2014/24/EU)	Ja, wettelijk (rechtstreeks en via Aanbestedingswet)
– Richtlijn gunnen van opdrachten water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (2014/25/EU)	
– Richtlijn gunnen van concessieopdrachten (2014/23/EU)	
<i>Nationaal</i>	
– Aanbestedingswet	Ja, wettelijk
– Aanbestedingsbesluit	Ja, wettelijk
– Gids Proportionaliteit	Richtlijn
– Burgerlijk Wetboek	Ja, wettelijk
– Wet Bibob	Ja, wettelijk
– Aanbestedingsreglement werken (ARW)	Ja, wettelijk
<i>Lokaal</i>	
– Strategisch Inkoop- en aanbestedingsbeleid Emmen 2016	Ja, raadbesluit
– Mandaatverzamelbesluit	Ja, collegebesluit
– Financiële Verordening (artikel 212 Gemeentewet)	Ja, verordening

Figuur 2: Meest relevante regelgeving voor de gemeente Emmen, 2016

4.4 Basisbeginselen van het EG-recht

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

- Transparantie: het handelen van de gemeente moet te toetsen zijn

- Objectiviteit: de gemeente handelt op basis van vooraf vastgestelde, objectieve maatstaven
- Non-discriminatie: de gemeente dient alle inschrijvers gelijk te behandelen.

De gemeente Emmen handelt bij al haar inkopen en aanbestedingen conform de basisbeginselen van de Europese wet- en regelgeving.

4.5 Aanbestedingswet 2012

De Europese unie heeft aan overheidsdiensten van de lidstaten de verplichting opgelegd om aanbestedingen boven een bepaalde drempelwaarde uit te voeren volgens de EU-richtlijn 2014/24/EU. De Nederlandse overheid heeft deze richtlijn opgenomen in de nationale wetgeving via de Aanbestedingswet 2012. De Aanbestedingswet is ook beneden de EU-drempels van toepassing.

De gemeente Emmen handelt bij haar inkopen en aanbestedingen conform de EU-richtlijnen en de Aanbestedingswet.

De actuele Aanbestedingswet is te downloaden op: <http://wetten.overheid.nl>, evenals aanverwante regelgeving. In de Aanbestedingswet is bepaald dat alle opdrachten, met een raming boven een bepaalde waarde, conform de Aanbestedingswet en EU-richtlijn aanbesteed dienen te worden (het zogenaamde Europese aanbesteden). De Aanbestedingswet geldt ook beneden de EU-drempelbedragen. De Aanbestedingswet bepaalt onder meer dat de Gids Proportionaliteit als richtsnoer van toepassing is; daar kan alleen gemotiveerd van worden afgeweken, bijvoorbeeld door dit inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Vanaf 1 januari 2016 gelden de volgende drempelwaarden, waarboven gemeenten verplicht zijn om aan te besteden conform de bepalingen van het Bao:

Werken € 5.225.000,-

Leveringen € 209.000,-

Diensten € 209.000,-

Deze bedragen worden elke twee jaar bijgesteld door de Europese Commissie. De eerstvolgende wijziging zal zijn op 1 januari 2018.

4.6 Algemene Inkoopvoorwaarden gemeente Emmen

Het hanteren van een uniforme set van algemene voorwaarden bij het afsluiten van overeenkomsten bespaart de gemeente (veel) kosten en maakt zo duidelijk welke voorwaarden zullen gelden. Ze bevorderen ook uniformiteit bij contracten. Door de inkoopvoorwaarden van toepassing te verklaren hoeven deze voorwaarden niet apart contractueel geregeld te worden. Daarbij komt dat door toepassing van de algemene inkoopvoorwaarden de gemeente diverse juridische risico's afdekt, zoals aansprakelijkheid, leveringsrisico's, eigendomsrechten, et cetera. Leverings- of verkoopvoorwaarden van de leverancier dienen te allen tijde uitgesloten te worden, omdat deze voorwaarden de juridische risico's veelal afwentelen op de gemeente.

De gemeente Emmen heeft sinds 2008 drie sets aparte voorwaarden: voor werken, diensten en leveringen. Deze sluiten beter aan op de aard van het werk dan één set algemene voorwaarden. Deze algemene inkoopvoorwaarden leggen wij op aan alle opdrachtnemers.

Bij elke offerteaanvraag moet worden vermeld dat onze Algemene inkoopvoorwaarden van toepassing zullen zijn. Voorts moet op grond van de wet aan de wederpartij een redelijke mogelijkheid worden geboden om van de Algemene inkoopvoorwaarden kennis te nemen. Bij gebreke hiervan zijn de algemene voorwaarden vernietigbaar. Het risico van vernietigbaarheid wordt voorkomen indien de algemene voorwaarden (bij voorkeur) vóór of bij het sluiten van de overeenkomst aan de wederpartij worden toegezonden.

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 opdrachten en soms van de positie van de opdrachtnemer. Indien de inkoopvoorwaarden niet worden geaccepteerd, kunnen deze niet van toepassing zijn, en zal met de desbetreffende marktpartij moeten worden onderhandeld over de toepasselijke regels. Om toch de juridische risico's voor de gemeente te beperken, zijn er twee mogelijkheden:

1. Branche specifieke voorwaarden van toepassing verklaren, waarbij nagegaan dient te worden in hoeverre deze voorwaarden de belangen van de gemeente behartigen (denk bijvoorbeeld aan bepalingen over aansprakelijkheid). In principe zijn de volgende branche specifieke voorwaarden acceptabel: de DNR (2011), de UAV (2012) en de UAV-GC (2005). Bij opdrachten voor dienstverlening in de bouwsector wordt door architecten, (raadgevend) ingenieurs en andere adviseurs

- veelal de DNR 2011 ('De Nieuwe Regeling 2011') gehanteerd. Bij uitvoering van werken (aannemingsovereenkomsten) worden meestal de UAV 2012 (Uniforme Administratieve Voorwaarden 2012) van toepassing verklaard. Voorts kan de UAV-GC 2005 van toepassing worden verklaard bij complexere werken, en specifiek bij geïntegreerde contracten: contracten waarbij ontwerp en uitvoering samenvallen en beide in meer of mindere mate behoren tot de taken van de aannemer. Het sluiten van overeenkomsten blijft echter maatwerk. Het is daarom van belang om in elke zaak waarin de toepasselijkheid van een standaardregeling wordt overeengekomen, aan de hand van de concrete feiten en omstandigheden steeds kritisch te toetsen (door één van de gemeentjuristen) of op één of meer punten van deze standaardregelingen moet worden afgeweken. Afwijkingen dienen steeds duidelijk schriftelijk met de desbetreffende marktpartij te worden overeengekomen.
2. Indien geen overeenstemming kan worden bereikt over de toepasselijkheid van branche specifieke voorwaarden, verdient het aanbeveling om een op maat gesneden overeenkomst te sluiten.
 3. Indien evenmin een op maat gesneden overeenkomst kan worden bereikt, is uitsluitend het Nederlands recht van toepassing.

Bij alle inkoop en aanbestedingen van de gemeente Emmen worden als hoofdregel de toepasselijke Algemene Inkoopvoorwaarden Gemeente Emmen 20084 (voor werken, leveringen of diensten) van toepassing verklaard. Dit wordt opgenomen in alle offerteaanvragen. Voorts worden deze inkoopvoorwaarden standaard als bijlage bij de offerteaanvraag meegezonden.

4.7 Aanbestedingsreglementen

Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de nieuwe richtlijn voor overheidsopdrachten, is er voor Werken een nieuw standaardreglement opgesteld, het Aanbestedingsreglement voor Werken 2016⁴ (ARW 2016).

De gemeente Emmen hanteert voor Europese aanbestedingen en nationaal openbare en meervoudig onderhandse aanbestedingen van Werken het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016).

