

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	
1.1	Aanleiding	3
1.2	Doelstelling	3
1.3	Reikwijdte	4
2.	Begripsbepaling	
2.1	Inkopen en aanbesteden	5
2.2	Werk, levering en dienst	6
2.3	Begrippenlijst	7
3.	Juridische uitgangspunten	
3.1	Europese regelgeving	10
	3.1.1 EU Verdrag	10
	3.1.2 EG-aanbestedingsrichtlijnen	10
3.2	Nationale regelgeving	10
3.3	Aanbestedingsreglementen	11
3.4	Interne regelgeving	11
	3.4.1 Algemene voorwaarden	11
	3.4.2 Mandaat en volmacht	12
3.5	Uitvoeringsrichtlijnen	12
3.6	Uniforme bestekbeschrijvingen	12
3.7	Hardheidsclausule	13
4.	Ethische en ideële beleidsuitgangspunten	
4.1	Algemeen	14
4.2	Integriteitseisen bestuurders en ambtenaren	14
4.3	Integriteitseisen opdrachtnemers	14
	4.3.1 Nederlandse mededingingsautoriteit	14
	4.3.2 Bureau Bibob	14
	4.3.3 Gedragsverklaring Aanbesteden	15
4.4	Duurzaam inkopen	15
	4.4.1 Doelstelling	15
	4.4.2 Wat is duurzaam inkopen	15
	4.4.3 Terreinen van duurzaam inkopen	16
	4.4.4 100% duurzaam inkopen	16
4.5	Lokale economie en MKB	17
4.6	Gratis werken / leveringen / diensten	17
4.7	Social return	17
5.	Inkoopproces	
5.1	Algemeen	18
5.2	Inventariseren	18
5.3	Specificeren	20
	5.3.1 Aanbestedingsdocument	20
	5.3.1.1 Aanbestedingsprocedure	20
	5.3.1.2 Technische omschrijving	20
	5.3.1.3 Geschiktheid	21
	5.3.1.4 Inschrijving	23
	5.3.1.5 Gunning	24
5.4	Selecteren	25
5.5	Contracteren	26

6.	Aanbestedingsprocedures	
6.1	Algemeen	28
6.2	Procedures	28
	6.2.1 Openbare aanbesteding	28
	6.2.2 Niet-openbare aanbesteding	28
	6.2.3 Meervoudig onderhandse aanbesteding	29
	6.2.4 Enkelvoudige uitnodiging /gunning uit de hand	29
6.3	Omvang van de opdracht	29
	6.3.1 Waardebepaling	29
	6.3.2 Soortgelijke opdrachten	30
	6.3.3 Onnodig clusteren en opdelen in percelen	30
	6.3.4 Percelenregeling	31
6.4	Keuzeprocess aanbestedingsprocedure	31
	6.4.1 Europees aanbesteden	31
	6.4.2 Aanbesteden onder de drempel	31
	6.4.3 2B-diensten en inhuur extern personeel	33
	6.4.4 Duidelijk grensoverschrijdend belang	34
6.5	Uitzonderingen	35
	6.5.1 Uitgesloten opdrachten en afwijkingen	35
7.	Bijzondere contractvormen	
7.1	Geïntegreerde contracten	37
7.2	Raamcontracten en raamovereenkomsten	37
7.3	Publiek Private Samenwerking	38
8.	Organisatorische uitgangspunten	
8.1	Inkooporganisatie	39
8.2	Verantwoording inkooptrajecten	39
	8.2.1 Verloop inkoopproces	39
	8.2.2 Europese aanbestedingen	39
	8.2.3 Controle door accountant	40
	8.2.4 Aanbestedingsdossier	40
8.3	Verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden	41
8.4	Regionale inkoop samenwerking	42
8.5	Evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid	42

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Maasgouw verleent dagelijks opdrachten voor werken, leveringen en diensten. Deze opdrachtverlening moet op doelmatige en rechtmatige wijze plaatsvinden. Deze beleidsnota biedt hiervoor de kaders. De nota is gebaseerd op de Europese en nationale wet- en regelgeving en bevat tevens eigen uitgangspunten, principes en ervaringen op het gebied van professioneel inkopen.

Een inkoop- en aanbestedingsbeleid is een dynamisch document. Door wijzigingen in wet- en regelgeving, jurisprudentie en voortschrijdend inzicht zal het beleid van tijd tot tijd aangepast moeten worden. Het meest actuele voorbeeld van een wijziging die van invloed is op de gemeentelijke inkooppraktijk is het in werking treden van de Aanbestedingswet 2012. De bepalingen van deze wet zijn verwerkt in deze nieuwe versie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Deze beleidsnota bevat een aantal beleidsmatige keuzes en is daarnaast informatief van aard. Hiermee is de nota een praktisch instrument voor een professioneel inkoopproces.

Het op een juiste en volledige wijze daadwerkelijk toepassen van de kaders, regels en handvatten van dit inkoop- en aanbestedingsbeleid kan ingewikkeld en soms risicovol zijn. Binnen het door de gemeente gekozen organisatiemodel zijn de afdelingen zelf verantwoordelijk voor hun inkopen. Er mag echter niet van de afdelingen worden verwacht, dat zij zelfstandig deze complexe inkoopmaterie beheersen en kunnen uitvoeren. Ondersteuning met specifieke inkoopdeskundigheid en -ervaring is in veel inkooptrajecten gewenst en ook noodzakelijk.

1.2 Doelstelling

Met de formulering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt de professionalisering van de inkoop- en aanbestedingsactiviteiten door de gemeentelijke organisatie ondersteund en geoptimaliseerd. Het beleid geeft een kader aan waarbinnen de onderdelen van de gemeentelijke organisatie, die betrokken zijn bij de inkoop en aanbesteding van werken, leveringen en diensten, geacht worden te opereren. Dat houdt in dat elk inkoopproces wordt uitgevoerd binnen de kaders van dit beleid.

Een helder inkoop- en aanbestedingsbeleid draagt daarnaast bij aan een efficiënte besteding van de publieke middelen. Dit leidt tot kostenbesparing en een betere kwaliteit van het werk, de dienst of de levering.

De gemeente Maasgouw stelt zich met het vaststellen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid ten doel een doelmatig en integer aanbestedend te zijn. “Doelmatig” door het efficiënt en effectief inzetten van publieke middelen. “Integer” door te handelen in overeenstemming met de beginselen van aanbestedingsrecht en behoorlijk bestuur. De beginselen van aanbestedingsrecht zijn:

- *Proportionaliteit*: het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de keuzes die een aanbestedende dienst maakt en de eisen en voorwaarden die zij stelt bij een aanbesteding, in redelijke verhouding dienen te staan tot de aard en omvang van de aan te besteden opdracht.
- *Transparantie*: de aanbestedend bepaalt steeds op voorhand hoe hij tijdens een aanbesteding te werk zal gaan en dit bekend zal maken aan de potentiële opdrachtnemers. Dit beginsel dwingt de aanbestedend de hierna te noemen beginselen van objectiviteit en non-discriminatie in acht te nemen. Daarnaast draagt de transparantie van de aanbestedingsprocedure bij aan het waarborgen van de integriteit;
- *Objectiviteit*: dit beginsel is erop gericht aanbieders reële kansen te bieden een opdracht te verwerven op basis van een eenduidige selectie en gunningscriteria die in redelijke verhouding

staan tot de te verwerven opdracht. Het beginsel van objectiviteit draagt mede bij aan het waarborgen van de precontractuele redelijkheid en billijkheid;

- *Non-discriminatie*: de verschillende aanbieders moeten gelijk behandeld worden. Dit beginsel verzet zich evenzeer tegen het benadelen van een aanbieder als het bevoordelen van een aanbieder en vereist de nodige zorgvuldigheid en objectiviteit van de aanbestedder.

De Aanbestedingswet 2012 beschouwt het proportionaliteitsbeginsel als een van de dragende beginselen van het aanbestedingsrecht. Dit betekent dat bij allerlei keuzes en afwegingen in de voorbereiding op en uitvoering van de aanbestedingsprocedure goed nagedacht moet worden over de proportionaliteit. Dit komt onder andere naar voren bij:

- de keuze van de aanbestedingsprocedure
- de te stellen geschiktheideisen
- de gunningcriteria

Met de Aanbestedingswet is het nadrukkelijk de bedoeling dat kleinere bedrijven een eerlijke kans krijgen op een overheidsopdracht.

1.3 Reikwijdte

Deze beleidsnota is bindend voor zowel bestuurders als ambtenaren van de gemeente Maasgouw. Verder dient de nota als toetsingskader voor de accountant om te beoordelen of de gemeente zich houdt aan de regels en afspraken. Ondernemers zijn door deze nota op de hoogte van de beleidsuitgangspunten van de gemeente op het gebied van inkoop- en aanbesteding.

Het beleid geldt niet rechtstreeks voor de zogenaamde verbonden partijen van de gemeente Maasgouw (gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente Maasgouw deelneemt). Deze organisaties hebben een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het voldoen aan de aanbestedingsregelgeving.

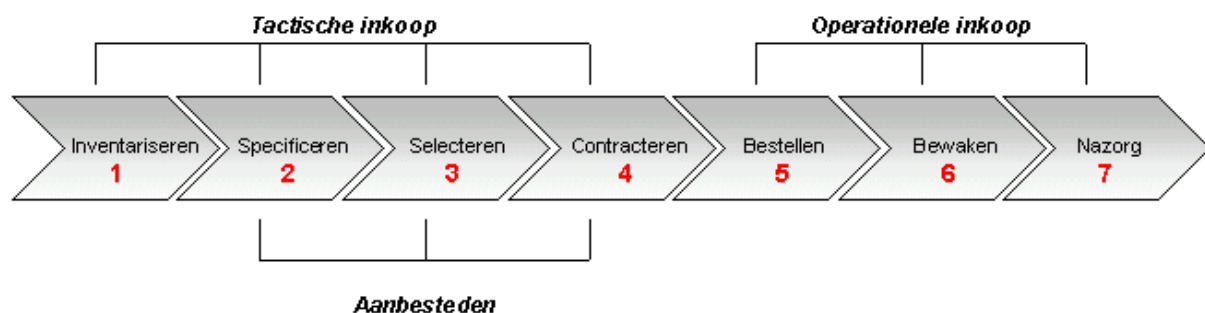
2 Begripsbepaling

2.1 Inkopen en aanbesteden

De titel van deze nota voert de begrippen “inkopen” en “aanbesteden”, twee begrippen die aan elkaar zijn gerelateerd.

“Inkoop” wordt vaak gedefinieerd als “alles waar een externe factuur tegenover staat”. Inkoop heeft betrekking op een breed scala van activiteiten en beperkt zich niet alleen tot inkoop van goederen maar omvat ook dienstverlening en de uitvoering van bijvoorbeeld infrastructurele werken. Zoals hierna zal blijken is aanbesteden een manier van inkopen.

Inkoop kan verder worden omschreven als een proces, bestaande uit zeven fasen, zoals in onderstaande figuur is weergegeven:



De eerste vier fasen van het inkoopproces behoren tot de zogenaamde “tactische inkoop”. Tactische inkoopactiviteiten zijn die activiteiten die de voorwaarden creëren om operationele inkoop haar werk te laten doen:

1. *Inventariseren*
Bepalen van de behoefte, inventariseren van het aanbod (marktconsultatie) en het vaststellen van de inkoopstrategie;
2. *Specificeren*
De behoefte wordt beschreven in een programma van eisen, een bestek of een productbeschrijving;
3. *Selecteren*
Aanvragen en beoordelen van offertes en selecteren van leveranciers;
4. *Contracteren*
Het afsluiten van contracten.

De “operationele inkoop” omvat de uitvoerende inkoopactiviteiten. Operationele inkoop gaat uit van bestaande contracten en omvat de laatste drie fasen van het inkoopproces:

5. *Bestellen*
Het plaatsen van orders;
6. *Bewaken*
De producten die geleverd worden, de diensten of werken die uitgevoerd worden moeten worden gecontroleerd op de afspraken die hierover zijn gemaakt;
7. *Nazorg*
Evaluatie van de leverantie, de geleverde dienst of het uitgevoerde werk.

De tactische inkoop kan gezien worden als de voorbereiding en de operationele inkoop als de uitvoering. Het proces dat begint met specificeren en eindigt met contracteren heet “aanbesteden”. Aanbesteden is een vorm van marktbenadering waarbij leveranciers, dienstverleners of aannemers in concurrentie gevraagd worden een aanbieding te doen. Aanbesteden maakt deel uit van de tactische inkoop. Naast de tactische en operationele inkoop onderscheidt men de “strategische inkoop”. De strategische inkoop omvat naast het inkoop- en aanbestedingsbeleid bijvoorbeeld ook strategische vraagstukken rondom uitbesteding (meerjarencontracten, innovatieve aanbestedingen enzovoorts).

2.2 Werk, levering en dienst

Overheidsopdrachten worden in drie categorieën ingedeeld, te weten: werken, leveringen en diensten. Het onderscheid is onder meer van belang om te kunnen bepalen welke aanbestedingsprocedure moet worden gevolgd.

Werk

Onder “werk” 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”. Hieronder valt bijvoorbeeld de bouw van een brug of een kantoorgebouw, of de aanleg van een weg. Onderhoudswerkzaamheden voor het in stand houden van het werk en verbouwingswerkzaamheden vallen - meestal, maar niet altijd - ook onder de definitie “werken”. Bijlage I van de Europese Richtlijn over aanbesteden bevat een limitatieve lijst van werkzaamheden die als “werk” worden aangemerkt.

Levering

Een overheidsopdracht voor leveringen omvat aankoop, lease, huur of huurkoop van producten alsmede de daarbij komende werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren van de levering.

Dienst

Onder diensten vallen alle inkopen die niet zijn aan te merken als werken of leveringen. In de Europese aanbestedingsrichtlijn wordt, middels een overzicht in Bijlage 2 van de Richtlijn, onderscheid gemaakt tussen 2A- en 2B-diensten:

- 2A-diensten: De meeste overheidsopdrachten voor diensten betreffen 2A-diensten. Voorbeelden van 2A-diensten zijn schoonmaak, adviesopdrachten, ontwerp opdrachten en leerlingenvervoer;
- 2B-diensten. Voorbeelden van 2B-diensten zijn:
 - o juridische diensten;
 - o arbeidsbemiddeling, zoals uitzendbureaus en detachering. Het inhuren van tijdelijk personeel valt hier ook onder;
 - o gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, zoals huishoudelijke hulp in het kader van de WMO;
 - o overige diensten, zijnde diensten die in Bijlage 2 niet expliciet zijn aangeduid. Een voorbeeld hiervan is onderhoud openbaar groen.

De behandeling van 2A en 2B-diensten is in de Richtlijn verschillend:

- 2A-diensten vallen onder de volledige werking van de Richtlijn
- voor 2B-diensten geldt een beperkt regime. Dat wil zeggen dat geen publicatieplicht geldt en de aanbestedingsprocedures met de daarbij behorende wettelijke termijnen niet van toepassing zijn. De algemene aanbestedingsbeginselen blijven onverkort van toepassing. In feite betekent dit dat er zo mogelijk ook enige concurrentie moet worden gecreëerd door het opvragen van meerdere offertes.

Gemengde opdrachten

Van een gemengde opdracht is sprake als een opdracht bestaat uit een combinatie van diensten, leveringen en/of werken. Bij een gemengde opdracht is het hoofdbestanddeel van de opdracht bepalend. Veelal vertegenwoordigt het hoofdbestanddeel ook de grootste financiële waarde binnen de opdracht. De hele opdracht valt onder de categorie die het hoofdbestanddeel vertegenwoordigt.

Hoe te bepalen

De eerste stap om te bepalen of een opdracht een 2A-dienst, een 2B-dienst, een levering of een werk betreft, is het vaststellen van de zogenaamde CPV-code. De Common Procurement Vocabulary (CPV) is een uniform classificatiesysteem voor overheidsopdrachten. De CPV is bedoeld als een soort register/classificatiesysteem voor alle soorten opdrachten voor werken, leveringen en diensten. Ieder

product, dienst of bouwwerk is te relateren aan een code (bestaande uit 8 cijfers). Er zijn duizenden CPV-codes.

De aanbestedende dienst moet proberen een code te vinden die zo nauw mogelijk aansluit bij het onderwerp van de opdracht. Dit is helaas niet altijd even makkelijk. Via intranet wordt een hulpmiddel ter beschikking gesteld waarmee de CPV-code kan worden bepaald. Enige deskundigheid bij bepalen van de juiste code is echter wel noodzakelijk. Als deze code is bepaald kan met behulp van de bijlagen bij de Richtlijn eenduidig worden bepaald tot welke categorie de betreffende opdracht behoort. Bij onder andere Europese aanbestedingen moet de CPV-code in de aankondiging worden vermeld.

Verdieping: in de dagelijkse aanbestedingspraktijk worden deze CPV-codes gehanteerd. Daarboven staat echter de zogenaamde CPC-codering (Central Product Classification van de Verenigde Naties). CPC en CPV sluiten voor vrijwel 100% op elkaar aan. Strikt juridisch gezien is de CPC-code echter leidend ten opzichte van de CPV-code. Bij eventuele juridische geschillen zal de CPC-code bepalend zijn.

2.3 Begrippenlijst

Hierna volgt een lijst van begrippen die in het kader van onderhavig inkoop- en aanbestedingsbeleid regelmatig worden gehanteerd. De meeste van deze begrippen worden in de nota nog nader toegelicht.

<i>Aanbesteden</i>	het proces dat vooraf gaat aan het verstrekken van een opdracht waarbij aannemers, leveranciers en dienstverleners worden uitgenodigd een offerte uit te brengen teneinde een werk, dienst of levering te kunnen uitvoeren c.q. te kunnen leveren.
<i>Aanbestedende dienst</i>	in het kader van deze nota: de gemeente Maasgouw.
<i>Aanbesteder</i>	de Aanbestedende dienst
<i>Aanbestedingskalender</i>	Elektronisch systeem waarmee (niet-)openbare aanbestedingen worden aangekondigd. Dit systeem is gekoppeld aan TenderNed, waardoor automatisch aan de verplichting tot publicatie via TenderNed wordt voldaan
<i>Aanbestedingswet 2012</i>	de per 1 april 2013 in werking getreden wet waarmee de regels voor het aanbesteden worden bepaald. De Europese regels zijn er in verwerkt.
<i>ARW 2012</i>	Aanbestedingsreglement werken 2012. Het ARW 2012 is een regeling van rechten en plichten van opdrachtnemer- en opdrachtgever in het kader van aanbestedingen van werken. Toepassing van het ARW 2012 is verplicht voor de aanbesteding van opdrachten onder de drempel.
<i>Bestek</i>	De omschrijving van de opdracht waar de aanbesteding betrekking op heeft, met de eventueel daarbij behorende tekeningen en de voor de opdracht geldende voorwaarden.
<i>CPV-code</i>	De Common Procurement Vocabulary (CPV) is de Gemeenschappelijke Woordenlijst Overheidsopdrachten, een uniform classificatiesysteem voor overheidsopdrachten. Het is bedoeld als een soort register/classificatiesysteem voor alle soorten opdrachten voor werken, leveringen en diensten. Ieder product, dienst of bouwwerk is te relateren aan een CPV code (bestaande uit 8 cijfers).
<i>Dienst</i>	Alle overeenkomsten op het gebied van dienstverlening, die niet beschouwd kunnen worden als een overeenkomst in verband met een levering of een werk. Er wordt onderscheid gemaakt in zogenaamde A en B diensten. Op A diensten is de Europese aanbestedingsrichtlijn onverkort van toepassing, terwijl het slechts beperkt van toepassing is op B diensten. De Europese richtlijn bevat in Bijlage 2 een uitputtende lijst van A en B diensten, waarbij opgemerkt moet worden dat in sommige gevallen het bepalen van het soort dienst niet eenvoudig is.

<i>Duurzaam inkopen</i>	Het opnemen en meewegen van milieu- en sociale criteria ten aanzien van leverancier en product bij het doorlopen van een inkoopproces.
<i>Enkelvoudige uitnodiging</i>	De aanbestedende dienst verzoekt één leverancier een offerte uit te brengen. Er is geen sprake van concurrentie.
<i>Europese aanbestedingsrichtlijn</i>	Richtlijn 2004/18/EG
<i>Gedragsverklaring Aanbesteden</i>	Een verklaring van het Ministerie van Justitie waarmee aangetoond kan worden dat op de leverancier geen uitsluitingsgronden, zoals bepaald in de Aanbestedingswet, van toepassing zijn.
<i>Gegadigde</i>	Een natuurlijke - of rechtspersoon die zich bij een aanbesteding met een voorafgaande selectie aanmeldt met het verzoek te worden uitgenodigd voor deelname aan de aanbesteding.
<i>Gids Proportionaliteit</i>	Een document dat als “richtsnoer” verplicht moet worden toegepast ingevolge de Aanbestedingswet. In dit document wordt invulling gegeven aan het sleutelbegrip proportionaliteit.
<i>Gunningscriteria</i>	Criteria die worden gebruikt om te komen tot een beoordeling van een aanbidding. Er bestaan twee systemen: gunning op grond van de laagste prijs en gunning op grond van de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI).
<i>Inkoop</i>	Als totaalbegrip: alles waar een externe factuur tegenover staat. Ook wel omschreven als een proces dat zowel de tactische inkoop als de operationele inkoop omvat.
<i>Inschrijving</i>	Offerte / aanbidding.
<i>Leverancier</i>	Leverancier in de ruimste zin van het woord. Het begrip omvat de aannemer, de leverancier van goederen en de dienstverlener.
<i>Levering</i>	Een overeenkomst voor de aankoop, lease, huur of huurkoop van producten. De levering van de producten kan ook het aanbrengen en het installeren van het product omvatten.
<i>Niet-openbare aanbesteding</i>	Ook wel: “openbare aanbesteding met voorafgaande selectie”. Aanbesteding die algemeen bekend wordt gemaakt waarbij eenieder zich als gegadigde kan aanmelden. Uit deze gegadigden wordt op basis van vooraf bekend gemaakte criteria een selectie gemaakt en de alsdan geselecteerden worden uitgenodigd een inschrijving te doen.
<i>Onderhandse aanbesteding</i>	Aanbesteding zonder openbare aankondiging waarbij een beperkt aantal leveranciers tot inschrijving wordt uitgenodigd.
<i>Opdracht</i>	De schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel tussen een aanbestedende dienst en een opdrachtnemer.
<i>Openbare aanbesteding</i>	Aanbesteding die algemeen bekend wordt gemaakt en waarbij eenieder een inschrijving kan doen.
<i>PPS</i>	Publiek-Private Samenwerking (PPS) is de juridisch gestructureerde samenwerking tussen overheid en private partijen, veelal op het gebied van de bouw, in de breedste zin op grond van een zekere taak- en risicoverdeling.
<i>Programma van Eisen</i>	Document waarin opgenomen de eisen en wensen die de opdrachtgever stelt aan de aan te trekken leverancier en het te verwerven product.

<i>Raamovereenkomst</i>	Een overeenkomst tussen de aanbestedende dienst en één of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden waaronder opdrachten worden geplaatst vast te leggen dan wel de omvang van de te plaatsen opdrachten vast te leggen.
<i>Selectiecriteria</i>	Objectieve, kwalitatieve criteria op basis waarvan een leverancier wordt geselecteerd. Selectiecriteria hebben betrekking op de aanbieder en zijn onder te verdelen in uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen.
<i>Social Return</i>	Het zodanig inrichten van aanbestedingen dat er ook sociale doelen worden gerealiseerd dan wel dat er vanuit sociaal oogpunt positieve neveneffecten worden bereikt.
<i>TenderNed</i>	Elektronisch systeem waarmee (niet-)openbare aanbestedingen verplicht moeten worden aangekondigd. Dit geldt zowel voor Europese als nationale aanbestedingen.
<i>Werk</i>	Het product van een bouwwerk of wegenbouwkundig werk in zijn geheel, dat er toe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen.

3 Juridische uitgangspunten

3.1 Europese regelgeving

De Europese regelgeving met betrekking tot aanbestedingen is onder andere opgesteld om binnen de Europese Unie een gemeenschappelijke markt te creëren waarin vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal onbelemmerd kan plaatsvinden. Toepassing van de Europese regelgeving moet leiden tot een professioneel inkoopproces waarbij transparantie, objectiviteit en non-discriminatie de kernbegrippen zijn.

3.1.1 EU-Verdrag

Het EU-Verdrag bevat algemene grondbeginselen die van toepassing zijn op het handelen van overheidsinstellingen. De bepalingen van het EU-Verdrag gelden voor opdrachten boven én onder de Europese drempelwaarden zoals die worden vermeld in de Europese richtlijnen. Het Verdrag bevat onder meer bepalingen omtrent het vrije verkeer van goederen, het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten.

De bepalingen van het EU-Verdrag hebben directe werking en burgers/particulieren kunnen dus een rechtstreeks beroep doen op de rechten die uit deze bepalingen volgen.

3.1.2 EG-aanbestedingsrichtlijnen

Met het vaststellen van de aanbestedingsrichtlijnen wordt beoogd dat de markt van overheidsopdrachten ook feitelijk wordt opengesteld en dat er een daadwerkelijke mededinging op het gebied van overheidsopdrachten wordt gewaarborgd.

De belangrijkste Europese wetgeving op het gebied van aanbestedingen wordt gevormd door twee aanbestedingsrichtlijnen: Richtlijn 2004/17/EG en Richtlijn 2004/18/EG. Richtlijn 2004/17/EG heeft betrekking op aanbestedingen in het kader van de nutssectoren water, energie, transport en postdiensten. Voor de gemeentelijke aanbestedingspraktijk is de Richtlijn 2004/18/EG van belang. Deze richtlijn bevat procedureregels voor de aanbesteding van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten.

3.2 Nationale regelgeving

Naast de Europese aanbestedingsregels is er nationale regelgeving die relevant is voor de gemeente als inkoper:

- **Aanbestedingswet 2012**

Met de Aanbestedingswet zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. Een belangrijk onderdeel van deze wet is de Gids Proportionaliteit. De wet gaat niet alleen over Europese aanbestedingen, maar ook over nationale en meervoudig onderhandse aanbestedingen. Enkelvoudig onderhandse aanbestedingen vallen niet onder werking van de Aanbestedingswet.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Maasgouw dat met deze nota wordt vastgelegd, sluit volledig aan bij de Aanbestedingswet.

- **Gids Proportionaliteit**

De Gids Proportionaliteit is een bij Algemene Maatregel van Bestuur (het Aanbestedingsbesluit) aangewezen richtsnoer dat voorschriften bevat met betrekking tot de wijze waarop

aanbestedende diensten uitvoering moeten geven aan het proportionaliteitsbeginsel. De voorschriften uit de Gids moeten worden nageleefd tenzij er zwaarwegende argumenten zijn die afwijking van de voorschriften van de Gids rechtvaardigen. Het principe dat daarbij moet worden gehanteerd is met een Engelse term omschreven: “comply or explain”. De voorschriften worden in beginsel gevolgd, en als ervan wordt afgeweken moet dit worden gemotiveerd, veelal in de aanbestedingsstukken.

- **Algemene beginselen van behoorlijk bestuur**

Naast de algemene beginselen van het EG-Verdrag hebben overheden bij het plaatsen van overheidsopdrachten ook rekening te houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze beginselen zijn er ter bescherming van burgers en ondernemers. Voor de inkoop- en aanbestedingspraktijk zijn dat in het bijzonder de volgende beginselen:

- gelijkheidsbeginsel
- vertrouwensbeginsel
- rechtszekerheidsbeginsel
- beginsel van fair play
- motiveringsbeginsel
- zorgvuldigheidsbeginsel.

- **Gemeentewet**

De Gemeentewet vormt het wettelijk kader voor het handelen van de gemeente. Sinds 2004 is de accountantscontrole uit deze wet uitgebreid met een rechtmatigheidstoets. Dit betekent dat de accountant in zijn rapportage moet aangeven of de overheidsgelden zijn uitgegeven met inachtneming van de geldende wet- en regelgeving.

- **Burgerlijk Wetboek**

De Boeken 3 (Vermogensrecht) en 6 (Verbintenissenrecht) van het Burgerlijk Wetboek zijn van belang voor de gemeente als contracterende rechtspersoon.

3.3 Aanbestedingsreglementen

Het naleven van wet- en regelgeving wordt vergemakkelijkt door de toepassing van aanbestedingsreglementen. Per 1 april 2013 is het ARW (Aanbestedingsreglement Werken) 2012 in werking getreden. Het ARW is van toepassing op aanbestedingen van werken en aan werken gerelateerde leveringen en diensten. Het reglement omvat een gestructureerde uitwerking van zowel Europese als niet-Europese aanbestedingsprocedures. Voor leveringen en diensten zijn bestaan nog geen reglementen of richtlijnen.

Op grond van het Aanbestedingsbesluit is de aanbestedende dienst verplicht het ARW 2012 toe te passen op aanbestedingen van werken onder de drempel. De gemeente Maasgouw past het ARW 2012 eveneens toe op alle aanbestedingen van werken boven de Europese drempel. Dat het ARW 2012 van toepassing is op een aanbesteding moet in de aanbestedingsdocumenten expliciet worden vermeld.

3.4 Interne regelgeving

3.4.1 Algemene voorwaarden leveringen en diensten

Bij het inkopen van goederen en diensten wordt normaal gesproken gewerkt met algemene voorwaarden. Algemene voorwaarden zijn contractsvoorwaarden die zien op zaken als aansprakelijkheid, betalingstermijnen en risicoverdeling.

Veel leveranciers hebben hun eigen algemene voorwaarden. Het werken met algemene voorwaarden van verschillende leveranciers leidt voor de gemeente tot een veelvoud van bepalingen, wat de eenduidigheid niet ten goede komt. Bovendien is het maar de vraag of helder is met welke voorwaarden de gemeente als opdrachtgever akkoord gaat, met alle risico's van dien. Immers: in de algemene voorwaarden van een leverancier worden vaak allerlei verplichtingen en risico's afgeschoven op de wederpartij.

De gemeente Maasgouw beschikt over eigen algemene inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten. Deze voorwaarden zijn in beginsel verplicht van toepassing op alle aanvragen,

aanbiedingen en opdrachten met betrekking tot levering van zaken en het verrichten van diensten aan de gemeente met een geraamde waarde groter dan € 10.000. Toepassing van de algemene voorwaarden voor opdrachten met een waarde onder dit bedrag is niet verplicht maar wel toegestaan.

Er zijn uitzonderingen op deze verplichte toepassing. Zo zijn bepaalde leveringen en/of diensten zo specifiek dat de algemene inkoopvoorwaarden niet passend zijn:

1. Voor de uitvoering van een technische adviesdienst (ingenieursdiensten, architectendiensten) met een geraamde waarde groter dan € 10.000 is de De Nieuwe Regeling 2011 (DNR 2011) van toepassing, en aanvullend daarop de Algemene Voorwaarden van de gemeente, voor zover niet deze niet strijdig zijn met de bepalingen van de DNR 2011. Onder het genoemde bedrag is toepassing van de voorwaarden niet verplicht maar uiteraard wel toegestaan. De DNR 2011 is een standaardregeling voor het afsluiten van overeenkomsten tussen opdrachtgevers en (technische) adviseurs. Voor onderwerpen waarin de DNR niet voorziet worden aanvullend de gemeentelijke algemene inkoopvoorwaarden van toepassing verklaard. In het contractdocument moet deze toepassing van de voorwaarden, en de hiërarchie ervan, worden vermeld
2. Voor bepaalde opdrachten kan het, gezien de aard van de opdracht, wenselijk zijn om (deels) van de gemeentelijke algemene voorwaarden af te wijken en eventueel (deels) de voorwaarden van de leverancier te hanteren. Dergelijke afwijkingen moeten in het contractdocument worden vermeld.

3.4.2 Mandaat en volmacht

Inkoop vindt plaats met inachtneming van de vigerende mandaat- en volmachtregeling van de Gemeente. De Gemeente wil slechts gebonden zijn aan verbintenissen en verplichtingen op basis van rechtsgeldige besluitvorming en civielrechtelijke vertegenwoordiging.

3.5 Uitvoeringsrichtlijnen

Uitvoeringsrichtlijnen zijn gestandaardiseerde algemene voorwaarden met betrekking tot de uitvoeringsfase van een werk. Voor de gemeente Maasgouw geldt dat onderstaande geüniformeerde algemene voorwaarden van toepassing worden verklaard op de uitvoering van een werk met een geraamde waarde groter dan € 25.000. Onder dit bedrag is toepassing van de voorwaarden niet verplicht maar wel toegestaan.

- **Uniforme Administratieve Voorwaarden (UAV) 2012**
Dit reglement bevordert de objectiviteit en zorgvuldigheid tijdens de uitvoeringsfase. De UAV 2012 legt de administratieve en juridische verhouding tussen gemeente en aannemer eenduidig en op objectief te toetsen wijze vast. In de bestekken volgens de RAW- en STABU - systematiek worden deze voorwaarden standaard van toepassing verklaard.
- **Uniforme Administratieve Voorwaarden Geïntegreerde Contracten (UAV-GC) 2005**
Voor bijzonder complexe werken worden soms zogenaamde geïntegreerde contracten toegepast (zie hiervoor hoofdstuk 8). Voor die situatie zijn de UAV-GC2005 opgesteld. De UAV-GC vormen een juridisch fundament voor geïntegreerde contracten voor zowel de bouw als de grond-, weg- en waterbouw. De UAV-GC definiëren een kader voor het integraal vastleggen van de verantwoordelijkheden voor ontwerp en uitvoering, eventueel in combinatie met meerjarig onderhoud. De UAV-GC maken het mogelijk contracten op te stellen voor het volledige project, van programma van eisen tot en met realisatie en onderhoud.

3.6 Uniforme bestekbeschrijvingen

In het geval van een aanbesteding van een werk kan gebruik worden gemaakt van de zogenaamde RAW-bestekken en STABU-bestekken. Dit zijn geautomatiseerde bestekbeschrijvingen waarvan de vorm en indeling eenduidig en algemeen aanvaard zijn. Gebruikmaking van deze wijze van bestekbeschrijving is afhankelijk van de aard en de omvang van de opdracht.

- **RAW-bestekken**
RAW (Rationalisering Automatisering Wegenbouw)- bestekken zijn geautomatiseerde vormen van bestekbeschrijvingen die worden gebruikt in de grond-, weg- en waterbouw. Deze wijze van bestekbeschrijven bevordert de transparantie en objectiviteit van het inkoopproces.
- **STABU-bestekken**
De STABU-systematiek is de standaard systematiek voor het schrijven van bestekken in de bouwbranche, vergelijkbaar met voornoemde RAW-systematiek. Het omschrijft zowel het bouwkundige deel, als de technische installaties.