4.8 Alle overeenkomsten op basis van Emmens ontwerp

Nadat een leverancier en het product zijn geselecteerd, worden de afspraken met de leverancier schriftelijk in een overeenkomst vastgelegd. Uitgangspunt is dat de overeenkomst door de gemeente Emmen wordt opgesteld. Deze overeenkomst maakt deel uit van het bestek. Wordt een overeenkomst – in uitzonderingsgevallen - door de leverancier voorgelegd, dan wordt dit gescreend op ongewenste voorwaarden en wordt met de leverancier onderhandeld over die voorwaarden waarover onenigheid bestaat.

Uitgangspunt is dat alleen overeenkomsten worden afgesloten voor bepaalde duur (vaste looptijd). Er worden geen overeenkomsten afgesloten voor onbepaalde tijd of met een stilzwijgende verlenging. Wel is het mogelijk een optie tot verlenging voor een bepaalde periode op te nemen.

Verder is het van belang dat alle overeenkomsten via het Bureau Inkoop en aanbesteding worden afgesloten, teneinde te voorkomen dat met één leverancier meerdere (verschillende) contractuele afspraken worden gemaakt.

4.9 Geen prijzen van andere partijen blootgeven

De gemeente handelt zeer terughoudend in het vrijgeven van prijzen van leveranciers aan anderen. Hiermee beogen we de rechtmatige commerciële belangen van leveranciers te beschermen. Het bekend maken van prijzen levert zowel aanbesteders als inschrijver geen bewezen voordelen op. De gemeente Emmen maakt bij een aanbesteding volgens EMVI uitsluitend de rangorde van de scores bekend, niet de exacte prijzen. Als de prijs doorslaggevend is bij een gunning, wordt alleen de winnaar en zijn prijs bekend gemaakt.

5 Maatschappelijke en ethische uitgangspunten

5.1 Inleiding

Met de maatschappelijke en ethische beleidsuitgangspunten wordt aangegeven welke waarden en normen de gemeente Emmen wil uitdragen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Alhoewel ze soms voor de hand liggen, is het toch verstandig een aantal algemene ethische en ideële beleidsuitgangspunten expliciet te benoemen.

4) of de actuele versie(s) hiervan.

5.2 Duurzaam inkopen

5.2.1 Het belang van duurzaam inkopen

De gemeente Emmen heeft duurzaamheid hoog in haar vaandel staan. Zij wil haar eigen bedrijfsvoering verduurzamen en duurzaam of maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) stimuleren. Duurzaam inkopen is hiervoor een belangrijk instrument. Organisaties kunnen door duurzaam in te kopen immers een grote invloed kunnen uitoefenen op het verduurzamen van de productie. Alle overheden tezamen kopen jaarlijks voor tussen de 50 en 60 miljard euro in. Met een beïnvloedbaar inkoopvolume van circa € 150 miljoen per jaar kan de gemeente een impuls geven aan (lokale) duurzame ontwikkeling. Denk daarbij ook aan een project als Atalanta (verplaatsing dierentuin, nieuwbouw theater), waarmee alleen al een investering is gemoeid van bijna een half miljard euro. In dit hoofdstuk wordt bepaald welke duurzaamheidsdoelstellingen de gemeente nastreeft en op welke wijze zij dit in haar inkoopbeleid verankerd.

5.2.2 Wat is duurzaam inkopen?

Met duurzaam inkopen wordt bedoeld het toepassen van milieu- en sociale criteria bij het inkoopproces, met als doel de daadwerkelijke levering van producten, diensten of werken die aan deze milieu- en sociale criteria voldoen.

Dit betekent dat organisaties die duurzaam inkopen rekening houden met het milieu en met sociale aspecten. Met sociale aspecten wordt bijvoorbeeld bedoeld op arbeidsomstandigheden, zoals het vermijden van kinderarbeid. Bij milieuaspecten gaat het om het effect van het product op het milieu, bijvoorbeeld door energie- of materiaalgebruik.

5.2.3 Beleid gemeente Emmen

De gemeente Emmen wil een voorbeeldfunctie vervullen op het gebied van duurzaam inkopen en maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). In programma's van eisen en bestekken worden eisen op het gebied van milieu, duurzaamheid en arbeidsomstandigheden opgenomen en wensen als zwaarwegend criterium zoveel mogelijk betrokken. Zie hiervoor § 5.2.5.

De duurzaamheidsambities van de gemeente Emmen zijn onder meer opgenomen in de volgende beleidsdocumenten:

1. het Energie- en klimaatbeleidsplan gemeente Emmen. Het Energie- en klimaatbeleidsplan is te vinden op de gemeentelijke website: <https://gemeente.emmen.nl/bouwen-en-wonen/milieu/milieuagenda>. Duurzaam inkopen levert een (in-)directe bijdrage aan de doelstellingen in het gemeentelijk Energie- en klimaatbeleidsplan:
 - vermindering van de emissie van CO₂ in 2010 met 6% ten opzichte van 2000⁵.
 - 10% van de gebruikte energie in de gemeente Emmen is in 2020 afkomstig van duurzame vormen van energie als zon, wind, water, enzovoort.
2. De gemeente heeft in 2008 een tweetal convenanten ondertekend, te weten: het *Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk 2007-2011*, en het *Energieakkoord Noord-Nederland*. Daarmee is het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen en het toepassen van duurzame energie een belangrijke uitdaging voor de gemeente Emmen.
3. Ook zet de gemeente zich in voor een *duurzaam gebouwde omgeving*. Het gemeentehuis zelf is daar een goed voorbeeld van. Deze wordt namelijk gekoeld met behulp van saneringswater. Daarom hebben we in G27-verband de ministers van I&M en Economische Zaken aangeboden om werk te maken van een duurzame gebouwde omgeving. In dit kader gebruiken we het Programma GPR Gebouw. Voor nieuwbouw ligt de ambitie op een score per module (energie, milieu, gezondheid, gebruikskwaliteit, toekomstwaarde), berekend met GPR gebouw versie 4.0⁶, minimaal op een 8. Voor renovatie en voor gebouwen waar Emmen bij betrokken is wordt gestimuleerd een cijfer 7 te halen.
4. De volgende *motie* van Groen Links⁷, aangenomen door de raad op 28 juni 2007: "Voor het klimaatbeleid [...] uit te gaan van een langetermijndoelstelling: een klimaatneutraal Emmen in 2020".

5) De doelstelling in de Milieuagenda 2013-2016 is thans een vermindering van de CO₂-uitstoot van activiteiten in de gemeente Emmen in 2015 met 50% van de huidige uitstoot en naar CO₂-neutraal in 2050.

6) Of de meest recente versie daarvan.

7) Kenmerk RA07 0105

Deze motie is verwerkt⁵ in de op 29 oktober 2009 door de raad vastgestelde *Milieu-agenda 2013 – 2016*⁵.

Programma Duurzaam Inkopen rijksoverheid

Gezien het bovenstaande sluit de gemeente Emmen aan bij het Programma Duurzaam Inkopen van de rijksoverheid. Het Rijk en alle andere overheden in Nederland hebben besloten om de markt voor duurzame producten de komende jaren flink te stimuleren, door het goede voorbeeld te geven en zelf duurzame producten te kopen. Hiervoor zijn ambitieuze doelen vastgesteld. Zo wil het rijk in 2010 voor 100 procent duurzaam inkopen. Provincies streven naar 50 procent in 2010 en ook 100 procent in 2015. Waterschappen richten zich vooralsnog op minimaal 50 procent in 2010. De VNG heeft zich uitgesproken voor een streefcijfer naar 75 procent in 2010 en 100 procent in 2015. De gemeente Emmen onderschrijft dit streefpercentage. Duurzaam inkopen betekent dat bij gemeenteaankopen en –investeringen duurzaamheid als zwaarwegend criterium wordt meegenomen.

De gemeente Emmen streeft naar 75% duurzaam inkopen in 2010 en 100% in 2015.