3.7 Hardheidsclausule

Afwijkingen van dit inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn slechts mogelijk en toegestaan op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit van het college van burgemeester en wethouders en voor zover een en ander op basis van de geldende wet- en regelgeving mogelijk is. Deze uitzondering is bedoeld voor incidentele en specifieke gevallen. Tijdgebrek door te laat starten met een inkoop- en aanbestedingstraject is geen voldoende reden voor een beroep op deze hardheidsclausule.

4

Ethische en ideële beleidsuitgangspunten

4.1 Algemeen

Ethische en ideële uitgangspunten geven aan welke waarden en normen de gemeente Maasgouw wil uitdragen in haar inkoop- en aanbestedingspraktijk. In de navolgende paragrafen worden deze uitgangspunten achtereenvolgens behandeld.

4.2 Integriteitseisen bestuurders en ambtenaren

Alle inkopen van de gemeente Maasgouw worden op objectieve, transparante en niet-discriminerende wijze uitgevoerd. Bestuurders en ambtenaren dienen een zakelijke relatie te onderhouden met de opdrachtnemer en moeten te allen tijde integer zijn. De gemeente Maasgouw beschikt over een integriteitscode voor bestuurders en een integriteitscode voor ambtenaren. Deze codes bevatten afspraken over het in acht nemen van sociale en ethische normen bij het verrichten van werkzaamheden door bestuurders en medewerkers. De codes vormen in die zin een basis voor een integere inkooppraktijk.

4.3 Integriteitseisen opdrachtnemers

De gemeente Maasgouw stelt eisen aan de integriteit van opdrachtnemers. Deze dienen betrouwbaar te zijn en geen criminele activiteiten te ontplooiën. De twee instanties met een toetsende c.q. controlerende functie op dit gebied zijn de Autoriteit Consument & Markt en het Bureau BIBOB. Verder bestaat de mogelijkheid om de integriteit van ondernemers te bepalen door het opvragen bij het Ministerie van Justitie van een zogenaamde Gedragsverklaring.

4.3.1 Autoriteit Consument & Markt

De Autoriteit Consument & Markt (waaronder het voormalige Nma ressorteert) ziet erop toe dat de mededinging niet wordt verhinderd, vervalst of beperkt door overeenkomsten tussen ondernemingen of onderling afgestemde feitelijke gedragingen.

Indien er reële vermoedens zijn dat de (veel) te hoge of (veel) te lage inschrijfbetragten verband houden met onregelmatigheden aan de zijde van de inschrijver(s), zoals vooroverleg en/of prijsafspraken tussen inschrijvers, wordt - door tussenkomst van het college van burgemeester en wethouders - contact opgenomen met de Autoriteit Consument & Markt.

4.3.2 Bureau BIBOB

De Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB) biedt bestuursorganen een extra instrument om de integriteit te controleren van partners met wie zij zaken doen. De wet mag slechts in bepaalde gevallen worden toegepast:

- bij het aanvragen van bepaalde vergunningen en subsidies
- bij aanbestedingen in de sectoren bouw, ICT en milieu.

De aanbestedende dienst kan aan het Bureau BIBOB (onderdeel van het Ministerie van Justitie) een advies vragen wanneer twijfels bestaan over de integriteit van een gegadigde of inschrijver. Het Bureau adviseert de aanbesteder over de aanwezigheid van feiten en omstandigheden die

aanleiding zouden kunnen vormen om een overheidsopdracht niet te gunnen, dan wel een ter zake gesloten overeenkomst te ontbinden dan wel geen toestemming te verlenen voor het inschakelen van een onderaannemer.

Een BIBOB-advies is niet bindend. De gemeente moet zelf een afweging maken of een eventueel door het Bureau BIBOB vastgesteld gevaar zo zwaarwegend is dat een opdracht niet aan een gegadigde of inschrijver kan worden gegund.

De afweging om een BIBOB-advies aan te vragen bij een aanbesteding dient - met het oog op het ingrijpende karakter van het instrument - weloverwogen en met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur en de beginselen van het aanbestedingsrecht te worden gemaakt. Daarbij spelen proportionaliteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid een belangrijke rol.

Indien een aanbestedende dienst overweegt een BIBOB-advies te vragen, dan moet dit in de aanbestedingsstukken vermeld staan.

4.3.3 Gedragsverklaring Aanbesteden (GVA)

Het Ministerie van Justitie kan de integriteit van aannemers en leveranciers onderzoeken. Het Ministerie geeft op verzoek van de ondernemer een Gedragsverklaring Aanbesteden af.

Met een Gedragsverklaring kan een gegadigde of inschrijver bewijzen dat enkele uitsluitingsgronden niet op hem van toepassing zijn. Hij bewijst daarmee dat hij:

- niet onherroepelijk is veroordeeld voor de verplichte uitsluitingsgronden (zie paragraaf 5.3.3)
- niet onherroepelijk is veroordeeld voor een delict in strijd met de beroepsgedragsregels (facultatieve uitsluitingsgrond, zie paragraaf 5.3.3).

Indien daartoe aanleiding bestaat kan de aanbestedende de inschrijver verzoeken een Gedragsverklaring over te leggen. Voor de gemeente Maasgouw geldt dat de noodzaak voor het opvragen van een Gedragsverklaring per geval wordt beoordeeld door de behandelend ambtenaar, in overleg met de inkoopcoördinator.

4.4 Duurzaam inkopen

4.4.1 Doelstelling

De gemeente Maasgouw heeft zich ten doel gesteld om in 2015 voor 100% duurzaam in te kopen. In deze paragraaf wordt aangegeven hoe aan deze doelstelling invulling wordt gegeven. De volgende aspecten komen hierna aan de orde:

- de definitie van “duurzaam inkopen”
- op welke terreinen wordt duurzaam ingekocht
- wat betekent 100% duurzaam inkopen

4.4.2 Wat is duurzaam inkopen?

De overheid streeft naar meer duurzaamheid. Eén van de instrumenten voor het bereiken van meer duurzaamheid is duurzaam inkopen. Door het Agentschap NL is een programma Duurzaam Inkopen ontwikkeld. Binnen dit programma worden allerlei instrumenten aangereikt om duurzaam inkopen binnen overheden aan te pakken en vorm te geven. Ook de gemeente Maasgouw neemt dit programma als leidraad. Daar wordt hieronder verder op ingegaan.

De definitie van duurzaam inkopen luidt volgens het Agentschap NL als volgt:

Duurzaam inkopen is het toepassen van milieu en sociale criteria in alle fasen van het inkoopproces, opdat dit uiteindelijk leidt tot de daadwerkelijke levering van duurzame producten, diensten en werken.

Duurzame inkoop richt zich dus niet alleen op een beter milieu, maar het beslaat ook allerlei onderwerpen op het gebied van mensenrechten, zoals het tegengaan van kinderarbeid en het stimuleren van minimaal aanvaardbare arbeidsomstandigheden. Duurzaam inkopen heeft

daarentegen geen relatie met een ander gebruik van een product; dit valt meer onder de algemene begrippen “duurzaamheid” en “maatschappelijk verantwoord ondernemen”. In de definitie is vervat dat er alleen duurzaam is ingekocht als het gekochte daadwerkelijk aan de duurzaamheidscriteria voldoet. Dit betekent dat als een aanbesteding wordt uitgevoerd waarin duurzaamheid wordt meegenomen, maar de keus valt uiteindelijk op het niet duurzame product, dan wordt dit betiteld als een niet duurzaam ingekocht product. Duurzaam inkopen is dus een resultaatverplichting, geen inspanningsverplichting.

4.4.3 Terreinen van duurzaam inkopen

Voor circa 45 productgroepen zijn, onder leiding van Agentschap NL en in samenwerking met vele stakeholders, de afgelopen jaren zogenaamde duurzaamheidscriteria ontwikkeld. De duurzaamheidscriteria van een productgroep is een set van eisen, en soms ook wensen, waar een in te kopen product/dienst/werk aan moet voldoen. Om invulling aan duurzaam inkopen te geven gaat de gemeente Maasgouw deze duurzaamheidscriteria toepassen, en dan meer specifiek de daarin genoemde minimale eisen.

Van wie is duurzaam inkopen?

Duurzaam inkopen is dus het toepassen van de duurzaamheidscriteria. Deze hebben betrekking op eisen ten aanzien van de specificaties van een product/dienst/werk. Binnen het organisatiemodel van de gemeente is de budgethouder verantwoordelijk voor de specificaties van datgene wat wordt ingekocht. Daarmee is de budgethouder dus ook verantwoordelijk voor het toepassen van de duurzaamheidscriteria en daarmee voor duurzaam inkopen. Dit is een belangrijke vaststelling: duurzaam inkopen is niet iets van de functie inkoop en/of milieu, het is van de budgethouder. Inkoop en/of milieu kunnen daarbij (essentieel) ondersteunen.

De eerste stap

De gemeente Maasgouw gaat de minimale eisen van de duurzaamheidscriteria toepassen. Met het invullen van deze minimale eisen wordt volgens de definitie duurzaam ingekocht. Een aanbestedende dienst kan ook veel verder gaan met duurzaam inkopen. Hiervoor worden in de documenten van Agentschap NL allerlei overwegingen aangereikt. Op dit moment is de gemeente Maasgouw echter nog niet toe aan deze omvangrijkere invulling van duurzaam inkopen. Eerst wordt ervaring opgedaan met het toepassen van de minimumeisen

4.4.4 100% Duurzaam inkopen

De doelstelling is 100% duurzaam inkopen. Maar wat betekent dat nu, en hoe wordt dat gemeten? Deze vraag is als volgt te beantwoorden (aansluitend op het programma van Agentschap NL):

- 100% heeft betrekking op het financiële volume van aanbestedingen, gemeten gedurende een kalenderjaar: als er een aanbesteding is geweest dan wordt die gemeten. Het gaat hierbij dus uitsluitend om de verrichte aanbestedingen, niet om datgene wat gedurende een jaar is ingekocht.
- niet alle aanbestedingen tellen mee:
 - o voor diensten en leveringen: alleen meervoudig onderhandse (of zwaardere procedures) boven € 50.000 hoeven te worden meegeteld. Enkelvoudige aanbestedingen en meervoudige aanbestedingen kleiner dan € 50.000 worden niet meegerekend;
 - o voor werken: vanaf € 100.000 én vanaf meervoudig onderhandse aanbestedingen.
- als er voor een product duurzaamheidscriteria zijn, worden alle eisen in de aanbesteding toegepast, zodat ingekocht wordt volgens deze eisen.

In het programma duurzaam inkopen is opgenomen dat het bestuursorgaan, i.c. het college van burgemeester en wethouders, altijd de bevoegdheid heeft om voor een bepaalde aanbesteding te besluiten “...de duurzaamheidscriteria niet toe te passen, indien toepassing zou leiden tot onacceptabele meerkosten en/of veiligheidsrisico’s...”. Deze bevoegdheid wordt overgenomen.

4.5 Lokale economie en MKB

De gemeente Maasgouw heeft oog voor de lokale economie, zonder dat dit tot enigerlei vorm van discriminatie van ondernemers leidt. In gevallen waar een enkelvoudig uitnodiging en/of een meervoudig onderhandse aanbesteding wordt toegepast, kan rekening worden gehouden met de lokale economie en lokale ondernemers. Discriminatie moet daarbij worden voorkomen en de gemeente moet niet onnodig regionale, nationale, Europese of mondiale kansen laten liggen. 'Local sourcing' kan bijdragen aan de doelmatigheid van de Inkoop.

De gemeente heeft oog voor het midden- en kleinbedrijf (MKB). Uitgangspunt is dat alle ondernemers gelijke kansen moeten krijgen. De gemeente houdt echter bij haar inkoop de mogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf in het oog. Dit kan de gemeente bijvoorbeeld doen door gebruik te maken van percelen, het beperken van de administratieve lasten en het voorkomen van onnodig zware selectie- en gunningscriteria.

4.6 Gratis werken / leveringen / diensten

Indien een leverancier een gratis werk, levering of dienst aanbiedt - al dan niet in het kader van de uitvoering van een opdracht - zal de gemeente daar zeer zorgvuldig en terughoudend mee omgaan. Uit het oogpunt van integriteit zal bij de overwegingen om een gratis product al dan niet te aanvaarden worden overwogen of en in hoeverre een derde partij daardoor benadeeld zou kunnen worden en in hoeverre een tegenprestatie - in welke vorm dan ook - van de gemeente wordt verwacht.

4.7 Social return

Met bepaalde aanbestedingen streeft de gemeente naar het toepassen van Social Return in haar aanbestedingen. Met Social Return wil de gemeente stimuleren en bewerkstelligen dat mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt bij de uitvoering van gemeentelijke opdrachten worden ingezet. Er wordt geen strikte definitie van deze doelgroep gegeven; het gaat hier bijvoorbeeld om mensen die een bepaalde uitkering ontvangen, of om mensen binnen de sociale werkvoorziening.

De gemeente Maasgouw is zich er van bewust dat het toepassen van Social Return een aanzienlijke inspanning vereist, zowel van de gemeentelijke organisatie als van ondernemers.

Mogelijkheden voor toepassingen van social return worden gezien bij bepaalde soorten opdrachten:

- opdrachten binnen de categorieën "werken" en "diensten" waar naar de aard van de werkzaamheden eventueel mensen uit de doelgroep ingezet kunnen worden, en
- opdrachten binnen deze categorieën waarvan de waarde, omvang en/of looptijd groot genoeg zijn om relevante inzet van mensen uit de doelgroep mogelijk te maken.

Er wordt gestreefd naar een bijdrage van circa 5% van de opdrachtwaarde, rekening houdend met een juiste balans tussen het aantal ingezette mensen uit de doelgroep en het eigen personeel van de leverancier tijdens de uitvoering van de opdracht.

Voor de uitvoering van Social Return wordt samengewerkt met de aan Westrom gelieerde stichting Baanmobiel. Baanmobiel zorgt bij kandidaten uit de doelgroep voor een voorbereiding op het weer deelnemen aan het arbeidsproces door het geven van opleidingen op het gebied van (sociale)vaardigheden, arbeidsritme, veilig werken, enzovoorts.

In bepaalde situaties is het niet mogelijk of wenselijk om social return toe te passen. Redenen daarvoor kunnen onder andere zijn:

- indien door social return verdringing zou optreden
- indien door de aard van het werk er geen geschikt aanbod op de arbeidsmarkt voorhanden is (dit ter beoordeling van de gemeente)
- indien door lokale en regionale arbeidsmarktkenmerken er geen match tussen vraag en aanbod mogelijk is (dit ter beoordeling van de gemeente)
- indien toepassing van social return disproportionele inspanningen of kosten met zich meebrengt.

5 Inkoopproces

5.1 Algemeen

In paragraaf 2.1 is een figuur opgenomen waarin het inkoopproces in zeven fasen is verdeeld:

1. Inventariseren
2. Specificeren
3. Selecteren
4. Contracteren
5. Bestellen
6. Bewaken
7. Nazorg

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de fasen 1 tot en met 4. Het inkoopproces begint met fase 1, waarin de hele voorbereiding op de inkoop plaats vindt. Hier worden de belangrijkste keuzes van het inkoopproces gemaakt. Fasen 2 tot en met 4 omvatten het eigenlijke aanbestedingsproces. Het begint met het opstellen van de specificaties en de overige informatie in het aanbestedingsdocument. Het aanbestedingsproces eindigt met de totstandkoming van een contract met één van de inschrijvers die aan de procedure heeft deelgenomen. Het gaat dan om de inschrijver wiens inschrijving als beste uit de bus is gekomen.

Het hele proces is erop gericht om datgene te kopen waar behoefte aan bestaat, bij de meest geschikte contractpartner die de beste oplossing en de beste condities biedt. Voor elke stap geldt dat de aanbesteder één of meer beslissingen moet nemen die hem dichterbij de juiste behoeftestelling en de juiste contractpartner met de gewenste oplossing brengen.

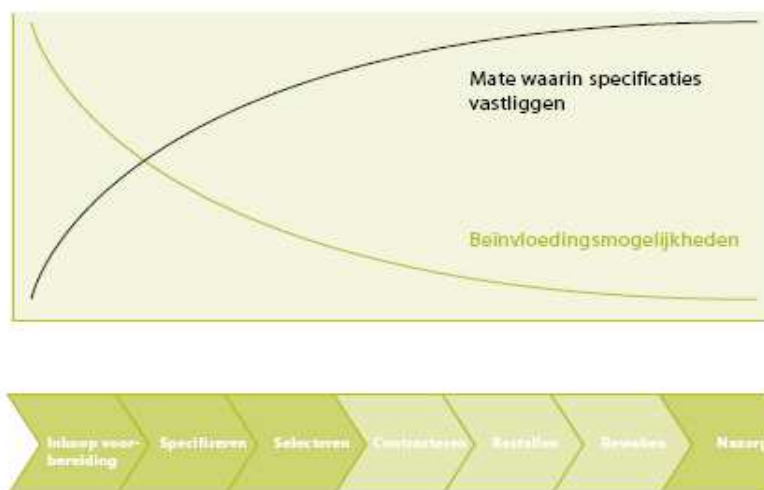
Een belangrijk aandachtspunt moet hier worden vermeld. Iedere inkoop en aanbesteding is uniek. Voor elke situatie gelden specifieke eisen, wensen, behoeften en omstandigheden waar over nagedacht moet worden, zowel inhoudelijk als procesmatig. Een nieuwe inkoop- / aanbestedingstraject is geen kopie van het vorige of een (schijnbaar) soortgelijke.

5.2 Inventariseren

Deze fase is de belangrijkste van het hele inkoop- en aanbestedingsproces. Bij het inventariseren - ook wel voorbereiden genoemd - wordt onderzocht en vastgesteld wat de werkelijke behoefte is en hoe de markt hierop kan inspelen. Hier worden belangrijke en fundamentele keuzes gemaakt, zoals: wat willen we inkopen, hoe willen we contracteren (wat doet de leverancier, wat doet de gemeente), hoe gaan we de markt benaderen. De inkoopstrategie wordt hier bepaald. In deze fase is het vaak belangrijk om verder te kijken dan de voor de hand liggende mogelijkheden en te beoordelen of de gemeente wellicht iets heel anders wil. In deze fase wordt de meeste invloed op het uiteindelijke inkoopresultaat uitgeoefend. Keuzes die hier worden gemaakt zijn bepalend voor de volgende fasen en het resultaat van het inkoopproces. In de figuur op de volgende pagina wordt dat weergegeven.

Deze inkoopfase kan een ingewikkelde zijn, zeker bij een complexe inkoopvraag. De organisatie moet met een open en kritische blik naar haar inkoopbehoefte en -strategie kunnen en durven kijken. Veelal is dit een spel waarin meerdere disciplines betrokken kunnen zijn: inhoudelijk deskundigen, inkoop- / aanbestedingsdeskundigen, juristen, financieel experts, enz.

Ook voor eenvoudige inkooptrajecten loont het de moeite om goed na te denken over het te voeren inkooptraject. Dit hoeft niet veel tijd te kosten en het zal altijd tijd zijn, die later wordt terugverdiend.



De behoefte om een werk, dienst of levering in te kopen ontstaat vanuit de bedrijfsvoering van de gemeente, dan wel ter uitvoering van bestuurlijke besluiten. Uitgangspunt is dat er voor elke uitgave (van tevoren) financiële dekking is. In uitzonderlijke gevallen kan door het college van dat uitgangspunt worden afgeweken (aanbesteden onder voorbehoud), mits dat degelijk wordt onderbouwd en heel duidelijk in het bestek wordt aangegeven, zodat potentiële inschrijvers daarvan op de hoogte zijn. Dit aanbesteden onder voorbehoud moet tot een absoluut minimum worden beperkt. De inschrijvers moeten veel tijd en geld steken in het maken van hun inschrijvingen, dat mag niet onderschat worden. Van de gemeente mag verwacht worden dat ze daar zorgvuldig mee omgaat en ondernemers nietodeloos kosten laat maken.

Marktconsultatie

Er kunnen inkoop situaties bestaan waarbij het gewenst en/of zinvol is om vooraf met een aantal marktpartijen de behoeften en mogelijkheden te bespreken. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien de gemeente iets wil inkopen waar het weinig of geen ervaring mee heeft, of de gemeente wil informatie over een nieuwe (technische) ontwikkeling. Een marktconsultatie helpt de gemeente in het beter inventariseren van de specifieke wensen en deze beter af te stemmen op de marktmogelijkheden. Het leidt tot doelmatiger inkopen.

Het in een voortraject met potentiële leveranciers spreken is toegestaan onder de volgende voorwaarden:

- de leverancier krijgt geen kennisvoorsprong ten opzichte van eventuele andere leveranciers. In de latere aanbesteding mag geen ongelijkheid tussen leveranciers ontstaan. Dit betekent dat alle kennis die met de leverancier wordt gedeeld, ook aan andere leveranciers beschikbaar wordt gesteld
- het gesprek in het voortraject mag er niet toe leiden dat de uiteindelijke vraagspecificatie toegeschreven is naar de mogelijkheden of producten van de leverancier
- de leverancier mag geen voorsprong in tijd krijgen. Als de aanbesteding wordt uitgeschreven krijgen alle deelnemende leveranciers een bepaalde tijd om een inschrijving op te stellen. Er moet voor worden gewaakt dat de leverancier die in de marktconsultatie is geraadpleegd, feitelijk meer tijd krijgt om zijn aanbieding te maken.

Deze spelregels kunnen worden samengevat tot: er mag geen ongelijkheid tussen leveranciers ontstaan. Dit wordt ook wel aangeduid als dat er een “level playing field” moet zijn.

Keuze aanbestedingsprocedure

Een relevante stap in de voorbereidingsfase is de keuze van de aanbestedingsvorm: welke procedure wordt gevolgd. In het volgende hoofdstuk zijn de criteria opgenomen, die bij het maken van die keuze een rol spelen. De primaire insteek daarbij is de waarde van de opdracht. In paragraaf 6.4.1 is een tabel opgenomen die als uitgangspunt voor de keuze van de aanbestedingsprocedure geldt. Behalve de waarde van de opdracht zijn ook nog andere aspecten van belang in de procedurekeuze.

5.3 Specificeren

Een specificatie is maatwerk, toegespitst op de specifieke behoefte van de gemeente en rekening houdend met de marktomstandigheden. Een specificatie beschrijft zo volledig mogelijk alle eisen en wensen waaraan het product (de dienst, de levering of het werk) moet voldoen. Naast deze productspecificatie wordt hier ook omschreven hoe de aanbesteding verloopt, oftewel hoe de aanbestedingsprocedure wordt uitgevoerd.

Met de specificaties en de procedurebeschrijving wordt een aanbestedingsdocument - ook wel bestek genoemd - opgesteld. Dit document vormt voor de deelnemers aan de aanbestedingsprocedure de basis voor hun inschrijvingen. Afhankelijk van het detailniveau waarop de eisen in het bestek zijn omschreven zal er voor de deelnemers meer dan wel minder oplossingsvrijheid bestaan.

5.3.1 Aanbestedingsdocument

Een aanbestedingsdocument (bestek, offerteaanvraag) bestaat in principe uit de volgende onderdelen:

1. aanbestedingsprocedure
2. technische beschrijving
3. geschiktheid
4. inschrijving
5. gunning

Ieder aanbestedingsdocument is uniek en vereist zijn eigen unieke aandacht. Iedere aanbesteding heeft immers zijn specifieke kenmerken en eisen. Een aanbestedingsdocument is nooit zomaar knip- en plakwerk van een andere of vorige aanbesteding.

Er wordt een sjabloon voor een aanbestedingsdocument ontwikkeld dat een gestandaardiseerde structuur en opzet van een aanbestedingsdocument aanreikt, maar niet de inhoud. Het opstellen van een aanbestedingsdocument vereist enerzijds kennis van zaken van het in te kopen product, anderzijds van het aanbestedingsproces.

5.3.1.1 Aanbestedingsprocedure

In dit onderdeel van het aanbestedingsdocument wordt omschreven hoe de aanbestedingsprocedure verloopt, zoals:

- welke aanbestedingsvorm wordt gehanteerd
- een eenduidige tijdsplanning van de aanbesteding, met deadlines
- spelregels die op de aanbesteding van toepassing zijn, deels met een juridische component

Voor Europese aanbestedingen van diensten, leveringen en werken zijn er bepaalde minimumtermijnen die in acht moeten worden genomen. Deze termijnen zijn bepaald in de Aanbestedingswet. Voor aanbestedingen van werken bevat het ARW 2012 voor bepaalde aanbestedingsvormen termijnen.

De verplichte minimumtermijnen hebben uitsluitend betrekking op de fase van de aanmelding door gegadigden en op de fase van inschrijving. Ten aanzien van de overige fasen heeft de aanbesteder de vrijheid om zelf termijnen vast te stellen.

5.3.1.2 Technische beschrijving

De technische beschrijving kan zeer gedetailleerd en inhoudelijk zijn of alleen in de vorm van een functionele omschrijving zijn opgesteld:

- *inhoudelijk*
het bestek geeft een volledige omschrijving van het gewenste product en wel zodanig dat het resultaat getoetst kan worden aan de gestelde eisen. Een leverancier levert datgene wat volledig is omschreven. In bepaalde gevallen heeft een leverancier een (beperkte) mogelijkheid om (alternatieve) oplossingen aan te dragen.
- *functioneel*

er wordt omschreven welke functie het in te kopen product moet hebben, maar niet hoe dat technisch kan worden vorm gegeven. Een leverancier heeft de vrijheid om zelf een technische oplossing te bedenken, zolang die maar past binnen de functionele eisen.

Bij het opstellen van het bestek dient rekening te worden gehouden met de volgende aspecten:

- het resultaat moet duidelijk worden gespecificeerd (inhoudelijk of functioneel);
- het resultaat moet worden opgesteld met objectieve eisen en wensen;
- er mag geen gebruik worden gemaakt van verwijzing naar merken, octrooien of typen of naar een bepaalde oorsprong of herkomst. In de gevallen waarin een dergelijke verwijzing onvermijdelijk is moet aan de verwijzing worden toegevoegd “of daarmee overeenstemmend”;
- in geval van een Europese aanbesteding moet worden verwezen naar Europese normen. Indien deze niet bestaan wordt bij voorkeur verwezen naar internationaal aanvaarde normen.

5.3.1.3 Geschiktheid

In het aanbestedingsdocument worden veelal ook eisen over de geschiktheid van de leverancier opgenomen. Dit zijn alle maatschappelijke, technische, organisatorische en financieel-economische eisen waaraan een *inschrijver*, zowel op de dag van de inschrijving als op de dag van de opdrachtverlening, moet voldoen. De geschiktheidseisen zijn voor alle gegadigden gelijk en worden ook op gelijke wijze toegepast. Geschiktheidseisen worden op twee niveaus, en voor sommige aanbestedingen op drie niveaus, gesteld:

- a. uitsluitingsgronden
- b. minimeisen
- c. selectiecriteria, voor niet-openbare aanbestedingsprocedures

Deze drie soorten geschiktheidseisen worden hieronder inhoudelijk verder toegelicht. Als er geschiktheidseisen worden gesteld moet dat altijd plaatsvinden door het toepassen van een standaardmodel **Eigen Verklaring**. Een Eigen Verklaring is een formulier, passend bij de specifieke aanbesteding, waarop een leverancier met ja of nee aangeeft of hij voldoet aan de geschiktheidseisen.

Alle geschiktheidseisen moeten proportioneel zijn: ze moeten in relatie tot de aard en omvang van de aan te besteden opdracht staan, en passen bij de aanbestedingsprocedure. Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen moet terughoudend met geschiktheidseisen worden omgegaan: ze mogen alleen worden gesteld als op geen andere wijze voldoende zekerheid over de geschiktheid van de uit te nodigen leveranciers kan worden verkregen. Als ze worden toegepast moet dit in het aanbestedingsdocument beargumenteerd worden (“comply or explain”).

Ad a. Uitsluitingsgronden

Voor Europese aanbestedingen bestaan verplichte uitsluitingsgronden en facultatieve uitsluitingsgronden (die de gemeente toe kan passen, niet toe moet passen). Voor nationale en meervoudig onderhandse aanbestedingen zijn er alleen facultatieve uitsluitingsgronden. De aanbestedende dienst kan ervoor kiezen de verplichte uitsluitingsgronden toe te passen. Facultatieve uitsluitingsgronden worden alleen toegepast als deze relevant voor de opdracht zijn. Artikelen 2.86 en 2.87 van de Aanbestedingswet omschrijven de uitsluitingsgronden.

Europese aanbestedingen

De verplichte uitsluitingsgronden zijn:

- deelneming criminele organisatie
- omkoping
- fraude
- witwassen geld

Er dient sprake te zijn van een onherroepelijke veroordeling. Als één van deze uitsluitingsgronden zich voordoet, moet de aanbieder worden uitgesloten van deelname aan de aanbestedingsprocedure.

De facultatieve uitsluitingsgronden zijn:

- in staat van faillissement of liquidatie verkeren, als de werkzaamheden zijn gestaakt of surseance van betaling of vergelijkbare situatie;
- onherroepelijk vonnis van overtreding van een delict dat in strijd is met beroepsgedragsregels;
- de aanbieder heeft in de uitoefening van zijn beroep een ernstige fout begaan;
- niet aan de verplichtingen t.a.v. sociale zekerheidsbijdragen voldaan;
- niet aan de belastingverplichtingen voldaan;
- in ernstige mate schuldig gemaakt aan valse verklaringen verstrekt bij de aanbesteding of gevraagde inlichtingen niet verstrekt.

Niet-Europese aanbestedingen

Alle hierboven genoemde uitsluitingsgronden zijn facultatief voor nationale en meervoudig onderhandse aanbestedingen.

Algemeen

Bij elke opdracht moet worden afgewogen of en welke uitsluitingsgronden worden toegepast. Indien uitsluitingsgronden worden toegepast moeten deze worden uitgevraagd met de Eigen Verklaring. Bewijsstukken waarmee de inschrijver kan aantonen dat de Eigen Verklaring naar waarheid is ingevuld mogen in principe alleen worden opgevraagd bij de winnende inschrijver, dus na voorgenomen gunning. Bij een niet-openbare aanbestedingsprocedure mogen de bewijsstukken aan de geselecteerde gegadigden worden gevraagd. Welke bewijsstukken mogen worden gevraagd is voorgeschreven:

- Gedragsverklaring Aanbesteden: met een door de minister van Justitie afgegeven Gedragsverklaring Aanbesteden (niet ouder dan 12 maanden), kan de ondernemer aantonen dat er in de voorafgaande 4 jaar geen onherroepelijke veroordelingen zijn geweest;
- uittreksel Kamer van Koophandel: daarmee kan een bedrijf aantonen dat het niet failliet is of in surseance verkeert.
- verklaring belastingdienst: het bedrijf heeft sociale premies en belasting betaald.

De onderneming krijgt in de regel acht kalenderdagen om de bewijsstukken te verstrekken.

In bepaalde gevallen kan de gemeente besluiten aanvullend onderzoek te doen (zie paragraaf 4.3.1). Indien uit de bewijsstukken blijkt dat de inschrijver niet voldoet aan de gestelde eisen of indien de bewijsstukken niet (tijdig) worden ingeleverd, dan is de inschrijving ongeldig en wordt de inschrijver alsnog uitgesloten van deelname (deze sanctie dient het bestek te vermelden). Uitsluiting van deelname vindt niet plaats als het gebrek eenvoudig is te herstellen.

Als een van de verplichte uitsluitingsgronden van toepassing is, wordt de inschrijver uitgesloten van deelname. Als een van de facultatieve uitsluitingsgronden van toepassing is, kan de gemeente eventueel advies inwinnen bij het Bureau BIBOB (zie paragraaf 4.3.1).

Ad b. Minimumeisen

Met de minimumeisen wordt aangegeven wanneer een leverancier in principe geschikt is om deze opdracht uit voeren. Op twee aspecten mogen minimumeisen worden gesteld:

- financieel-economische eisen
- eisen aan de beroepsbekwaamheid.

Deze eisen worden hieronder toegelicht. Ook de minimumeisen worden in de Eigen Verklaring opgenomen. Tevens dient daarbij te worden aangegeven of en welke bewijsstukken door de aanbestedder opgevraagd kunnen worden. In principe krijgt een leverancier acht dagen om de bewijsstukken te verstrekken. Als niet wordt voldaan aan de minimumeisen wordt de leverancier van verdere deelname aan de procedure uitgesloten.

Financieel-economische eisen

Er kunnen geschiktheidseisen op financieel-economisch gebied worden gesteld. Daarmee verkrijgt de gemeente meer zekerheid dat de onderneming financieel sterk genoeg is om de opdracht goed en volledig uit te voeren. De Aanbestedingswet biedt verschillende (beperkte) mogelijkheden voor het stellen van deze geschiktheidseisen (artikelen 2.90 en 2.91 van de wet). Omzeteisen mogen in principe niet worden gesteld, tenzij de gemeente kan beargumenteren dat

dit wél noodzakelijk is. Die argumentatie moet dan in het aanbestedingsdocument zijn opgenomen. Als wel omzeteisen worden gesteld, mogen deze nooit hoger zijn dan drie maal de geraamde waarde van de opdracht; bij eenvoudige opdrachten dient dit nog lager te zijn.

Beroepsbekwaamheid

Met eisen op het gebied van beroepsbekwaamheid wil de aanbesteder borgen dat de leverancier in staat is om de opdracht op een inhoudelijk goede wijze uit te voeren. De gestelde geschiktheidseisen moeten wel steeds verband houden met het onderwerp van de opdracht, met andere woorden: ze moeten proportioneel zijn. Op onder andere de volgende aspecten kunnen eisen worden gesteld.

1. Beroepsbevoegdheid

De aanbestedende dienst kan verlangen dat de ondernemer aantoont dat hij staat ingeschreven in het beroepsregister of het handelsregister of indien van toepassing beschikt over een bijzondere vergunning (art. 2.98 Aanbestedingswet).

2. Referenties

De bekwaamheid van de inschrijver wordt vaak aan de hand van referenties, diploma's, certificeringen, etc. getoetst. Referenties hebben betrekking op een of meer recent uitgevoerde opdrachten, waarbij de gemeente eventueel informatie kan inwinnen bij opdrachtgevers. De insteek hierbij is dat wordt beoordeeld welke kerncompetenties noodzakelijk zijn, en dat voor die kerncompetenties naar referenties wordt gevraagd. Het gaat dan niet om één of een aantal allesomvattende referenties, maar om referenties per kerncompetentie. Per kerncompetentie wordt één referentie gevraagd.