Daartoe zetten wij de volgende stappen:

Emmen sluit zich aan bij het programma Duurzaam Inkopen van de rijksoverheid en Pianoo⁸. Daartoe ondertekenen wij de Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen.

Emmen zal meewerken aan de Monitor Duurzaam Inkopen van het ministerie van Infrastructuur & Milieu.

Ambitieniveau Emmen

De ambitie van de gemeente Emmen reikt echter verder dan alleen deelname aan het programma Duurzaam Inkopen. Daartoe treft de gemeente de volgende aanvullende maatregelen:

Verduurzamen bedrijfsvoering

Emmen streeft nadrukkelijk naar het verduurzamen van haar eigen bedrijfsvoering. Milieuvriendelijke producten en werkwijzen worden zoveel mogelijk vermeden. In principe worden duurzame producten en materialen aangeschaft en duurzame werkwijzen gestimuleerd.

Cradle to cradle

De gemeente Emmen wil naast de duurzaamheidscriteria van SenterNovem een stap verder gaan om duurzaamheid een extra impuls te geven:

Bij (Europese) aanbestedingen die zich daarvoor lenen, onderzoekt de gemeente of duurzaam inkopen mogelijk is volgens het principe van cradle to cradle⁹, waarmee de gemeente effectief duurzaam produceren kan bevorderen.

Cradle to cradle (wieg tot wieg) houdt in dat alle gebruikte materialen na hun leven in het ene product, nuttig kunnen worden ingezet in een ander product. Belangrijk verschil met conventioneel hergebruik is dat er geen kwaliteitsverlies is, en geen restproducten die alsnog gestort worden. Deze kringloop wordt in het Nederlands wel genoemd: 'afval is voedsel'.

Uiteraard moet het budgettair haalbaar zijn om het desbetreffende werk of product eco-effectief in te kopen. Om hiermee ervaring op te doen, wordt jaarlijks minimaal één pilot gehouden waarbij in de aanbestedingsprocedure wordt ingekocht volgens het cradle to cradle principe. In een volgend Inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt dit eventueel herzien.

Kosten duurzaam inkopen

Vaak wordt gedacht dat duurzaam inkopen duurder is dan niet-duurzaam inkopen. Hierbij moet in beeld worden gehouden dat de kosten die een organisatie maakt, meer omvatten dan de directe aanschafkosten. Er wordt dan gesproken over de total cost of ownership (TCO). Hierop is eerder uitgebreid ingegaan in § 3.11. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- aanschafkosten, al dan niet in te boeken als jaarlijkse afschrijvingen.
- gebruikskosten

8) PIANOo is het Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken. Namens het ministerie biedt zij een groot aantal regelingen en programma's aan, onder meer op het gebied van duurzaamheid en innovatie.

9) Cradle to cradle, Michael Braungart en William McDonough, Search Knowledge bv, 2007.

- afdankingskosten

De aanschafkosten kunnen hoger zijn, bijvoorbeeld omdat er meer of ander materiaal wordt gebruikt. Dit kan echter worden gecompenseerd door lagere gebruikskosten en/of lagere afdankingskosten. De gebruikskosten betreffen onder andere de energiekosten; deze zullen vaak lager zijn. Ook bij de afdankingskosten kunnen voordelen optreden. Zo past het in een 'cradle tot cradle' benadering om alleen maar materialen te gebruiken die volledig kunnen worden hergebruikt.

Bij het opstellen van de landelijke criteria voor duurzaam inkopen wordt er rekening mee gehouden dat voor het totaal aan inkopen de TCO niet substantieel stijgen. Als bij een individuele aanbesteding blijkt dat er sprake is van hogere kosten, is het altijd een bestuurlijke beslissing van de individuele organisatie of die prijs in dat geval acceptabel is. Aan de Tweede Kamer is medegedeeld dat het beroep op een substantieel hogere prijs op zich een goede reden is om bepaalde duurzaamheidscriteria niet toe te passen.

5.2.4 Werkwijze

De werkwijze voor deze 'nieuwe' manier van inkopen is dat wij bij alle inkopen vanaf 150.000 euro:

1. Bij marktverkenningen of -consultaties inventariseren wat de markt te bieden heeft op het gebied van duurzaamheid en welke kosten daaraan verbonden zijn.
2. In onze inkoop- of aanbestedingsdocumenten en in het contract duurzaamheidscriteria opnemen. Het minimumniveau wordt gevormd door de rijkscriteria (PIANOo¹⁰).
3. Leveranciers, aannemers of dienstverleners selecteren die voldoen aan bepaalde duurzaamheidscriteria (minimaal PIANOo¹⁰).
4. Controleren of de leverancier, aannemer of dienstverlener de gemaakte duurzaamheidsafspraken ook daadwerkelijk nakomt.

De wijze waarop moet worden omgegaan met de punten 2 en 3 worden in de volgende paragraaf nader geconcretiseerd.

5.2.5 Duurzaamheidscriteria duurzaam inkopen

Om overheden te ondersteunen bij het duurzaam inkopen, heeft het ministerie van Economische Zaken, expertisecentrum PIANOo (voorheen SenterNovem) concrete en praktisch toepasbare duurzaamheidscriteria ontwikkeld. Deze kunnen overheden toepassen bij hun inkopen en aanbestedingen. De duurzaamheidscriteria beschrijven sociale en milieuaspecten voor een aantal productgroepen en is medio april 2009 gereed gekomen. Op 2 juli 2009 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het voorstel voor een aangepast criteriapakket voor Duurzaam Inkopen van Minister Cramer (VROM). In dit voorstel hebben de duurzaamheidscriteria, zoals gepresenteerd in april, een aantal wijzigingen ondergaan. Productgroepen die een beperkte milieuwinst opleveren, of beter via andere beleidsinstrumenten of teveel administratieve lasten met zich meebrengen, vervallen. Het aantal productgroepen is hiermee teruggebracht tot 45.

Deze productgroepen variëren van drukwerk tot mobiele werktuigen en van kantoorartikelen tot stedenbouw. De criteria zijn te vinden op <https://www.pianoo.nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-mvi-duurzaam-inkopen/productgroepen>.

De borging van het duurzaam inkopen vindt als volgt plaats:

1. Bij al haar inkopen vanaf 150.000 euro maakt de gemeente Emmen gebruik van de meest actuele versie van de *Handleiding duurzaam inkopen* van het rijk.
2. Voor alle inkopen vanaf € 150.000 worden ten minste de minimale criteria van de website van PIANOo (<https://www.pianoo.nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-mvi-duurzaam-inkopen/productgroepen>) toegepast (indien beschikbaar). Het streven is gericht op het daarnaast toepassen van de aanvullende criteria/wensen.
3. De budgethouders en het Bureau Inkoop en aanbesteding zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het aan de orde stellen van duurzaamheidsaspecten in de specificatiefase van de aanbestedingsprocedure. In aanbestedingen wordt expliciet aangegeven hoe duurzaamheidswensen (naast de eisen) worden gewaardeerd.
4. Bij alle Europese aanbestedingen wordt een duurzaamheidsdeskundige betrokken.

¹⁰) de meest actuele versie

Daarnaast wordt bij (Europese) aanbestedingen die zich daarvoor lenen, in samenwerking met een duurzaamheidsdeskundige onderzocht of (deels) duurzaam inkopen mogelijk is volgens het principe van cradle to cradle.

Dit onder de voorwaarde dat dit financieel haalbaar is.

Om hiermee ervaring op te doen, wordt ieder jaar minstens één cradle tot cradle pilot uitgevoerd.

Dit houdt in dat in het bestek cradle to cradle uitgangspunten worden opgenomen, opdat het werk, de dienst of levering volgens dit principe wordt uitgevoerd of geleverd.