Het is van belang dat in het bestek duidelijk wordt omschreven waaraan het referentieproject moet voldoen om discussie met de inschrijver te voorkomen. Daarnaast moet het begrip "recent" worden ingevuld:

- voor werken: in de afgelopen 5 jaar
- voor diensten en leveringen: in de afgelopen 3 jaar.

3. Certificaten

Bij certificeringen is, gelet op het beginsel van non-discriminatie, een aandachtspunt om in het bestek bij de omschrijving van een certificaat (bijv. ISO 9001) toe te voegen de zinsnede "of gelijkwaardig". Wel mag de eis worden gesteld dat dit certificaat is afgegeven door een accreditatie-instelling.

Ad c. Selectiecriteria

Selectiecriteria worden toegepast bij niet-openbare aanbestedingsprocedures. Selectiecriteria zijn geen ja/nee eisen: middels scores wordt aangegeven in welke mate een inschrijver aan het criterium voldoet. Ze zijn bedoeld om een ranglijst van gegadigden bij een procedure met voorselectie te kunnen maken, op basis waarvan alleen de beste inschrijvers worden uitgenodigd voor het vervolg van de procedure. De beoordeling moet op een transparante en objectieve wijze plaatsvinden.

Selectiecriteria kunnen betrekking op soortgelijke aspecten als waar minimeisen op worden gesteld.

5.3.1.4 Inschrijving

In dit deel van het aanbestedingsdocument wordt omschreven waar de inschrijving uit moet bestaan en eventueel hoe de inschrijving moet worden ingedeeld. Het is relevant om dit goed en volledig te doen, zodat inschrijvers precies en duidelijk weten welke informatie ingediend moet worden. Zowel inschrijvers als gemeente hebben er baat bij als hier geen misverstanden over bestaan.

De opsomming dient aan te sluiten bij de gunningcriteria: het dient voor de inschrijvers duidelijk te zijn welke informatie zij moeten aanleveren, zodat gunning op een transparante en objectieve wijze kan plaatsvinden.

5.3.1.5 Gunning

De gunningcriteria bepalen op welke wijze de opdracht wordt gegund. Ze mogen niet verward worden met de geschiktheidseisen en selectiecriteria. Geschiktheidseisen en selectiecriteria hebben uitsluitend betrekking op de *inschrijver* (dus het bedrijf), gunningscriteria uitsluitend op de *inschrijving* (dus op datgene dat wordt aangeboden).

In het aanbestedingsdocument moet het gunningcriterium worden benoemd. Er is een keuze tussen twee criteria:

- de laagste prijs
- de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI)

Het gunningscriterium van de laagste prijs spreekt voor zich. Het criterium van de economisch meest voordelige inschrijving kan verschillende subcriteria bevatten, zoals de kwaliteit, de prijs, functionaliteit, technische waarde, enzovoorts.

EMVI is bij de volgende aanbestedingen het uitgangspunt:

- bij Europese aanbestedingen (op grond van de Aanbestedingswet en het Aanbestedingsbesluit)
- bij werken (op grond van het ARW 2012).

Het gunningscriterium EMVI dan moet worden toegepast, tenzij er goede redenen zijn, en het proportioneel is, om het criterium laagste prijs toe te passen. Deze situatie zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen indien een zeer gedetailleerd en technisch volledig uitgewerkt bestek in de markt gezet wordt. Met een dergelijk bestek is de kwaliteit vastgelegd (zoals een RAW-bestek bij infrastructurele werken). Aan een leverancier wordt gevraagd de opdracht geheel conform dit bestek en de bijbehorende planning uit te voeren. Vanuit proportionaliteitsoogpunt lijkt EMVI voor een dergelijke opdracht dan niet het juiste gunningscriterium.

Een en ander betekent dat nog beter dan voorheen goed over het te kiezen gunningscriterium moet worden nagedacht. Overwegingen hierbij zijn:

- de aard en complexiteit van de opdracht
- de aard en complexiteit van de leveranciersmarkt
- de waarde van de opdracht

Geadviseerd wordt om met een inkoopadviseur te overleggen welk gunningscriterium het beste gehanteerd kan worden.

Laagste prijs

Het gunningcriterium “de laagste prijs” spreekt voor zich: aan degene die voldoet aan de selectiecriteria en de laagste offerte uitbrengt, zal de opdracht moeten worden gegund. Voordelen van criterium laagste prijs zijn dat het heel transparant is en eenvoudig te hanteren. De risico’s (nadelen) van het hanteren van dit gunningscriterium zijn:

- er kunnen bezwaren tegen het gebruik van het criterium gemaakt worden (indien EMVI het uitgangspunt is)
- het impliceert dat de opdracht ook echt móet worden gegund aan de inschrijver met de laagste prijs. Afgezien van de minimumvereisten (geschiktheidseisen/ selectiecriteria) waaraan alle inschrijvers moeten voldoen, kan deze laagste prijs ten koste gaan van de gewenste kwaliteit; in de uitvoering kan een leverancier de grenzen gaan opzoeken. De gewenste kwaliteit hoeft niet alleen betrekking te hebben op de geleverde dienst, levering of werk, maar kan ook betrekking hebben op de implementatie, het onderhoud of de service
- de winnende leverancier moet wellicht het onderste uit de kan halen om de opdracht te winnen. Het kan dan betekenen dat de leverancier vanaf het begin van de opdracht al gericht is op het kunnen verrekenen van tekortkomingen in de opdrachtschrijving, en daarmee op meerwerk. In de praktijk komt dit nog wel eens voor.

Economisch meest voordelige inschrijving

Het gunningcriterium “de economisch meest voordelige inschrijving” is een verzamelbegrip. Het is opgebouwd uit verschillende subcriteria die per opdracht kunnen variëren. Mogelijke subcriteria zijn prijs, kwaliteit, service, garanties, milieukeurmerken, planning, competenties, sociale factoren, presentatie, enzovoorts. De wet beperkt de aanbestedende niet in het gebruik van het aantal en het soort subcriteria, mits ze betrekking hebben op de opdracht.

De subcriteria moeten objectief, transparant en proportioneel zijn en ze dienen op objectieve en uniforme manier toegepast te worden. De criteria moeten zo geformuleerd worden dat inschrijvers in staat zijn deze criteria op dezelfde manier te interpreteren. In het aanbestedingsdocument wordt aangegeven welke subcriteria worden toegepast, hoe ze worden beoordeeld en wat de wegingsfactoren van de subcriteria zijn. Aldus kunnen potentiële inschrijvers zien aan welke aspecten de aanbesteder veel waarde hecht.

Het belangrijkste voordeel van het hanteren van dit gunningscriterium is dat op meer dan alleen prijs wordt gegund. Zo kunnen zaken die betrekking hebben op kwaliteit ook in de gunning een relevante rol spelen. Hier moet wel opgemerkt worden dat het bepalen van goede criteria binnen deze gunningmethodiek niet eenvoudig is. In de eerste plaats moeten ze goed aansluiten bij de opdracht en de specificaties. In de tweede plaats, en dit is nog lastiger, moeten het criteria zijn waarop ook echt onderscheid in de inschrijvingen gemaakt kan worden. Ten derde is het belangrijk dat de criteria daadwerkelijk objectief beoordeeld kunnen worden. En tot slot: de criteria moeten zodanig geformuleerd zijn, dat leveranciers hierop ook iets zinnigs kunnen aanbieden.

Nadeel van het hanteren van het gunningscriterium economisch meest voordelige aanbidding is dat het maken van het bestek en de beoordeling van de inschrijvingen meer organisatie en tijd vergt, voor gemeente en inschrijvers.

5.4 Selecteren

In deze fase wordt de aanbesteding uitgevoerd.

Publiceren/ uitnodigen

Bij een Europese of een nationale (niet-)openbare procedure wordt de aanbesteding op Tendered gepubliceerd. Bij een enkelvoudige en een meervoudig onderhandse aanbesteding worden leveranciers rechtstreeks uitgenodigd.

Inlichtingen

Bij een Europese aanbesteding en een nationale aanbesteding volgens het ARW 2012, moeten de deelnemers aan de aanbesteding in de gelegenheid worden gesteld vragen te stellen over de aanbestedingsstukken. Ook bij de andere aanbestedingsvormen is het veelal aan te bevelen de deelnemers die mogelijkheid te bieden. Immers: zowel de aanbesteder als de potentiële opdrachtnemers hebben er belang bij dat eventuele onduidelijkheden in het bestek vóór het indienen van de inschrijving worden weggenomen. De vragen en opmerkingen worden in een Nota van Inlichtingen beantwoord.

Inschrijving

Op de in het aanbestedingsdocument aangegeven datum en tijdstip moeten alle inschrijvingen bij de aanbesteder binnen zijn. In het bestek of in de aankondiging moet worden aangegeven op welke wijze men de inschrijving moet indienen.

In de praktijk worden bij werken regelmatig de inschrijvingen geopend in aanwezigheid van de inschrijvers, vooral als het gunningscriterium laagste prijs is. De gemeente is echter niet verplicht om de inschrijvers tot de opening toe te laten. De gemeente maakt zelf de afweging of ze dit al dan niet wenst. Het is zinvol om dit alleen te doen als daar duidelijke argumenten voor zijn.

Als de opening openbaar is, is het gebruikelijk om bij gebruik van het gunningscriterium “laagste prijs” de inschrijvingsprijzen direct bekend te maken. Bij het criterium “economisch meest voordelige aanbidding” worden de prijzen niet bekend gemaakt.

Van de inschrijvingen wordt een proces-verbaal van aanbesteding opgemaakt. Hierin staan de namen en adressen van de inschrijvers, de percelen waarop is ingeschreven en de inschrijvingsprijzen indien die aan de inschrijvers bij een openbare opening zijn bekendgemaakt. Het proces-verbaal wordt uiterlijk twee werkdagen na de opening aan alle inschrijvers ter beschikking gesteld.

Beoordelen en gunnen

Na het houden van de aanbesteding volgt de beoordelingsfase. Dit is de fase waarin uit de verschillende offertes de beste aanbidding wordt geselecteerd.

Als eerste moet worden gezien of de inschrijvers voldoen aan de geschiktheidseisen. Pas in tweede instantie wordt de aanbidding geselecteerd die het beste aansluit bij de opgestelde gunningscriteria. Het resultaat van de beoordeling van de inschrijvingen is een gunningsadvies. In paragraaf 8.3 wordt omschreven waar de bevoegdheid tot het nemen van gunningsbesluit ligt.

Aanvullende informatie

Tijdens de evaluatie van de offertes kan blijken dat bepaalde aanbiddingen onduidelijkheden bevatten of niet geheel volledig zijn. Binnen bepaalde grenzen kunnen dergelijke omissies worden rechtgetrokken door het opvragen van aanvullende informatie. Dat is toegestaan zolang het verstrekken van aanvullende informatie niet leidt tot een aanpassing van de offerte. Zijn het echter substantiële gegevens, zoals een onvolledige prijsopgave, bepaalde onbeantwoorde vragen of relevante documenten die ontbreken, dan is er mogelijk sprake van een onaanvaardbare of onregelmatige aanbidding. Het (laten) herstellen van dergelijke omissies kan strijdig zijn met het gelijkheidsbeginsel.

Voorwaarde voor het vragen van aanvullende informatie of verduidelijkingen is dan ook dat de aanbestedende dienst het beginsel van gelijkheid in acht neemt en dat er geen sprake is van concurrentievervalsing.

Als de inschrijver een fout of vergissing in zijn aanbidding heeft gemaakt is het de vraag in hoeverre hij deze mag herstellen. De Aanbestedingswet zegt hierover niets. Uit jurisprudentie blijkt dat rechters zich op het standpunt stellen dat aanvullingen, verduidelijkingen en het herstellen van fouten of vergissingen mogelijk zijn zolang men de beginselen van gelijkheid en transparantie in acht neemt en mits dat niet tot concurrentievervalsing leidt.

Onregelmatige en onaanvaardbare inschrijvingen

Bij de beoordeling van de aanbiddingen kan blijken dat er aanbiddingen zijn die onregelmatig of onaanvaardbaar zijn.

Inschrijvingen worden als *onregelmatig* aangemerkt wanneer ze onderling op elkaar zijn afgestemd en op die manier de vrije mededinging is uitgeschakeld. Daarnaast wordt een inschrijving als onregelmatig aangemerkt wanneer de inschrijving niet voldoet aan de voor de opdracht geldende regels.

Een inschrijving wordt als *onaanvaardbaar* aangemerkt als de inschrijver zelf niet aan de gestelde geschiktheidseisen voldoet, als de offerte te laat is ingediend of als de inschrijving naar objectieve maatstaven gemeten als “te hoog” of “te laag” moet worden beschouwd.

Onregelmatige en onaanvaardbare inschrijvingen worden terzijde gelegd.

5.5 Contracteren

Het sluitstuk van het aanbestedingsproces wordt gevormd door de gunning en het sluiten van het contract. In deze paragraaf wordt een aantal aspecten van deze fase toegelicht.

Bekend maken gunningsvoornemen, afwijzing en motivering

Nadat het gunningsbesluit is genomen worden de inschrijvers over de voorgenomen gunning geïnformeerd. De inschrijvers aan wie de opdracht niet wordt gegund krijgen een afwijzingsbrief, met daarin de redenen van de afwijzing en vermeldt aan wie de aanbestedende dienst voornemens is de opdracht te gunnen. De afwijzingsbrieven dienen gelijktijdig aan de inschrijvers te worden verzonden. Een afgewezen gegadigde en/of inschrijving die om een toelichting vraagt, moet binnen 20 dagen schriftelijk antwoord krijgen. Er hoeft geen informatie te worden verstrekt indien het openbaar belang in het geding is, indien schade zou kunnen worden toegebracht aan de commerciële belangen van de inschrijver of indien de concurrentie ongunstig zou kunnen worden beïnvloed.

Bij Europese aanbestedingen, en bij nationale (niet-)openbare aanbestedingen voor werken, moet een opschortende termijn van 20 kalenderdagen (de “Alcateltermijn”) in acht worden genomen. Binnen deze termijn kunnen de afgewezen inschrijvers het voorgenomen gunningsbesluit aanvechten. Indien geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een kort geding aan te spannen tegen de voorlopige gunning kan de aanbesteder definitief gunnen. Tot die tijd mag de aanbesteder geen overeenkomst met de winnende inschrijver sluiten.

Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen kan per geval worden overwogen om ook een opschortende termijn toe te passen.

Contracteerplicht en heraanbesteding

De aanbestedingsregels kennen niet de verplichting voor de aanbestedende dienst om de opdracht te gunnen en een overeenkomst af te sluiten. In feite kan een aanbestedende dienst op ieder moment tijdens de aanbesteding, de aanbesteding staken. Dit intrekingsbesluit moet gemotiveerd worden. Het besluit van de aanbestedende dienst om de aanbesteding te staken is overigens wel aanvechtbaar.

Een aanbestedende dienst kan niet zonder meer overgaan tot heraanbesteding. Een heraanbesteding van een opdracht is mogelijk in die gevallen waarin sprake is van een onaanvaardbare, onregelmatige of geen geschikte inschrijving. In de overige gevallen is heraanbesteding alleen mogelijk als er een wezenlijke wijziging van de opdracht noodzakelijk is.

Rechtsbescherming

Met de Aanbestedingswet zijn bestaande Europese rechtsbeschermingrichtlijnen omgezet in nationale wetgeving, waarbij ondernemers tegen onjuist en/of onzorgvuldig handelende overheden worden beschermd. Bijvoorbeeld kan met een beroep op de Aanbestedingswet een benadeelde ondernemer de rechter verzoeken een overeenkomst te vernietigen, omdat deze ten onrechte onderhands is gegund en volgens de Aanbestedingswet Europees aanbesteed had moeten worden.

Een ander aspect is de motivatieplicht bij het afwijzen van inschrijvingen. Als de gunningbeslissing onvoldoende wordt gemotiveerd, dan begint de opschortende termijn niet te lopen. Een ondernemer kan de rechter dan ook nog na de termijn van 20 dagen verzoeken de overeenkomst te vernietigen, omdat deze is gesloten zonder een geldige opschortende termijn.

Contracteren

Na de definitieve gunning wordt de overeenkomst schriftelijk vastgelegd.

Bij RAW-bestekken is het bestek samen met de offerte en een korte opdrachtbrief voldoende. Voor diensten en leveringen moet veelal een contract worden opgesteld. Het grootste en belangrijkste gedeelte van de overeenkomst ligt al vast in de vorm van het bestek, de Nota van Inlichtingen, de uitgebrachte offerte en de algemene voorwaarden. In het contract worden deze zaken van toepassing verklaard. Voor het overige dient in het contract aandacht te worden besteed aan zaken als looptijd, wijze van beëindiging, eventuele aanvullende voorwaarden en een geschillenregeling. Indien mogelijk en voor zover de omstandigheden van het geval dit toelaten wordt een conceptcontract opgenomen in het bestek, zodat inschrijvers tijdens de inlichtingenronde daarover vragen kunnen stellen. Het contract kan dan eventueel worden bijgesteld.

Publiceren gunning

De gunning van (niet-)openbare procedures dient binnen 48 dagen na de gunning bekend te worden gemaakt. Hiervoor wordt dezelfde site gebruikt als waarop de aankondiging heeft plaatsgevonden: www.Tenderned.nl

Let op: een gegunde opdracht voor een ZB-dienst met een waarde hoger dan de Europese aanbestedingsdrempel dient ook te worden gepubliceerd. Dit is daarmee een aankondiging achteraf.

Proces verbaal van opdrachtverlening

Voor Europese aanbestedingen moet een proces-verbaal van opdrachtverlening worden opgesteld. Dit proces-verbaal bevat in ieder geval de volgende informatie (hieronder alleen voor de “normale” procedures weergegeven):

- a) naam en adres van de aanbestedende dienst;
- b) voorwerp en waarde van de overheidsopdracht;
- c) namen van de uitgekozen gegadigden met motivering van die keuze;
- d) de namen van de uitgesloten en afgewezen gegadigden met motivering van die uitsluiting of afwijzing;
- e) de namen van de afgewezen inschrijvers met motivering van die afwijzing;
- f) of er inlichtingen zijn die op verzoek van een ondernemer geen deel hebben uitgemaakt van de nota van inlichtingen;
- g) de redenen voor de afwijzing van abnormaal laag bevonden inschrijvingen;
- h) de naam van de uitgekozen inschrijver en motivering voor die keuze en, indien bekend, het gedeelte van de overheidsopdracht dat de uitgekozen inschrijver voornemens is aan derden in onderaanneming te geven;

Dit proces-verbaal moet op verzoek aan de Europese Commissie ter beschikking kunnen worden gesteld.

6 Aanbestedingsprocedures

6.1 Algemeen

Een aanbestedingsprocedure is een set van regels die de stappen vormen van begin tot eind van het plaatsen van een overheidsopdracht. Voor inkopen *boven* het Europese drempelbedrag wordt een tweetal procedures onderkend:

- openbare aanbesteding
- niet-openbare aanbesteding

De openbare en de niet-openbare procedure mogen vrij gebruikt worden.

De Aanbestedingswet beschrijft nog een aantal andere procedures, zoals de concurrentiegerichtte dialoog en de onderhandelingsprocedures. De toepassing van deze procedures is slechts in specifieke gevallen toegestaan. Deze specifieke situaties zullen zich in de gemeente Maasgouw niet snel voordoen. De procedures worden hier dan ook niet verder uitgewerkt.

De Aanbestedingswet en de daaraan gerelateerde Gids Proportionaliteit bevat ook voor inkopen *onder* het Europese drempelbedrag regels en richtlijnen. Onder het Europese drempelbedrag worden in de gemeente Maasgouw de volgende procedures gehanteerd:

- openbare aanbesteding
- niet-openbare aanbesteding
- meervoudig onderhands aanbesteden
- enkelvoudige uitnodiging / gunning uit de hand

6.2 Procedures

In deze paragraaf worden de verschillende procedures op hoofdlijnen toegelicht.

6.2.1 Openbare aanbesteding

De openbare procedure is de aanbestedingsprocedure waarbij elke deelnemer het bestek/de offerteaanvraag kan opvragen en een aanbieding kan indienen. Na de sluitingsdatum beoordeelt de aanbestedende dienst op grond van de vooraf bekendgemaakte selectie- en gunningscriteria welke inschrijver in aanmerking komt voor opdrachtverlening.

6.2.2 Niet-openbare aanbesteding

De niet-openbare procedure wordt ook wel de procedure met voorafgaande selectie genoemd. Na de algemene bekendmaking van de aanbesteding kan iedere geïnteresseerde aanbieder zich als gegadigde aanmelden. Vervolgens vindt een selectie plaats: alleen de gegadigden die aan de hand van de gestelde criteria (uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria) zijn uitgekozen, worden door de aanbesteder uitgenodigd om een aanbieding in te dienen.

De niet-openbare procedure kan het beste worden toegepast bij het plaatsen van een opdracht in een markt met een groot aantal partijen. Het biedt dan het voordeel van twee rondes: één ronde voor het selecteren van de geïnteresseerde partijen en één ronde voor het selecteren van de beste inschrijving.

6.2.3 Meervoudig onderhandse aanbesteding

De onderhandse procedure is een aanbestedingsprocedure waaraan een beperkt aantal, door de aanbesteder uitgekozen, deelnemers wordt uitgenodigd om deel te nemen aan de aanbesteding. Aan deze aanbestedingsprocedure gaat geen aankondiging of bekendmaking vooraf.

De aanbesteder bepaalt op objectieve gronden welke marktpartijen hij aan de procedure wenst te laten deelnemen. Het aantal uit te nodigen leveranciers dient proportioneel te zijn. De leidraad daarvoor is drie tot vijf leveranciers. In paragraaf 6.4.1. wordt dit in een keuzetabel voor de aanbestedingsprocedure nader gedetailleerd.

Indien de aanbesteder geen goed beeld van de markt en mogelijke leveranciers heeft, is het mogelijk om voorafgaand aan de aanbesteding eerst een aantal marktpartijen te benaderen om hun geschiktheid vast te stellen. Dit kan met een selectieprocedure worden uitgevoerd, die vergelijkbaar is aan de selectieprocedure bij de niet-openbare procedure. De meest geschikte leveranciers worden vervolgens met een meervoudig onderhandse aanbesteding uitgenodigd.

6.2.4 Enkelvoudige uitnodiging / gunning uit de hand

De enkelvoudige uitnodiging of gunning uit de hand is strikt genomen geen aanbesteding: er wordt slechts aan één onderneming gevraagd een offerte uit te brengen. Deze procedure wordt toegepast bij kleine opdrachten waar een aanbestedingsproces naar verhouding te veel kosten met zich zou brengen.

De procedure wordt in zijn zuivere vorm slechts beperkt toegepast: vaak zullen toch meerdere leveranciers worden uitgenodigd. Per situatie zal dat moeten worden beoordeeld.

6.3 Omvang van de opdracht

6.3.1 Waardebepaling

De keuze voor een aanbestedingsprocedure is deels afhankelijk van de geraamde waarde van de opdracht. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de op te stellen raming *vakkundig* en *op realistische en actuele gronden* bepaald moet worden. Daarenboven gelden in ieder geval de navolgende regels:

Algemeen:

- bij het ramen van de waarde van een opdracht dient de aanbestedende dienst uit te gaan van de economische waarde van de opdracht;
- voor het bepalen van de waarde dient de volledige opdracht in ogenschouw te worden genomen waarbij rekening wordt gehouden met alle elementen van de opdracht;
- eventuele (optionele) aanvullende opdrachten of verlengingen van de overeenkomst moeten in de raming worden meegenomen. Daarbij wordt opgemerkt dat in de oorspronkelijke opdracht expliciet moet zijn duidelijk gemaakt dat de overeenkomst voorziet in een clause of optie tot (stilzwijgende) verlenging;
- het is niet toegestaan een opdracht organisatorisch, functioneel of in tijd op te knippen of de raming aan te passen met het doel onder een bepaalde drempelwaarde te blijven;
- bij een combinatie in één opdracht van leveringen en / of diensten en / of werken vindt de raming plaats op grond van de totale waarde van de opdracht. Het onderdeel dat het hoofdbestanddeel van de opdracht vertegenwoordigt (veelal vertegenwoordigt het hoofdbestanddeel tevens de grootste financiële waarde van de opdracht) bepaalt de aard van de opdracht (werk, levering of dienst) en daarmee het van toepassing zijnde drempelbedrag;

Werken:

- het uitgangspunt voor de raming van de waarde van de opdracht is het gehele werk dat als zodanig een economische of technische functie kan vervullen;
- er dient rekening te worden gehouden met alle te leveren prestaties;
- in het geval de aanbestedende dienst zelf goederen aan aannemers ter beschikking stelt ("directieleveringen") moeten deze in de raming worden meegenomen;
- het bedrag van mogelijk ingecalculeerd meerwerk dient bij de waardebepaling te worden meegenomen;

Leveringen en diensten:

- bij het ramen van de waarde moet rekening worden gehouden met alle elementen die noodzakelijk zijn om aan de gestelde functionaliteiten van de opdracht te kunnen voldoen;
- bij meerjarige overeenkomsten is de totale waarde van de opdracht (exclusief omzetbelasting) bepalend;
- bij overeenkomsten voor onbepaalde tijd wordt de waarde vastgesteld door de maandelijks verschuldigde kosten met een factor 48 te vermenigvuldigen;
- de raming van de waarde van “soortgelijke opdrachten” (opdrachten voor leveringen en diensten die met een zekere regelmaat worden geplaatst) vindt plaats aan de hand van de waarde van de opdrachten zoals die in de afgelopen twaalf maanden zijn uitgevoerd

6.3.2 Soortgelijke opdrachten

In de vorige paragraaf is aangegeven dat voor leveringen en diensten de waarde van afzonderlijke soortgelijke opdrachten bij elkaar moet worden opgeteld om tot een totale waardebepaling te komen.

Maar wat zijn nu “soortgelijke opdrachten”? Daar is geen sluitende definitie voor te geven. Er zijn drie aanvullende invalshoeken die helpen om te komen tot de vaststelling of verschillende opdrachten als soortgelijk moeten worden betiteld:

1. CPV-codes: verschillende CPV-codes betekenen een verschillende inhoud;
2. bedrijfsvoering: de externe bedrijfsvoering heeft betrekking op de vraag hoe met leveranciers wordt omgegaan, welke leveranciers worden gecontracteerd (bijvoorbeeld hele specialistische leveranciers). De interne bedrijfsvoering gaat er over hoe een opdracht tot stand komt en wat de aard en inhoud van de opdracht is. Als er verschil is in de externe en/of interne bedrijfsvoering dan is er veelal sprake van inhoudelijk verschillende opdrachten;
3. beroepsbekwaamheid: met de beroepsbekwaamheid worden geschiktheidseisen aan de leverancier gesteld, zoals een bepaalde ervaring, bepaalde samenstelling van zijn personeel, enzovoorts. Dit zijn de vakinhoudelijke eisen aan een leverancier. Een waarschuwing is hier op zijn plaats: eisen mogen niet discriminerend zijn (niet negatief en niet positief). Het gaat hier niet over de financieel-economische draagkracht, want die heeft niets te maken met inhoudelijke gelijksoortigheid. Als er verschil is in beroepsbekwaamheidseisen dan is er veelal sprake van inhoudelijke ongelijkheid.

Deze criteria moeten in redelijkheid en billijkheid worden gehanteerd. Ze mogen niet worden gehanteerd om daarmee onder de regels van de Aanbestedingswet uit te komen.

6.3.3 Onnodig clusteren en opdelen in percelen

Het is niet toegestaan om *onnodig* verschillende opdrachten samen te voegen en daarmee één grotere opdracht te creëren, het zogenaamde clusterverbod. Met de Aanbestedingswet is het expliciet de bedoeling dat “vooral kleinere bedrijven een eerlijker kans op een opdracht krijgen”. Grotere opdrachten zijn moeilijker toegankelijk voor deze kleinere bedrijven en ZZP-ers.

Dit geldt voor het clusteren van opdrachten van verschillende aanbestedende diensten, maar zelfs binnen een aanbestedende dienst. Als opdrachten toch worden samengevoegd moet dit in de aanbestedingsstukken worden gemotiveerd.

Naast het verbod op onnodig clusteren van opdrachten, geldt het principe dat een opdracht in meerdere percelen moet worden opgedeeld. Als het opdelen in percelen niet passend wordt geacht, moet dit in de aanbestedingsstukken worden gemotiveerd. Voor de keuze van de aanbestedingsprocedure voor de in percelen opgedeelde opdracht geldt dat daarbij de geraamde waarde van de *volledige* opdracht als uitgangspunt moet worden gehanteerd.

Onder “percelen” worden gelijktijdig, doch afzonderlijk te gunnen gedeelten van een werk, dienst of homogene levering verstaan. Opdeling in percelen kan ertoe leiden dat op basis van één aanbesteding door de aanbesteder meerdere contracten worden gesloten omdat voor elk perceel een aanbieding kan worden ingediend.

In het bestek / de offerteaanvraag kan worden aangegeven dat inschrijvers zowel op de afzonderlijke percelen mogen inschrijven als op de gehele opdracht. Het bestek / offerteaanvraag zal in een dergelijk geval moeten regelen op welke wijze bij de beoordeling van de aanbiedingen een vergelijking zal worden gemaakt tussen een aanbieder die ziet op één perceel en een aanbieder die meerdere percelen omvat.

Het opdelen van percelen is niet hetzelfde als het “opknippen” van een opdracht. Van dit laatste is sprake als een opdracht in kleine stukken wordt geknipt om daarmee onder de aanbestedingsregels uit te komen. Dit opknippen is niet toegestaan.

6.3.4 Percelenregeling

Binnen de Europese aanbestedingsprocedures bestaat nog de zogenaamde “percelenregeling”. De percelenregeling biedt de aanbestedende dienst de mogelijkheid om binnen een opdracht die Europees wordt aanbesteed, onder bepaalde voorwaarden percelen uit deze opdracht te lichten en die zonder een Europese aanbesteding te plaatsen. Deze voorwaarden zijn:

- de waarde van het uit de opdracht te lichten perceel is minder dan 1.000.000 euro (bij werken) of 80.000 euro (bij leveringen en diensten);
- de totale waarde van de percelen die uit de opdracht worden gelicht mogen niet meer bedragen dan 20% van de totale waarde van de opdracht.

6.4 Keuzeprocés aanbestedingsprocedure

Binnen de juridische randvoorwaarden dient een aanbesteder te bepalen welke aanbestedingsprocedure hij in het concrete geval zal gebruiken om een opdracht aan te besteden. Daarbij zal de aanbesteder zich telkens moeten afvragen welke aanbestedingsprocedure hij vanuit een oogpunt van proportionaliteit, doelmatigheid, effectiviteit en efficiëntie het beste zou kunnen gebruiken.

6.4.1 Europees aanbesteden

Het antwoord op de vraag of een opdracht Europees moet worden aanbesteed is afhankelijk van de *aard van de opdracht* (betreft het een werk, een levering of een dienst) en de *waarde van de opdracht*. Overheidsopdrachten moeten Europees worden aanbesteed als de waarde van de opdracht de Europese drempelwaarde overstijgt. Daarbij wordt uitgegaan van een reële raming van de waarde van de opdracht, exclusief BTW.

De Europese drempelbedragen worden eens in de twee jaar herzien door de Europese Commissie. De drempelbedragen zoals deze voor 2013 gelden zijn:

- | | |
|--------------|-------------|
| • leveringen | € 200.000 |
| • diensten | € 200.000 |
| • werken | € 5.000.000 |

Wanneer er nieuwe drempelbedragen worden vastgesteld gelden voor de toepassing van deze nota de dan actuele drempelbedragen.

Indien de aanbesteder verplicht is tot Europees aanbesteden, dient hij een Europese aanbestedingsprocedure toe te passen. Vrijwel altijd zal dat één van de volgende procedures zijn:

- openbare aanbesteding
- niet-openbare aanbesteding

Het staat de aanbesteder steeds vrij te kiezen tussen de openbare en de niet-openbare aanbesteding.

6.4.2 Aanbesteden onder de Europese drempel

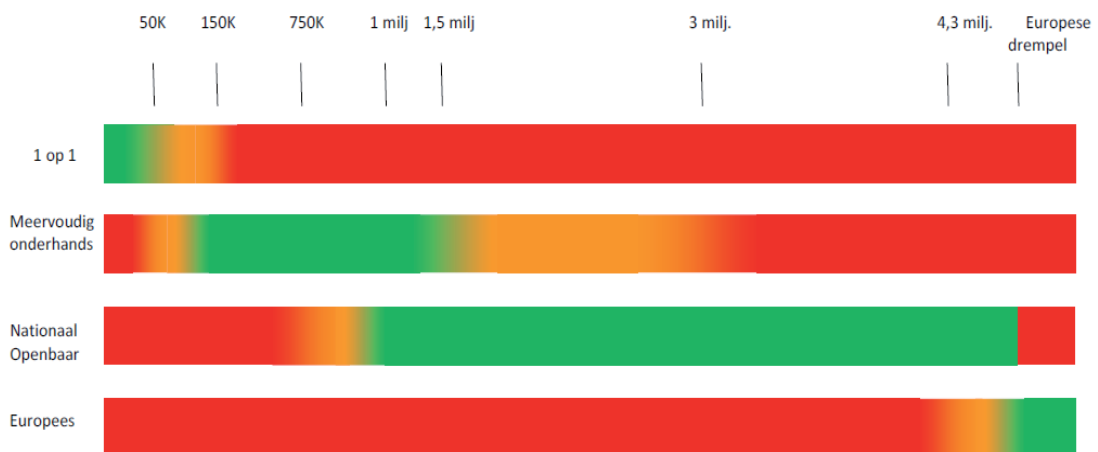
Onder de Europese drempel zijn meerdere aanbestedingsprocedures mogelijk. Bij de keuze van de procedure dient proportionaliteit een belangrijke rol te spelen: de gekozen procedure, en de daarmee gepaard gaande uitvoering en kosten, moeten in verhouding staan tot de opdracht. Vanuit het streven naar doelmatige inkoop zijn de overwegingen in de keuze voor een procedure:

- aard van de opdracht
- omvang van de opdracht

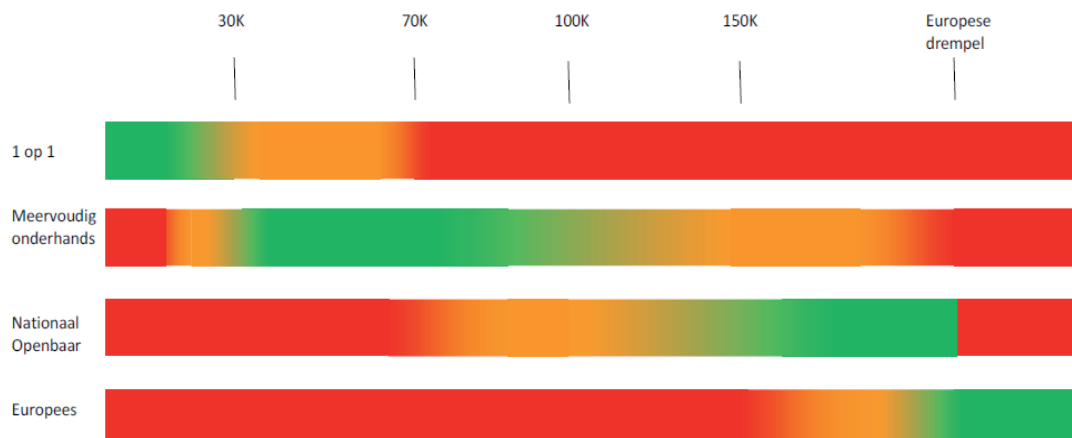
- transactiekosten aanbestedende dienst en inschrijvers
- aantal potentiële inschrijvers
- gewenst eindresultaat
- complexiteit van de opdracht
- type opdracht / betrokken sector
- grensoverschrijdend belang (zie ook paragraaf 6.4.4)

Onderstaande schema's komen uit de Gids Proportionaliteit en vormen een leidraad voor het bepalen van de juiste aanbestedingsprocedure. Bij de uiteindelijke keuze voor een procedure speelt het aspect "proportionaliteit" een belangrijke rol: de gekozen procedure staat in een redelijke verhouding tot de aard en de omvang van de aan te besteden opdracht.