5.3 Integriteitseisen

De gemeente heeft bij het vergeven van opdrachten aan twee kanten te maken met integriteitsaspecten. Aan de ene kant wenst de gemeente zelf als betrouwbare en integere opdrachtgever te handelen, aan de andere kant wil de gemeente te maken hebben met betrouwbare en integere opdrachtnemers.

Daarnaast zijn gemeenten ook onder de Europese en nationale drempelbedragen verplicht om te zorgen voor transparante, objectieve en niet-discriminerende inkoopprocedures. Daarom wordt een aantal waarborgen ingebouwd om het integer en objectief handelen mogelijk te maken. Deze worden hierna nader uitgewerkt.

5.3.1.1 Integriteitseisen aan medewerkers en bestuur

Alle medewerkers zijn gehouden aan de *Gedragscode voor werknemers* van de gemeente Emmen. De bestuurders van de gemeente Emmen zijn gehouden aan de *Gedragscode voor bestuurders*. Iedere belangenverstrengeling of andere vorm van niet-integer handelen of schijn daarvan moet worden voorkomen. Leidinggevendenden hebben een voorbeeldfunctie als het gaat om integriteit.

5.3.1.2 Integriteitseisen aan opdrachtnemers

De gemeente Emmen wenst slechts zaken te doen met bonafide en integere bedrijven. In dit kader vraagt de gemeente potentiële opdrachtnemers verklaringen te ondertekenen. Bij gunning kan gevraagd worden om nadere bewijsstukken te leveren ter controle van de ondertekende verklaringen. In ieder geval de volgende verklaringen worden gevraagd:

Eigen verklaring

Bij aanbestedingen eist de gemeente van inschrijvers een 'Eigen verklaring'. In deze door de gemeente ontwikkelde modelverklaring verklaart de onderneming dat geen sprake is van de relevante uitsluitingsgronden. Door dit door de ondernemer zelf te laten verklaren en (in de eerste fase) geen bewijzen te verlangen worden de administratieve lasten van ondernemers verlicht.

Gedragsverklaring aanbesteden (GVA)

Een GVA is een verklaring dat uit een onderzoek is gebleken dat er geen bezwaren zijn dat een natuurlijk persoon of rechtspersoon inschrijft op een overheidsopdracht, speciale-sectoropdracht, concessieovereenkomst voor openbare werken of prijsvraag. Justis raadpleegt daartoe het Justitieel Documentatie Systeem en gaat na of sprake is van relevante beschikkingen van de Autoriteit Consument en Markt of de Europese Commissie.

De GVA heeft per 1 april 2013 de 'Verklaring omtrent het gedrag (voor rechtspersonen)' (de VOGrp) vervangen.

Model K

Daarnaast kan de gemeente in het geval van Europese aanbestedingen om een 'Verklaring bestuurder omtrent rechtmatigheid inschrijving' vragen. In deze modelverklaring verklaart een bestuurder die de betreffende inschrijver rechtsgeldig vertegenwoordigt dat 'de inschrijving niet tot stand is gekomen onder invloed van een overeenkomst, besluit of gedraging in strijd met het Nederlandse of Europese mededingingsrecht'.

5.3.2 Maatschappelijke eisen aan opdrachtnemers

Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) of duurzaam ondernemen is een vorm van ondernemen waarbij de aandacht voor milieu, sociaal-ethische normen en winst met elkaar in balans is. Dit wordt ook wel de triple P-benadering genoemd: economische prestaties (profit) worden behaald met respect voor de sociale (people) en de ecologische (planet) dimensies. Vaak blijkt dat deze balans leidt tot betere resultaten voor zowel het bedrijf als de samenleving.

In het inkoopproces dient tot uiting te komen dat mogelijke contractpartners zich houden aan de gangbare waarden en normen, bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsvoorwaarden (zoals betaling conform CAO, geen kinderarbeid) en milieuvorwaarden (bijvoorbeeld een productiewijze die rekening houdt met het milieu).

Daarnaast zal zoveel mogelijk het duurzaam ondernemen van bedrijven worden betrokken bij het selecteren van contractpartners, door bij de selectie expliciete eisen te stellen en wensen te formuleren die het selecteren van de meest gereede inschrijver mogelijk maakt. Zie ook § 5.2.4 en § 5.2.5.

Dit laatste vereist dat bedrijven zich maatschappelijk verantwoord willen gedragen en daarmee verder willen gaan dan de wet- en regelgeving hen voorschrijft. Wetten en regels geven immers geen garantie voor het behoud van flora en fauna, en maken ook geen vuist tegen mensonterende productieprocessen elders op de wereld. Dit moet van geval tot geval worden beoordeeld. Voor zover de duurzaamheids-criteria van het rijk daarin niet of onvoldoende in voorzien, kan hierbij onder meer aansluiting worden gezocht bij de ILO¹¹- en OESO-richtlijnen¹². Deze richtlijnen hebben onder meer betrekking op mensenrechten, arbeidsverhoudingen, milieu en corruptie.

5.3.3 Social return

Social return is het koppelen van sociale doelstellingen aan het besteden van middelen voor allerlei diensten, werken en producten met als doel opleidingsmogelijkheden, werk- of stageplekken te creëren voor werkzoekenden. De gemeente vervult samen met haar ketenpartners een belangrijke taak bij het integreren en re-integreren van werkzoekenden naar de arbeidsmarkt. Naast allerlei activiteiten die direct op dit gebied worden ontplooid is het ook mogelijk via aanbestedingen waarbij allerlei gemeentelijke opdrachten in de markt worden gezet ondernemers te verplichten om werkzoekenden in te schakelen bij de uitvoering van de opdracht. Primair doel van deze sociale criteria/besteksvoorwaarden is om de werkzoekende aan regulier werk te helpen.

Bij aanbestedingen van *werken* past de gemeente Emmen een concrete norm toe.

Dit houdt in dat de gemeente als bijzondere uitvoeringsvoorwaarde stelt dat de opdrachtnemer na gunning bereid is reguliere banen, leerwerkplekken, stageplekken en ervaringsplaatsen aan te bieden aan specifieke doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt, met een inspanning van 5% van de gefactureerde opdrachtsom. De vastgestelde inspanningswaarden van de Social Return Bouwblokken zijn opgenomen in bijlage IV. Bij diensten zal deze uitvoeringsvoorwaarde waar mogelijk worden toegepast. Voor bepaalde diensten, zoals het uitvoeren van een management development programma of interim-management, is deze clausule in de praktijk niet of nauwelijks uitvoerbaar. Bij leveringen is deze bepaling niet relevant, aangezien in die gevallen slechts producten worden geleverd.

Als het een arbeidsextensieve opdracht betreft (loonsom minder dan 30% van aanneemsom), dan bedraagt de inspanningswaarde 2% van de aanneemsom.

De uitvoeringswaarde wordt opgenomen in het aanbestedingsdocument. Bij de uitvoering van het werk zal opdrachtgever dit nadrukkelijk monitoren.

In het aanbestedingsdocument kan de doelgroep eventueel nog nader worden geconcretiseerd, bijvoorbeeld jeugdwerklozen en/of langdurig werklozen. Ook wordt in het bestek opgenomen op welke wijze ondersteuning wordt geboden door de gemeente.

*Bij elke gemeentelijke aanbesteding boven € 250.000,- zal worden nagegaan of er mogelijkheden zijn om in het kader van de uitvoering van die opdracht werkzoekenden in te schakelen of opleidingsactiviteiten voor werkzoekenden en/of jongeren te organiseren.
In het geval van werken wordt opdrachtnemer in het aanbestedingsdocument verplicht SROI toe te passen door het opnemen van de bijzondere uitvoeringsvoorwaarde.
Bij aanbestedingen van diensten zal van geval tot geval worden beoordeeld of dit mogelijk is.*

11) De ILO (International Labour Organization), is een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties. Zij houdt zich bezig met arbeidsvraagstukken. Goede gedragscodes hebben tenminste de acht basisnormen van het ILO opgenomen.
<http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/lang--en/index.htm>

12) Vrijwillige richtlijnen van de overheid ten aanzien van het maatschappelijk gedrag van internationale bedrijven. Nederland is verdragspartij bij de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling). Het contactpunt van de Nederlandse overheid is te vinden op: www.oesorichtlijnen.nl.