Werken



Leveringen/diensten



Let op:

Bij een meervoudig onderhandse aanbesteding is het uitgangspunt om tussen de 3 en 5 ondernemers hiervoor uit te nodigen. Meer ondernemers uitnodigen betekent dat er meer ondernemers aan het werk moeten om een offerte uit te brengen, hetgeen de transactiekosten verhoogt. Het blijft uiteraard steeds belangrijk om naar de concrete situatie te kijken.

Let op:

De vraag of Europees moet worden aanbesteed wordt beantwoord aan de hand van de Europese drempelbedragen. Het gaat daarbij om de uiteindelijke waarde van de opdracht niet om de geraamde waarde. Het is dan ook aan te bevelen om bij een geraamde waarde net onder de drempel te kiezen voor een Europese aanbesteding.

Besluitvorming omtrent keuze aanbestedingsprocedure

Bovengenoemde schema's bevatten de uitgangspunten voor de keuze van de aanbestedingsprocedure. De beslissingsbevoegdheid voor de uiteindelijk keuze vindt plaats volgens onderstaande tabel:

Bevoegdheid tot het beslissen over de te voeren aanbestedingsprocedure			
functionaris	werk	dienst/levering	opmerking
budgethouder	<75.000	<30.000	
teamcoördinator	75.000 - 250.000	30.000 - 100.000	
afdelingshoofd	-	-	bij negatief advies inkoopcoördinator naar afdelingshoofd
College van B&W	> 250.000	> 100.000	

In hoofdstuk 8 wordt omschreven dat gebruik wordt gemaakt van een "Procesformulier inkopen". Dit formulier is een soort checklist waarin alle relevante stappen om tot een aanbestedingsprocedure te komen worden doorlopen.

Indien het College van B&W de beslissing moet nemen, gebeurt dat op basis van een gemotiveerd collegevoorstel. Het procesformulier bevat veel informatie die nodig is voor het betreffende voorstel.

6.4.3 2B-diensten en inhuur extern personeel

2B-Diensten hoeven conform de Aanbestedingswet in de regel niet **Europees** aanbesteed te worden, tenzij er een duidelijk grensoverschrijdend belang is. In paragraaf 6.4.4 wordt uiteengezet wat dit belang inhoudt.

Inkopen 2B-diensten

Binnen 2B-diensten wordt onderscheid gemaakt tussen inhuur extern personeel en andere 2B-diensten. Hoe met inhuur extern personeel wordt omgegaan wordt in de navolgende paragraaf uiteengezet.

Uitgaande van het hiervoor opgenomen schema uit de Gids Proportionaliteit is voor een opdracht van een dienst vanaf een bedrag van € 30.000 een meervoudig onderhandse procedure als proportioneel aan te merken. Zoals ook al eerder werd opgemerkt is de waarde de opdracht slechts één van de aspecten op grond waarvan een procedurekeuze wordt gemaakt. De overige (zwaarwegende) afwegingsaspecten kunnen in dit geval bijvoorbeeld zijn:

- Een leverancier heeft een zeer specifieke deskundigheid die elders op de markt niet bekend is
- De leverancier heeft zeer goede kennis van de interne en/of externe omgeving van de gemeente Maasgouw en dat is uitermate relevant voor de opdracht
- Het afbreukrisico bij het laten uitvoeren van de opdracht door een onbekende leverancier is onverantwoord hoog.

Deze zwaarwegende redenen zijn een uitwerking van de overwegingen die een rol spelen bij de keuze van een aanbestedingsprocedure, zoals omschreven in paragraaf 6.4.1.

Inkopen externe inhuur

Een dienstverlening waarbij sprake kan zijn van een 2B-dienst is het inhuren van tijdelijk, extern personeel. De gemeente heeft van tijd tot tijd behoefte aan het (tijdelijk) inhuren van externen, zonder een dienstverband met deze mensen aan te willen gaan. De redenen voor inhuur kunnen verschillend zijn, zoals: het invullen van een (tijdelijke) capaciteitsbehoefte, het willen kunnen beschikken over een specifieke deskundigheid, enz.

Er zijn twee mogelijkheden waarop een leverancier (een adviesbureau, een ingenieursbureau, een ZZP-er, enz) gecontracteerd wordt om een dergelijke opdracht uit te voeren:

1. De leverancier realiseert een afgebakende, duidelijk omschreven opdracht, zij levert m.a.w. een concreet benoemd product. Voorbeelden hiervan zijn: een (technisch) ontwerp, een adviesrapport, een haalbaarheidsstudie.
In een dergelijke opdracht is de leverancier verantwoordelijk voor het eindresultaat en voor de wijze waarop dit resultaat gerealiseerd wordt; er is sprake van een resultaatverplichting. Veelal zal een vaste prijs zijn afgesproken. De medewerker(s) die met uitvoering van de opdracht belast zijn, werken niet per definitie op locaties van de gemeente en worden niet door de gemeente aangestuurd. Er is geen sprake van een hiërarchische verhouding. Een dergelijke opdracht wordt in aanbestedingstermen geclassificeerd als een 2A-dienst.
2. De leverancier stelt een medewerker ter beschikking, die veelal op locatie van de gemeente gedurende een bepaalde tijd en voor een bepaalde hoeveelheid uren werkzaamheden verricht. De medewerker wordt voor zijn werkzaamheden aangestuurd vanuit de gemeente. De ingehuurde vervult een functie alsof hij van de gemeente zelf is. Er is sprake van een hiërarchische verhouding. In een dergelijke opdracht wordt vaak een uurtarief, een aantal uren per week en het aantal maanden vastgelegd. Er wordt geen concreet eindresultaat benoemd; er is veelal een inspanningsverplichting. We hebben het hier dan veelal over detachering. Dergelijke dienstverlening wordt aangeduid als een 2B-dienst.

Aanbesteden

Ook bij deze 2B-dienst geldt als uitgangspunt dat vanaf € 30.000 een meervoudig onderhandse aanbesteding wordt uitgevoerd. Kwaliteit is bij dergelijke opdrachten vaak essentieel, zeker voor inhoudelijk of bestuurlijk complexe opdrachten. Persoonlijke kwaliteit van de ingehuurde kan een kritische succesfactor voor het goed vervullen van de opdracht zijn. De zwaarwegende redenen voor het verstrekken van een opdracht zonder concurrentiestelling, zoals bij de andere 2B-diensten werd aangegeven, kunnen bij inhuur van externen dan ook eerder en sterker spelen.

Verlenging en/of vervolgoopdracht

Het komt voor dat er behoefte is om de opdracht voor een extern ingehuurde te verlengen. Indien de externe naar volle tevredenheid werkzaamheden verricht kan het vanuit continuïteitsoogpunt wenselijk zijn om de opdracht te verlengen en niet opnieuw de markt op te gaan.

Standaardovereenkomst

De gemeente beschikt over een standaard overeenkomst voor het inhuren van externen. Deze overeenkomst moet worden toegepast op opdrachten waarbij sprake is van inhuur op basis van 2B-dienstverlening. Op deze verplichte toepassing gelden drie uitzonderingen:

- personen die via het uitzendbureau waarmee een raamcontract is afgesloten worden ingehuurd
- personen die op basis van payrolling via een daarvoor gecontracteerd bureau worden ingehuurd.
- het college van burgemeester en wethouders kan voor een bepaalde opdracht gemotiveerd anders besluiten

In specifieke gevallen kan voor deze uitzonderingen de standaardovereenkomst uiteraard wel toegepast worden.

6.4.4 Duidelijk grensoverschrijdend belang

In de vorige paragrafen is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen opdrachten met een waarde boven de Europese drempel en opdrachten onder de Europese drempel. De Europese wetgever heeft er uitdrukkelijk voor gekozen om opdrachten die onder de Europese drempel blijven, uit te sluiten van de door hem ingevoerde openbaarmakingsregeling.

Wanneer echter vaststaat dat een opdracht met een waarde onder de Europese drempel een duidelijk grensoverschrijdend belang heeft kan een “nationale” gunning (dus aan een onderneming gevestigd in de lidstaat van de aanbesteder), zonder dat sprake is van enige transparantie, een ongelijke behandeling opleveren ten nadele van een onderneming die in een andere lidstaat is gevestigd en mogelijk in deze opdracht is geïnteresseerd. Een dergelijke ongelijke behandeling kan discriminatie op grond van nationaliteit opleveren.

De vraag die de aanbestedder zich bij de aanbesteding van een opdracht met een waarde onder de Europese drempel steeds dient te stellen is of de opdracht *daadwerkelijk of potentieel* ondernemingen uit andere lidstaten kan aantrekken.

Bij de beantwoording van die vraag worden de navolgende aspecten betrokken:

- de geraamde waarde van de opdracht
- de technische aard van de opdracht
- de aard en omvang van de relevante markt (*afbakening op basis van beoordeling alternatieven, analyse geografische markt, belemmerende factoren als taal, wetgeving, afwijkende werkwijze, afwijkende kwaliteitseisen*)
- de vestigingsplaats van de aanbestedende dienst
- de mate van interregionale samenwerking van de aanbestedende dienst
- de activiteiten van de aanbestedende dienst in andere EU-lidstaten
- het internationale karakter van de opdracht.

Indien geconcludeerd wordt dat sprake is van een opdracht met een duidelijk grensoverschrijdend belang dient een *passende mate van openbaarheid* van de aanbesteding van de opdracht in acht te worden genomen. Dat houdt in dat de opdracht op zodanige wijze bekend moet worden gemaakt dat een onderneming uit een andere lidstaat in staat wordt gesteld haar interesse kenbaar te maken. Een aankondiging van de opdracht via een landelijk medium, zoals TenderNed, is daarvoor voldoende.

6.5 Uitzonderingen

6.5.1 Uitgesloten opdrachten en afwijkingen

Boven de Europese drempel

De Aanbestedingswet vermeldt een aantal situaties waarvoor de Europese aanbestedingsregels niet van toepassing zijn. Deze “uitgesloten opdrachten” - voor zover voor de gemeente van toepassing - worden hierna kort toegelicht onder 1.

1. *Uitgesloten opdrachten (artikelen 2.24 en 2.82 van Aanbestedingswet)*

- verwerving of huur van grond of andere bestaande onroerende zaken en arbeidsovereenkomsten. Met arbeidsovereenkomsten worden detacheringen gelijkgesteld.
- concessieovereenkomsten van diensten.
- diensten die door een aanbestedende dienst worden gegund aan een andere aanbestedende dienst of aan een samenwerkingsverband van aanbestedende diensten, op basis van een *uitsluitend recht* dat deze aanbestedende dienst geniet. Voor toepassing van dit artikel dient aan bepaalde voorwaarden te worden voldaan; deze zijn in de Aanbestedingswet omschreven. Een uitsluitend recht zoals hier omschreven kan bijvoorbeeld worden toegekend aan de Westrom: dit is een samenwerkingsverband van aanbestedende diensten waaraan één op één een bepaalde opdracht kan worden gegund, mits wordt voldaan aan voornoemde voorwaarden.
- mogelijkheid om overheidsopdrachten aan sociale werkplaatsen voor te behouden. Dit betekent in de praktijk dat de concurrentiestelling bij dergelijke opdrachten beperkt mag worden tot sociale werkvoorzieningen. Benadrukt wordt dat het niet is toegestaan om een opdracht één op één te gunnen aan een sociale werkvoorziening. Het is verplicht om concurrentie te bewerkstelligen en dus meerdere werkvoorzieningen te benaderen. In de aankondiging van de opdracht dient dan vermeld te worden dat de overheidsopdracht is voorbehouden aan de sociale werkvoorziening.

Daarnaast omschrijft de Aanbestedingswet expliciet een aantal situaties waarin het is toegestaan af te wijken van de (niet)-openbare Europese aanbestedingsprocedure. De meeste van deze situaties zijn in de regel uitzonderlijk; er kan niet snel een beroep op worden gedaan. De situaties worden hierna onder de nummers 2 tot en met 6 genoemd. In de Aanbestedingswet zijn de situaties in de artikelen 2.32, 2.33, 2.35 en 2.36 beschreven.

Indien de gemeente een beroep doet op één van de genoemde uitzonderingssituaties, moet ze het bestaan van de uitzonderingssituatie aantonen middels een gemotiveerd voorstel aan het college van burgemeester en wethouders.

2. *Artistieke / technische redenen en redenen van bescherming van alleenrechten*
Indien om deze redenen de opdracht slechts aan een bepaalde ondernemer kan worden toevertrouwd.
3. *Dwingende spoed, indien dit niet te voorzien was en niet aan de gemeente te wijten was*
Ingeval van dwingende spoed kan het vereiste collegevoorstel ook achteraf, derhalve na opdrachtverlening, worden ingediend.
4. *Aanvullende opdrachten*
 - leveringen: aanvullende leveringen kunnen rechtstreeks bij de oorspronkelijke leverancier worden geplaatst indien ze zijn bestemd voor gedeeltelijke vernieuwing van leveringen of installaties voor courant gebruik of voor de uitbreiding van bestaande leveringen of installaties. Er moet aan bepaalde voorwaarden worden voldaan.
 - werken en diensten: de gemeente kan bij het plaatsen van een aanvullende bouwopdracht of dienstverleningsopdracht afwijken van de voorgeschreven aanbestedingsvorm indien voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden
5. *Herhalingsopdrachten*
Afwijking van de voorgeschreven aanbestedingsprocedure is geoorloofd indien het nieuwe werken of diensten betreft die een herhaling zijn van soortgelijke werken of diensten die de gemeente bij de oorspronkelijke opdrachtnemer plaatst, mits deze werken of diensten overeenstemmen met een basisproject dat het voorwerp vormde van de oorspronkelijke opdracht. Daarbij gelden volgens de Aanbestedingswet bepaalde voorwaarden.

Onder de Europese drempel

Ook onder de drempel gelden bovengenoemde redenen van uitgesloten opdrachten en/of afwijkingen:

- uitgesloten opdrachten, conform de regels voor opdrachten boven de drempel
- artistieke en technische redenen: identiek aan opdrachten boven de drempel
- dwingende spoed: idem
- aanvullende opdrachten: dezelfde principes als bij opdrachten boven de drempel, zonder dat de in de Aanbestedingswet vermelde voorwaarden van toepassing zijn
- herhalingsopdrachten: idem

Het college van burgemeester en wethouders besluit op basis van een gemotiveerd voorstel.

7 Bijzondere contractvormen

7.1 Geïntegreerde contracten

Met een aanbestedingsprocedure wordt een opdracht in de markt gezet. Het resultaat van de aanbesteding is een contract tussen opdrachtgever (de gemeente Maasgouw) en opdrachtnemer (de leverancier). Contracten kunnen allerlei verschillende vormen hebben. In het algemeen worden twee hoofdvormen onderscheiden:

1. *Traditioneel contract*
Er is sprake van een traditioneel contract als de opdrachtgever het volledige ontwerp en bestek heeft uitgewerkt en de opdrachtnemer de opdracht volgens dit gedetailleerde bestek realiseert.
2. *Geïntegreerd contract*
Ook aangeduid als “innovatief contract”. Bij deze contractvorm omvat de rol van de opdrachtnemer méér dan alleen de uitvoering. Het kan zijn dat de opdrachtnemer ook het ontwerp maakt en/of het onderhoud doet en/of de financiering. Bij geïntegreerde contracten heeft de opdrachtnemer grote invloed op (de kwaliteit van) het ontwerp. En dat is nu vaak ook juist de bedoeling: er wordt gebruik gemaakt van het innovatieve vermogen van de leverancier. Deze contracten worden toegepast als de opdrachtgever (i.c. de gemeente) innovatie en creativiteit van het bedrijfsleven wil bevorderen. Het zal bijna altijd om (technisch) complexe projecten gaan en vrijwel uitsluitend bij werken worden toegepast.