5.3.4 Sociale werkvoorziening (SW-bedrijven)

Zoveel mogelijk zal in aanbestedingsprocedures worden bekeken welke rol de sociale werkvoorziening zou kunnen vervullen en wat hiervan de consequenties zijn. Samen met het Bureau Inkoop en aanbesteding wordt bekeken of er aan het sociale werkvoorzieningsschap kan worden gegund of dat het werkvoorzieningsschap via de reguliere aanbestedingsprocedure in kan schrijven.

De Emco-groep, het plaatselijke SW-bedrijf, heeft thans een uitzonderingspositie. Hiervan heeft de raad bij besluit in zijn vergadering van 25 april 2002 besloten om bij uitbesteding de voorkeur te geven aan de Emco-groep. Het betreft hier een aantal (onderhouds)activiteiten die in het bij het besluit behorende rapport limitatief zijn opgesomd.

In september 2009 heeft de gemeenteraad een besluit genomen om een "Overheidsgedomineerd N.V. Werkleerbedrijf" op te richten. Deze NV zal in de plaats komen van de Emco, die een Gemeenschappelijke Regeling is. Voor deze NV geldt eveneens een uitzonderingspositie. Ook in de toekomst zullen bepaalde uit te besteden activiteiten (eventueel door de raad nader benoemd) bij voorkeur door de N.V. Werkleerbedrijf worden uitgevoerd.

Bij mogelijke opdrachten voor het SW-bedrijf wordt samen met het Bureau Inkoop- en aanbesteding gekeken of de opdracht rechtstreeks aan het SW-bedrijf kan worden gegund of dat de opdracht via de reguliere aanbestedingsvormen dient te worden aanbesteed.

6 Aanbestedingsbeleid

6.1 Algemeen

Aangezien beneden de Europese drempelbedragen geen vaste procedures zijn voorgeschreven, kiest de gemeente Emmen ervoor ook eigen aanbestedingsregels te formuleren. Daarmee wordt voorzien in een uniforme werkwijze en worden de basisbeginselen van de Europese en nationale wet- en regelgeving geborgd (zie paragraaf 4.4).

Aanbestedingen onder de hiervoor genoemde Europese drempelwaarden en opdrachten die uitgezonderd zijn van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, geschieden op basis van de Aanbestedingswet en het gemeentelijk geformuleerd beleid.

Boven de Europese drempels

De keuze voor een Europese vorm van aanbesteden wordt bepaald door de EU-Richtlijnen en de Aanbestedingswet wanneer de geschatte waarde van de opdracht de door de Europese Commissie vastgestelde grensbedragen overschrijdt. Voor werken is de Aanbestedingswet verder uitgewerkt in het Aanbestedingsreglement Werken (ARW). Dit reglement bevat procedureregels voor het aanbesteden van werken voor zowel boven als onder de Europese drempel. Voor werken boven de Europese drempel past de gemeente Emmen het ARW 2016 toe¹³.

Onder de Europese drempels

Indien de kostenraming van een voorgenomen opdracht onder de Europese drempelwaarden blijft, zijn vier marktbenaderingsvormen beschikbaar, te weten: de openbare aanbesteding, met of zonder voorafgaande selectie, de meervoudig onderhandse aanbesteding en de enkelvoudige uitnodiging. Ook voor openbare procedures en meervoudig onderhandse procedures onder de Europese drempel hanteert de gemeente Emmen het ARW 2016 als reglement¹⁴.

Richtsnoer bij alle inkopen is het algemeen uitgangspunt van het inkoopbeleid: transparantie, objectiviteit en non-discriminatie.

In de hierna volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de aanbestedingsvormen die kunnen worden toegepast.

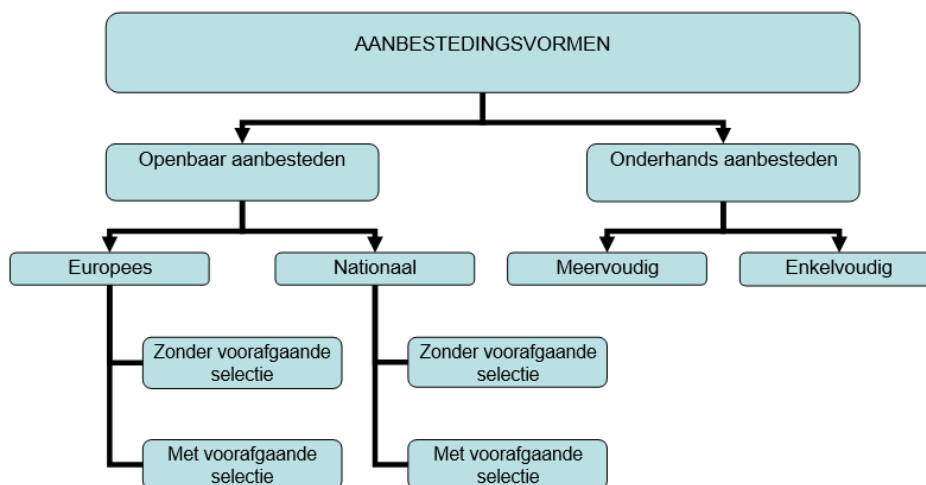
De gemeente Emmen verplicht zich bij opdrachten voor werken, leveringen en diensten minimaal de aanbestedingsvormen en drempelbedragen te hanteren, zoals opgenomen in de tabel 'Drempelbedragen met bijbehorende aanbestedingsvormen' (bijlage I).

13)Zie § 4.7.

14)Zie § 4.7.

6.2 Aanbestedingsvormen

De gemeente kan op verschillende manieren aanbesteden. In grote lijnen zijn er twee hoofdvormen van aanbestedingen, die weer uiteenvallen in vier sub vormen. Deze vormen worden weergegeven in het onderstaande schema.



Figuur 3: Overzicht aanbestedingsvormen

6.2.1 Openbaar aanbesteden

In een openbare procedure wordt door een publicatie te kennen gegeven dat de gemeente een opdracht heeft en dat iedere partij mag inschrijven om deze opdracht uit te voeren. Er zijn twee vormen van openbaar aanbesteden te onderscheiden: Europees en nationaal. Aanbestedingen moeten verlopen volgens de Europese procedure voor openbaar aanbesteden indien de raming¹⁵ van de opdracht hoger is dan de gestelde Europese drempelbedragen¹⁶.

6.2.2 Openbaar aanbesteden met voorafgaande selectie

Bij aanbesteden volgens de niet-openbare procedure wordt de aanbesteding eveneens algemeen bekend gemaakt. Vervolgens kan iedere ondernemer zich als gegadigde melden. Hierna wordt een aantal van hen (bij een Europese procedure minimaal vijf) geselecteerd en uitgenodigd om in te schrijven.

6.2.3 Onderhands aanbesteden

Bij onderhands aanbesteden nodigt de gemeente één of meer ondernemers rechtstreeks uit om in te schrijven. Onderhands aanbesteden is de meest simpele vorm van aanbesteden. Deze aanbestedingsvorm vergt de minste voorbereidingstijd, kan vrij snel tot de selectie van de juiste aanbieder leiden en heeft de minste administratieve lasten voor opdrachtgever en aanbieders. Het onderhands aanbesteden kent twee hoofdvormen: meervoudig onderhands aanbesteden en enkelvoudig onderhands aanbesteden.

6.2.3.1 Meervoudig onderhands

Bij deze vorm van aanbesteden wordt een beperkt aantal van ten minste drie¹⁷ bedrijven tot inschrijving uitgenodigd. Bij een onderhandse aanbesteding selecteert de gemeente vooraf een aantal (bij de gemeente bekende) bedrijven. Deze bedrijven worden in de gelegenheid gesteld zich als geïnteresseerde aan te melden (bij een onderhandse aanbesteding na selectie) of mogen direct een offerte indienen (bij een onderhandse aanbesteding zonder voorafgaande selectie). De objectieve selectie- en gunning-criteria moeten vooraf zijn vastgelegd.

6.2.3.2 Enkelvoudig onderhands

Deze vorm houdt in dat één natuurlijke of rechtspersoon wordt gevraagd een offerte uit te brengen waarna met hem een onderhandelingstraject wordt gestart. Deze vorm wordt ook wel gunning uit de hand genoemd. De enkelvoudige uitnodiging is vormvrij, dat wil zeggen, er is geen specifiek aanbestedingsreglement van toepassing.

15)Zie § 6.4 voor wijze van raming.

16)Zie bijlage I voor drempelbedragen.

17)In tegenstelling tot het ARW 2016, dat minstens twee voorschrijft.

6.2.4 Overige procedures

Naast de genoemde procedures kan in bepaalde gevallen ook de concurrentiegerichte dialoog, een prijsvraag of het uitzetten van een raamovereenkomst worden toegepast. Dit kan alleen in specifieke gevallen. Hiertoe dient steeds advies te worden ingewonnen bij het Bureau Inkoop en aanbesteding.

6.3 Werken, leveringen en diensten

Overheidsopdrachten zijn te verdelen in drie soorten opdrachten, te weten:

- Werken
- Leveringen
- Diensten

Voor het bepalen of een opdracht een Werk, een Levering of een Dienst betreft, hanteert de gemeente Emmen de definities zoals opgenomen in de Aanbestedingswet, artikel 1.1. Dit geldt voor alle aanbestedingen, dus ook onder de Europese drempelbedragen.

Hieronder worden de drie soorten opdrachten kort toegelicht:

Onder "**Werken**" wordt verstaan: het product van een 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 activiteiten die zijn opgesomd in Bijlage II van richtlijn 2014/24/EU: algemene bouwnijverheid, sloperswerkzaamheden, burgerlijke en utiliteitsbouw, waterbouw, spoorwegaanbouw, wegebouw, cultuurtechnische werken, installatiebouw, de afwerking van gebouwen en verhuur van bouw- of sloopmachines met bedieningspersoneel.

Onder "**Levering**" wordt verstaan: alle opdrachten met betrekking tot de aankoop, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van producten. De levering van de producten kan ook de nodige werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren omvatten. Onder producten worden slechts roerende zaken verstaan. De aanschaf van bestaande onroerende zaken¹⁸ vallen buiten de werking van de Aanbestedingswet en worden daarom niet gezien als een aanbesteding plichtige inkoop.

Onder "**Dienst**" wordt verstaan: alle opdrachten die niet als levering of werk kunnen worden aangemerkt. Hierbij kan gedacht worden aan werkzaamheden verricht door architecten en/of adviesbureaus en het verrichten van schoonmaakwerkzaamheden.

6.4 Raming van de waarde van opdracht

De te volgen aanbestedingsvorm is afhankelijk van de geraamde opdrachtwaarde. In de tabel in bijlage I is te zien welke aanbestedingsvorm verplicht is bij welke opdrachtwaarde.

De gemeente Emmen raamt de waarde van alle opdrachten conform afdeling 2.1.2¹⁹ van de Aanbestedingswet (dus ook voor opdrachten onder de EU-drempelbedragen). Bij twijfel dient overleg met het Bureau Inkoop en aanbesteding plaats te vinden.

Concreet betekent dit dat zij bij de raming van de opdracht uitgaat van het totale bedrag exclusief omzetbelasting, maar inclusief opties en optionele verlengingen van de duur van de overeenkomst. Het splitsen van een opdracht om zo een andere 'lagere' aanbestedingsprocedure te volgen of om niet Europees aan te besteden is verboden²⁰.

Aanbesteden conform een 'hogere' aanbestedingsvorm, dan op basis van de geraamde opdrachtwaarde vereist is, is altijd toegestaan. Voorbeeld: een aanbesteding van een dienst, waarvan de opdrachtwaarde is geraamd op € 120.000, die toch Europees aanbesteed wordt.

Andersom (een 'lagere' aanbestedingsvorm dan vereist) is alleen in uitzonderlijke situaties toegestaan. Voorwaarde is dat voldaan wordt aan de bepalingen van paragraaf 6.11, Hardheidsclausule.

Indien bij Europese aanbestedingen de percelenregeling op grond van de Aanbestedingswet, wordt toegepast, zijn de gemeentelijke drempelbedragen niet van toepassing.

¹⁸Zie art. 3.27 Aw

¹⁹Tenzij zij vallen onder één van de uitzonderingen vallen van afdeling 2.1.3 van de Aw (bijv. defensie-opdrachten)

²⁰Zie § 6.7.

6.5 Drempelbedragen

De drempelbedragen bepalen de wijze van marktbenadering door de gemeente. Aangezien deze bedragen aan veranderingen onderhevig zijn, is dit onderdeel met toelichting opgenomen als bijlage. Op deze wijze kan dit onderdeel separaat ter goedkeuring worden voorgelegd aan college en raad.

6.6 Beslisschema

Om in één oogopslag te kunnen bepalen welke aanbestedingsvorm kan worden toegepast, is in bijlage III een beslisschema aanbesteden opgenomen.

6.7 Verbod op het splitsen van opdrachten

Opdrachten mogen op geen enkele wijze worden gesplitst (opgeknipt) om zo aan de toepasselijkheid van de Europese aanbestedingsrichtlijnen te ontkomen²¹.

6.8 Publiceren van Nationale en Europese aanbestedingen

Europese aanbestedingen moeten minimaal worden aangekondigd in het supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie, Tenders Electronic Daily (TED). Deze aankondiging kan digitaal via internet verzonden worden.

Naast eventuele verplichte publicaties in de daarvoor bestemde communicatiekanalen wordt per (Nationale) aanbesteding bekeken wat eventueel andere goede manieren zijn om het voornemen tot aanbesteding kenbaar te maken. Hierbij kan gedacht worden aan advertenties in dag- en vakbladen. Het Bureau Inkoop en aanbesteding volgt de ontwikkelingen van relevante websites, die in de (nabije) toekomst voor publicaties gebruikt kunnen worden.

De volgende publicatiemiddelen zullen minimaal worden gebruikt:

- www.tenderned.nl en/of <http://simap.europa.eu>
- en eventueel www.emmen.nl

Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van de volgende publicatiemiddelen:

- (voor werken) een (mini)aankondiging in de Cobouw (Bouw) of in de Aanbestedingskrant (GWW-/civiele projecten);
- vakbladen;
- regionale/lokale dag- en weekbladen.

De gemeente Emmen publiceert haar Europese en (Nationaal) Openbare aanbestedingen minimaal op www.tenderned.nl en/of <http://simap.europa.eu> en eventueel op www.emmen.nl.

6.9 Startnotitie Aanbesteden

In het kader van transparantie en controleerbaarheid (accountantscontrole) wordt van iedere aanbesteding boven € 150.000 (ex btw) een Startnotitie Aanbesteden (digitaal beschikbaar) ingevuld. Dit wordt toegevoegd aan het aanbestedingsdossier.

6.10 Verplicht advies Bureau Inkoop- en aanbesteding

Bij inkopen boven € 150.000,= wint de budgethouder of projectmanager verplicht advies in bij het Bureau Inkoop en aanbesteding. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van de Startnotitie Aanbesteden (zie § 6.9). Afwijken van dit advies kan alleen door middel van een Directieteam (DT)-besluit.

6.11 Hardheidsclausule

In bijzondere, incidentele gevallen kan worden afgeweken van de in bijlage I minimaal voorgeschreven aanbestedingsvorm. Deze uitzondering kan zich alleen voordoen als er *géén wettelijke verplichting is tot Europees aanbesteden*. Het gaat dus om inkopen onder de Europese drempelwaarden.

Als in een concreet geval de door de bijlage I voorgeschreven procedure zou leiden tot effecten die, gelet op de doelstellingen van dit beleid, als onevenredig nadelig moeten worden beschouwd, kan er voor worden gekozen een andere procedure te doorlopen mits deze alternatieve procedure positief getoetst is op rechtmatigheid. Hiertoe wordt advies ingewonnen bij het Bureau Inkoop en aanbesteding (zie § 6.10).

Tijdgebrek door te laat starten met een inkoop- en aanbestedingstraject is onvoldoende reden voor een beroep op deze clausule.

²¹artikel 2.14 Aw.

Toepassing van de hardheidsclausule wordt steeds vooraf schriftelijk gemotiveerd. Het toepassen van een andere procedure moet in verband met het rechtmatigheidsbeginsel altijd ter besluitvorming worden voorgelegd aan het college. Een dergelijk voorstel wordt slechts aan het college voorgelegd, als het DT daarmee heeft ingestemd (met een DT-besluit).

In verband met de controleerbaarheid achteraf (bijvoorbeeld voor de accountantscontrole) worden de motivering, het advies van het Bureau Inkoop en aanbesteding en het college- en DT-besluit toegevoegd aan het dossier.

In bijzondere, uitzonderlijke gevallen kan (beneden de EU-drempelbedragen) gemotiveerd en gearchieveerd af worden geweken van de voorgeschreven aanbestedingsvorm. Hiertoe is altijd toestemming van het college nodig. Een dergelijk voorstel wordt slechts aan het college voorgelegd, als het DT daarmee heeft ingestemd (met een DT-besluit). Bij afwijkingen voor opdrachten boven de € 150.000 is het Bureau Inkoop en aanbesteding om advies gevraagd. Dit advies dient deel uit te maken van het collegevoorstel, waarin toestemming wordt gevraagd af te wijken.

7 Bijlagen

Bijlage I: Voorgeschreven aanbestedingswijze

Aanbestedingsprocedure	Leveringen en Diensten***	Werken	Bevoegdheid	Reglement	Doorlooptijden Aanbestedingsprocedure**
Enkelvoudig onderhands	< € 50.000	< € 100.000	Mandaat-verz besluit	geen	circa 3 weken*
Meervoudig onderhands****	≥ € 50.000 < € EU-drempel	≥ € 100.000 < € 700.000 (min 3 offertes) ≥ € 700.000 < € 2.000.000 (6 offertes)	Mandaat-verz besluit	Werken: ARW 2016. Leveringen en diensten: geen.	circa 8 weken*
Openbaar	kan vrijwillig	≥ € 2.000.000	Mandaat-verz besluit	Werken: ARW 2016. Leveringen en diensten: geen.	circa 4 maanden*
Europees	≥ € EU-drempel voor leveringen en diensten	≥ EU drempel voor werken	college	Voor werken: ARW 2016. Leveringen en diensten: geen.	Circa 4,5 maand*

Figuur 4: Drempelbedragen met bijbehorende aanbestedingsvormen (bedragen excl. BTW)

- * Doorlooptijd vanaf verzending offerteaanvraag t/m definitieve gunning
- ** De vermelde doorlooptijden zijn exclusief de tijd die benodigd is voor de voorbereiding. De benodigde voorbereidingstijd is afhankelijk van het soort aanbesteding. De voorbereidingstijd kan variëren van enkele weken tot meerdere maanden
- *** In het geval van sociale en andere specifieke diensten en opdrachten die zijn uitgezonderd van de Aanbestedingswet, wordt van geval tot geval in overleg met het Bureau Inkoop en aanbesteding bepaald welke aanbestedingsvorm wordt gekozen
- **** De voorwaarden van § 3.9 gelden onverkort. In het geval van meervoudig onderhandse aanbestedingen worden minimaal één en maximaal twee (bij 3 uitnodigingen) dan wel maximaal vier (bij 6 uitnodigingen) plaatselijke of regionale bedrijven uitgenodigd om een inschrijving in te dienen. Bij andere aantallen dus maximaal 2/3 deel.

De raad kiest voor bovenstaande grenzen om redenen van doelmatigheid.

Het belangrijkste verschil met het vorige beleid is dat nu veel minder snel een nationale openbare procedure moet worden gestart en dat veel langer gebruik kan worden gemaakt van de onderhandse procedures. Hierdoor kan tijdswinst worden geboekt. Ook zijn deze onderhandse procedures minder arbeidsintensief. Uit VNG-onderzoek (november 2006) is gebleken dat het gemiddelde door gemeenten gehanteerde drempelbedrag waaronder werken nog onderhands mogen worden aanbesteed € 400.000 bedraagt. Met deze drempelbedragen zit de gemeente ruim boven dat gemiddelde. Nog verder naar boven bijstellen van dit bedrag wordt onwenselijk geacht met het oog op de rechtmatigheid- en doelmatigheidsrisico's. Een doelmatigheidsrisico is dat in een onderhandse procedure de concurrentie beperkt wordt. Dit kan negatieve consequenties hebben voor de prijs (of de prijs/kwaliteitverhouding).

De gemeente Emmen is van oordeel dat opdrachten waarvoor de drempelbedragen voor onderhands aanbesteden van toepassing zijn in het algemeen geen grensoverschrijdend belang zullen hebben. Daarbij speelt met name de waarde van de opdracht een rol, terwijl de transactiekosten niet in verhouding staan tot deze waarde.

Bijlage II: Definities

Aanbestedende dienst

De aanbesteder die kwalificeert als aanbestedende dienst in de zin van artikel 1.1 Aanbestedingswet (artikel 2 lid 1 van de Europese aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU).

Aanbesteder

De opdrachtgever die een aanbesteding houdt.

Aanbesteding

1. De procedure waarbij meerdere ondernemingen in de gelegenheid worden gesteld om inschrijvingen in te dienen ten behoeve van het plaatsen van een opdracht of het aangaan van een andere overeenkomst;
2. Het moment van opening van de inschrijvingen door de aanbesteder.

Aanbestedingsdossier

De map(pen) waarin het aanbestedingsformulier en de relevante aanbestedingsstukken door de aanbesteder worden gearhiveerd en bewaard.

Aanbestedingsreglement

Een door de aanbesteder toegepaste regeling waarin bijvoorbeeld de voorschriften inzake de aanbestedingsprocedure en de rechtsbescherming bij een aanbesteding zijn uitgewerkt.

Aanbestedingsstukken

De voor deelnemers toegankelijke documenten die door de aanbesteder in het kader van een aanbesteding gebruikt worden, zoals de aankondiging, de selectieleidraad, het bestek en de nota van inlichtingen.

Aanbestedingsteam of inkoopteam

Het team dat een aanbesteding namens de aanbesteder voorbereidt en uitvoert. Het aanbestedingsteam bestaat uit vertegenwoordigers van de aanbesteder en eventueel uit een of meer externe deskundigen. De taak van het aanbestedingsteam is de voorbereiding en de uitvoering van de aanbesteding. Het team dient voldoende kennis en ervaring in huis te hebben om de benodigde aanbestedingsstukken op te stellen, om de aanbestedingsprocedure uit te voeren en de inschrijvingen te beoordelen. Het team is daarom bij voorkeur multidisciplinair samengesteld.

Aanbestedingswet

De vigerende Aanbestedingswet, waarmee onder meer de Europese aanbestedings- en concessierichtlijnen zijn geïmplementeerd in de nationale wetgeving. .

Aankondiging

Berichtgeving in het 'Supplement op het Publicatieblad van de Europese Gemeenschap', berichtgeving in de krant et cetera.

ARW 2016

Nationaal Aanbestedingsreglement dat op grond van de in 2016 gewijzigde Aanbestedingswet 2012 door een aanbestedende dienst verplicht wordt toegepast bij het plaatsen van werken. Het ARW 2016 is gebaseerd op de bepalingen van de Europese Richtlijn en de Aanbestedingswet en is bedoeld voor het aanbesteden van werken. Het ARW bevat volledig uitgeschreven voorschriften voor de aanbestedingsprocedures en bestaat uit twee sporen: een Europees spoor (voor opdrachten die een geraamde waarde hebben boven het Europese drempelbedrag) en een nationaal spoor (voor opdrachten die een geraamde waarde hebben onder het Europese drempelbedrag).

Bestek

Het aanbestedingsdocument waarin de behoefte van de aanbesteder is omschreven. Het bestek bestaat meestal uit diverse onderdelen, zoals een programma van eisen, een conceptcontract, een (verwijzing naar een) aanbestedingsreglement, (nadere) procedureregels en regels voor gunning, selectie en contractering.

Diensten

Opdrachten voor dienstverlening.

Drempelbedrag

Bedrag waarboven een bepaalde aanbestedingsprocedure is voorgeschreven.

Europese richtlijn

Richtlijn 2014/24/EU van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten (de zgn. Algemene richtlijn). Zie ook definitie Aanbestedingswet.

Europese aanbesteding

Aanbesteding volgens de voorschriften van één van de EU-aanbestedingsrichtlijnen.

Inkoop

Het van externe bronnen betrekken van alle goederen en diensten die nodig zijn voor de bedrijfsuitoefening, het bedrijfsonderhoud en de bedrijfsvoering, tegen de voor de organisatie meest gunstige voorwaarden. Kortom: alle handelingen van een (gemeentelijke) organisatie die facturen van derden tot gevolg hebben²².

Inschrijving

1. een inschrijving;
2. het indienen van een inschrijving.

Nationale aanbesteding

Alle aanbestedingen die niet volgens de voorschriften van de EU-aanbestedingsrichtlijnen en waarbij de aanbesteding algemeen bekend wordt gemaakt

Leveringen

Een opdracht voor levering is een opdracht voor aankoop, leasing, huur of huurkoop van een product.

Onderhandse aanbesteding

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, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de *meervoudig onderhandse* aanbesteding en de *enkelvoudig onderhandse* aanbesteding.

Selectiecriteria

Criteria die aan gegadigden gesteld kunnen worden om voor een opdracht in aanmerking te komen. Deze bestaan uit: eisen aan de beroepsbekwaamheid, financieel-economische geschiktheidseisen en technische geschiktheidseisen.

Gedragverklaring aanbesteden (GVA)

Een GVA is een verklaring dat uit een onderzoek is gebleken dat er geen bezwaren zijn dat een natuurlijk persoon of rechtspersoon inschrijft op een overheidsopdracht, speciale-sectoropdracht, concessieovereenkomst voor openbare werken of prijsvraag. Justis raadpleegt daartoe het Justitieel Documentatie Systeem en gaat na of sprake is van relevante beschikkingen van de Autoriteit Consument en Markt of de Europese Commissie.

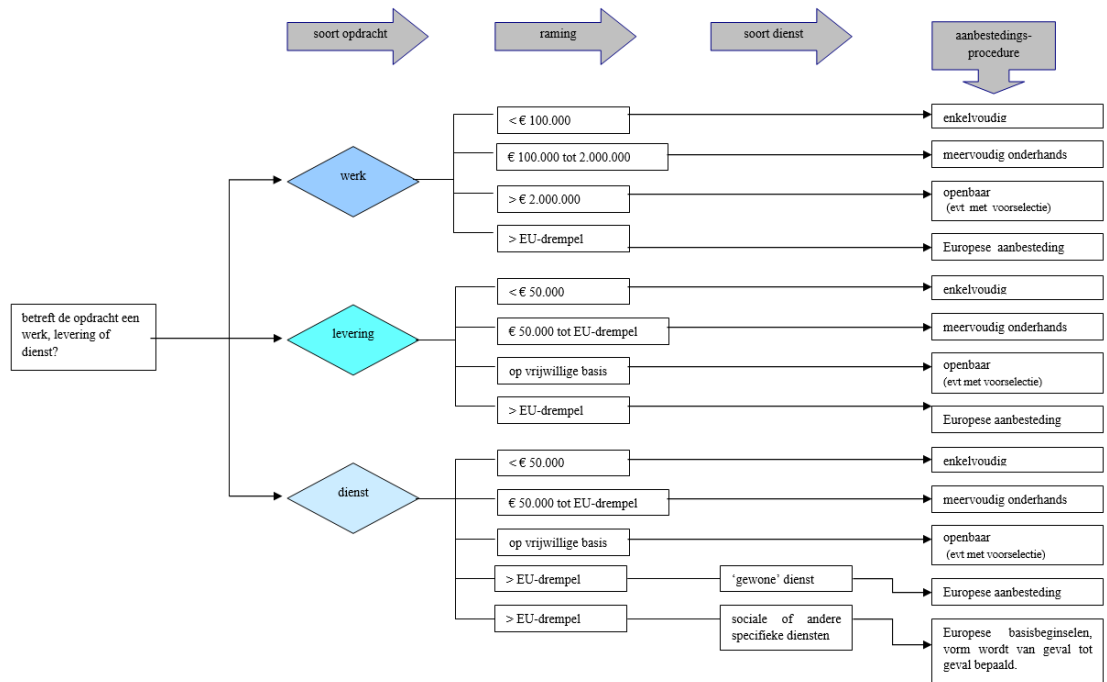
De GVA heeft per 1 april 2013 de 'Verklaring omtrent het gedrag (voor rechtspersonen)' (de VOGrp) vervangen.

Werk

Het product van een geheel van bouwkundige of civieltechnische werken dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen.

²²)bron: Rapport: Goed besteed, SGB0, 2006

Bijlage III: Beslisschema aanbesteden



Bijlage IV: Bouwblokken SROI

De social return Bouwblokken-methode wordt opgenomen als contractvoorwaarde (zie paragraaf 5.3.3). Opdrachtnemer verplicht zich om bij gunning een inspanning te leveren voor social return-activiteiten met een waarde gelijk aan 5% van de gefactureerde opdrachtsom. De activiteiten mogen in de opdracht worden uitgevoerd maar ook in de bedrijfsvoering van de opdrachtnemer of bij een onderaannemer of toeleverancier. Voorwaarde is wel dat het een nieuwe, aanvullende activiteit betreft en dat deze activiteit alleen bij de gemeente Emmen wordt opgegeven, bestaande of reeds eerder uitgevoerde activiteiten worden niet meegerekend.

De opdrachtnemer kan zelf een pakket met social return bouwblokken samenstellen die uiteindelijk een waarde moet vertegenwoordigen van ten minste 5% van de opdrachtsom. Als het een arbeidsextensieve opdracht betreft (loonsom minder dan 30% van aanneemsom), dan bedraagt de inspanningswaarde 2% van de aanneemsom.

Soort en duur van de uitkering	Waarde Social Return inspanning (o.b.v. een jaarcontract fulltime = 36 uur)
> 6 maanden en < 2 jaar in Participatiewet	€ 30.000,-
> 2 jaar in Participatiewet	€ 35.000,-
> 6 maanden en < 1 jaar in WW	€ 10.000,-
> 1 jaar in WW	€ 15.000,-
WIA/WAO	€ 30.000,-
Wajong	€ 35.000,-
Beroepsbegeleidend (BBL) traject	€ 5.000,-
Beroepsbegeleidend (BOL) traject	€ 2.500,-
WSW (detachering, diensten)	Betaalde rekening aan SW-bedrijf
Maatschappelijk verantwoorde activiteiten	€ 1.500,- per dagdeel van 4 uur