De gemeente is vrij in de keuze van de contractvorm. Uiteraard moet de contractvorm wél bij de aard van de opdracht passen. De afweging of voor een traditioneel contract (met daarbinnen dan nog enige varianten) of een geïntegreerd contract wordt gekozen is een complexe, die niet in een aantal regels is te vatten. De besluitvorming omtrent het (laten) uitvoeren van een opdracht op basis van een geïntegreerd contract vindt plaats door het college van burgemeester en wethouders. De besluitvorming vindt plaats op basis van een gemotiveerd voorstel.

Er bestaat een nauwe samenhang tussen contractsvorm en gunningscriterium. Een traditioneel contract kan worden gegund op “laagste prijs” of “economisch meest voordelige inschrijving”. Een geïntegreerd contract wordt altijd gegund op basis van “economisch meest voordelige inschrijving”, waarbij kwaliteit vaak een relevant criterium binnen de gunning zal zijn.

Met een geïntegreerd contract verandert de rol van de opdrachtgever ingrijpend. Bij een traditioneel contract heeft de opdrachtgever alleen de uitvoering, de realisatie, te beheren. Dat zal vooral een bewaking op output zijn. Bij een geïntegreerd contract daarentegen zal veel meer op het proces, en niet op de output, gemanaged moeten worden. Een geïntegreerd contract aanbesteden en vervolgens beheren is daarmee geen sinecure. Het is een complex proces dat zeer zware eisen aan de rol van een opdrachtgever stelt, veel zwaarder dan bij traditionele contracten. Dit kan alleen tot een goed einde worden gebracht als de noodzakelijke kennis en ervaring binnen de organisatie aanwezig zijn, dan wel ingehuurd kan worden.

7.2 Raamcontracten en raamovereenkomsten

De mogelijkheid bestaat om voor een langere periode een overeenkomst met één of meerdere leveranciers te sluiten. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen raamcontracten en raamovereenkomsten.

Raamcontract

Een raamcontract is een overeenkomst met een leverancier waarbij een afnameverplichting bestaat. Binnen een raamcontract worden afroepen geplaatst. In een raamcontract worden alle condities ten aanzien van de afroepen vastgelegd. Een raamcontract geldt als een concrete overheidsopdracht. Een raamcontract kan met één of meerdere leveranciers worden afgesloten, daarin is de gemeente vrij. De looptijd van een raamcontract is in principe niet aan een maximumtermijn gebonden.

Voor diensten kan in principe zelfs een raamcontract voor onbepaalde tijd worden afgesloten, mits daarmee de marktwerking niet wordt geschaad.

Raamovereenkomst

Bij een raamovereenkomst bestaat geen afnameverplichting. In een raamovereenkomst worden de afspraken vastgelegd waaronder opdrachten kunnen worden geplaatst, zonder dat er een plicht is om dergelijke opdrachten te plaatsen. Een raamovereenkomst is geen overheidsopdracht, dit in tegenstelling tot een raamcontract. De binnen de condities van een raamovereenkomst geplaatste opdrachten zijn dat wél.

Overigens is een raamovereenkomst niet geheel vrijblijvend. De gemeente is niet zomaar vrij om opdrachten bij andere leveranciers te plaatsen, indien voor dergelijke opdrachten een raamovereenkomst is afgesloten.

Een raamovereenkomst kan met één of meerdere leveranciers worden gesloten:

- met één leverancier
- met drie of meer. Een raamovereenkomst met twee leveranciers is niet mogelijk.

In de raamovereenkomst is eveneens vastgelegd op welke wijze de gunning van een opdracht plaats vindt. Het is belangrijk om te vermelden dat ook hier de basisbeginselen van aanbesteden in acht worden genomen: transparantie, objectiviteit en non-discriminatie. Aan een te plaatsen opdracht binnen een raamovereenkomst gaat veelal een offerte vooraf. Als de gemeente een bepaalde opdracht heeft, die ze binnen de raamovereenkomst wil plaatsen, worden de leverancier(s) waarmee de raamovereenkomst is gesloten, uitgenodigd om daar een offerte voor te maken. Bij raamovereenkomsten met meerdere leveranciers is vastgelegd op welke wijze welke leveranciers worden uitgenodigd een offerte uit te brengen. Dit kan bijvoorbeeld zijn:

- een minicompitie tussen de leveranciers
- om toerbeurt

De looptijd van een raamovereenkomst mag in principe niet langer zijn dan vier jaar. In uitzonderingsgevallen is theoretisch een langere duur mogelijk, maar dan moeten daar zeer nadrukkelijke redenen voor zijn.

Aanbesteden van raamcontracten en raamovereenkomsten

Raamcontracten en raamovereenkomsten moeten worden aanbesteed volgens de regels van dit inkoop- en aanbestedingsbeleid. Indien de waarde van het contract dan wel de overeenkomst de Europese drempelwaarde overschrijdt, vindt een Europese aanbesteding plaats. De contractwaarde wordt berekend over de looptijd van het raamcontract danwel de raamovereenkomst. Voor raamcontracten met een onbepaalde looptijd (voor diensten) wordt de waarde bepaald over een periode van 48 maanden.

7.3 Publiek Private Samenwerking (PPS)

Publiek private samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.

De PPS-constructie kan bijvoorbeeld voorkomen bij projectontwikkeling waarbij de gemeente samenwerkt met een projectontwikkelaar of een particulier in het kader van gebiedsontwikkeling. Daarbij gaat het om een verzameling van projecten van substantiële omvang waarin bepaalde functies ontwikkeld worden (te denken valt aan wonen, welzijn, cultuur, infrastructuur, bedrijvenlocaties).

Gebiedsontwikkeling en/of PPS-constructies zijn bijzonder ingewikkeld, met veel juridische valkuilen, niet in het minst op het gebied van het aanbestedingsrecht. Het is onmogelijk en ook niet wenselijk om deze valkuilen, en dus aandachtspunten, in dit document goed te omschrijven; daarvoor is het te complex.

Gezien de complexiteit en mogelijke juridische consequenties, is het noodzakelijk om vanaf de eerste fase van een project(idee) ter zake kundige ondersteuning en advisering op het gebied van (aanbestedings)recht in te roepen. Veelal zal dat betekenen dat daarvoor specialistische (juridische) kennis moet worden ingehuurd. Bij een onjuiste handelwijze kunnen de risico's zeer groot zijn.

8 Organisatorische uitgangspunten

8.1 Inkooporganisatie

Binnen de gemeente Maasgouw wordt het gecoördineerde inkoopmodel gehanteerd:

- De budgethouders zijn verantwoordelijk voor hun eigen inkopen (decentraal)
- Op centraal niveau is er een coördinator inkoop die:
 - o Budgethouders ondersteunt en adviseert bij hun inkopen
 - o Aanbestedingen begeleidt
 - o Inkoopbeleid opstelt, implementeert en evalueert

8.2 Verantwoording inkooptrajecten

8.2.1 Verloop inkoopproces

De gemeente streeft naar een professioneel inkoopproces. In alle fasen van het inkoopproces worden keuzes gemaakt die hun invloed op het inkoopresultaat hebben. Zoals eerder uiteengezet zijn de eerste fasen de belangrijkste, daar waar de inkoopstrategie wordt bepaald. Bij het bepalen van die inkoopstrategie, maar ook van de aanbestedingsstrategie, is het van belang om onder andere rekening te houden met de risico's. Om dit proces goed te beheersen wordt voor inkopen vanaf een bepaalde waarde het "Procesformulier inkoop" toegepast:

- leveringen en diensten vanaf € 30.000
- werken vanaf € 75.000

Het Procesformulier is een soort checklist waarmee de stappen voor het bepalen van de inkoopstrategie worden doorlopen. Het wordt toegepast voordat de daadwerkelijke inkoop start. De inkoopcoördinator geeft zijn advies, waarmee een deskundige toetsing op enerzijds toepassing van het beleid en anderzijds op het minimaliseren van de aanbestedingsrisico's wordt geborgd. Indien de ambtenaar ondanks een negatief advies van de inkoopcoördinator, toch de voorgestelde werkwijze wil volgen dient een besluit van het afdelingshoofd te worden gevraagd. Op het formulier wordt duidelijk aangegeven wanneer besluitvorming door het college van burgemeester en wethouders noodzakelijk is.

Met het formulier worden alle belangrijke keuzes, en motiveringen, op een systematische wijze vastgelegd. De verwerkingsvolgorde van het formulier is als volgt:

- de ambtenaar die een inkooptraject wil doorlopen neemt het initiatief voor het opstarten van het formulier
- nadat alle relevante informatie is ingevuld gaat het formulier naar de inkoopcoördinator. In de praktijk is het vaak verstandig om de inkoopcoördinator al in een vroeger stadium te betrekken
- na het advies van de inkoopcoördinator gaat het formulier terug naar de ambtenaar die vervolgstappen conform het formulier uitvoert
- het inkoopproces wordt uitgevoerd conform de keuzes van het formulier
- opname van het formulier in het aanbestedingsdossier. Het vormt de basis van het aanbestedingsdossier (zie paragraaf 8.2.4).

Het procesformulier geeft de input voor het nemen van de beslissingen over de te voeren aanbestedingsprocedure, waaronder de keuze van het soort aanbestedingsprocedure. De besluitvorming over deze keuze vindt plaats volgens het schema dat in paragraaf 6.4.2 is opgenomen.

8.2.2 Europese aanbestedingen

Aanbestedende diensten moeten jaarlijks een opgave van de uitgevoerde Europese aanbestedingen aan de Europese Commissie verstrekken. Dit vindt automatisch vanuit TenderNed plaats, dat automatisch wordt gevoed vanuit Aanbestedingskalender.

De behandelend ambtenaar moet voor Europese aanbestedingen een proces verbaal van opdrachtverlening opstellen. Dit proces verbaal kan door de Europese Commissie worden opgevraagd. In paragraaf 5.5 is omschreven welke informatie in dit proces verbaal moet zijn opgenomen.

8.2.3 Controle door accountant

In de jaarrekening wordt onder meer ingegaan op de inkoop- en aanbestedingsactiviteiten van de gemeente. De jaarrekening valt onder de controle van de accountant. De accountant toetst de naleving van wet- en regelgeving en de handhaving van interne beleidsafspraken waaronder het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid.

De controleverklaring (voorheen “accountantsverklaring”) bevat een expliciet oordeel of voldaan is aan de Richtlijnen voor Europese aanbestedingen, de nationale wetgeving en de gemeentelijke beleidsregels omtrent aanbesteding. Als de controleverklaring aanleiding geeft tot het maken van opmerkingen rapporteert de accountant dit aan de raad en kan hij zijn goedkeuring onthouden. Dit kan tot gevolg hebben dat de gemeente onder financieel toezicht van de provincie wordt gesteld.

8.2.4 Aanbestedingsdossier

Van iedere aanbesteding van een werk met een geraamde waarde groter dan € 30.000 en van iedere aanbesteding van een levering of dienst met een geraamde waarde groter dan € 10.000 wordt een dossier bijgehouden.

Het dossier wordt aangelegd en bijgehouden door de behandelend ambtenaar. Na de opdrachtverstrekking wordt het dossier aan het archief aangeboden.

Dossiervorming is enerzijds een instrument voor de financiële controle maar bevordert daarnaast de transparantie van de wijze waarop het inkoop- en aanbestedingsbeleid ten uitvoer wordt gelegd. In dat kader wordt nog opgemerkt dat het aanbestedingsdossier in beginsel openbaar is in het kader van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB), voor zover het dossier geen vertrouwelijke bedrijfsgegevens bevat.

Bij de samenstelling van het dossier geldt als uitgangspunt dat alle doorlopen stappen goed gedocumenteerd zijn vastgelegd. In onderstaand overzicht is aangegeven welke gegevens deel uit maken van het aanbestedingsdossier. Daarbij geldt dat de samenstelling van het dossier afhankelijk is van de gevolgde aanbestedingsprocedure.

	Enkelvoudig	Meervoudig Onderhands	Nat. / Eur. niet- openbaar	Nat. / Eur. openbaar
Startformulier inkooptraject		•	•	•
Keuze aanbestedingsprocedure	•	•	•	•
Planning	•	•	•	•
Aankondiging			•	•
Bestek / offerteaanvraag / Programma van Eisen	•	•	•	•
Uitnodigingsbrieven	•	•	•	

Ontvangen offertes	•	•	•	•
Proces Verbaal van aanbesteding		•	•	•
Proces verbaal van opdrachtverlening			• (EU)	• (EU)
Beoordelingsmethodiek	•	•	•	•
Voorgenomen gunning / afwijzing		•	•	•
Definitieve gunning / opdrachtverstrekking / overeenkomst	•	•	•	•
Aankondiging gegunde opdracht			•	•

8.3 Verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Voor het goed functioneren van het inkoop- en aanbestedingsbeleid moet sprake zijn van een heldere verdeling van bevoegdheden binnen de gemeentelijke organisatie. Uitgangspunt daarbij is de Gemeentewet en in de tweede plaats de lokale regelgeving in de vorm van het mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit met het daarbij behorende register.

In het duale stelsel is de gemeenteraad het bevoegde orgaan voor het stellen van kaders voor inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dat doet de Raad met het vaststellen van deze nota. De wijze waarop binnen deze kaders invulling wordt gegeven aan dit beleid is voorbehouden aan het college. De raad controleert vervolgens of het college bij de uitvoering van het beleid binnen de vastgestelde kaders is gebleven.

De keuze voor de aanbestedingsprocedure en de keuze voor de contractsvorm ligt in beginsel bij het college van burgemeester en wethouders, tenzij het inkooptrajecten betreft die volgens dit beleid door ambtenaren kunnen worden behandeld. Hoe de bevoegdheden liggen is met onderstaande tabel (zoals ook in paragraaf 6.4.2. is opgenomen) weergegeven:

Bevoegdheid tot het beslissen over de te voeren aanbestedingsprocedure			
functionaris	werk	dienst/levering	opmerking
budgethouder	<75.000	<30.000	
teamcoördinator	75.000 - 250.000	30.000 - 100.000	
afdelingshoofd	-	-	bij negatief advies inkoopcoördinator naar afdelingshoofd
College van B&W	> 250.000	> 100.000	

De bevoegdheid tot gunning van een opdracht is een beslissing die op grond van artikel 160 van de Gemeentewet aan het college is voorbehouden. Bij de ondertekening van de uiteindelijke overeenkomst wordt de gemeente in en buiten rechte vertegenwoordigd door de burgemeester (artikel 171 Gemeentewet). Via volmacht dan wel machtiging kunnen deze bevoegdheden worden overgedragen aan nader aan te wijzen gemeentefunctionarissen.

Het gemeentelijke mandaatregister geeft aan in welke gevallen en door welke functionarissen namens het college (in volmacht) een opdracht kan worden verleend. De overgedragen bevoegdheid is steeds geclausuleerd in die zin dat er een maximum bedrag aan is verbonden en dat de besteding van dit bedrag past binnen het door de raad vastgestelde budget.

8.4 Regionale inkoop samenwerking

Inkoop samenwerking kan (inkoop)voordelen opleveren, zoals:

- door een groter inkoopvolume een betere inkoop prijs
- lagere aanbestedingskosten omdat de kosten van de aanbesteding over meerdere aanbestedende diensten kunnen worden verdeeld
- betere kwaliteit van de specificaties vanwege bundeling van inhoudelijke kennis
- afstemming van inhoudelijk beleid op allerlei terreinen, als gezamenlijk wordt ingekocht

Er zijn echter ook nadelen te onderkennen, zoals:

- de complexiteit van inkooptrajecten kan (aanzienlijk) toenemen als meerdere aanbestedende diensten zijn betrokken: er is (veel) meer overleg en afstemming nodig
- dit geldt zeker bij inkooptrajecten die politieke besluitvorming door colleges van burgemeester en wethouders vereisen
- de doorlooptijd van inkooptrajecten kan eveneens (aanzienlijk) toenemen
- de kosten van een gezamenlijke aanbestedingsprocedure zouden hoger kunnen zijn, vanwege de toegenomen complexiteit en de toegenomen doorlooptijd

De gemeente Maasgouw staat in principe positief tegenover regionale samenwerking op het gebied van inkoop en aanbesteding met collega-gemeenten, indien de mogelijke voordelen groter zijn dan de mogelijke nadelen. Per geval dient bezien te worden in hoeverre regionale / intergemeentelijke samenwerking tot de mogelijkheden behoort en in welke mate daarmee in economische en maatschappelijke zin voordelen kunnen worden behaald.

In de Aanbestedingwet is bepaald dat opdrachten niet onnodig geclusterd mogen worden (zie paragraaf 6.2). Met inkoop samenwerking zou van clustering sprake kunnen zijn. Dat zal zich vooral voordoen indien door het grotere gezamenlijke inkoopvolume de kansen voor het MKB op een opdracht worden verkleind. Of met andere woorden: indien er een negatief effect op de marktwerking kan ontstaan. Het clusterverbod zal de mogelijkheden van inkoop samenwerking beperken; de mate waarin zal per inkooptraject verschillen.

8.5 Evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid

De snel veranderende regelgeving, de ontwikkelingen in de jurisprudentie alsmede de ontwikkeling van de gemeentelijke (inkoop)organisatie nopen tot een regelmatige evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Het onderhavige beleid zal in ieder geval ééns per twee jaar, en indien noodzakelijk tussentijds, worden geëvalueerd. De tweejaarlijkse evaluatie vindt plaats op basis van de volgende criteria:

- zijn er wijzigingen in (Europese) wet- en regelgeving?
- zijn er (landelijke) wijzigingen in de aanbestedingspraktijk, bijvoorbeeld door jurisprudentie
- zijn de beleidsuitgangspunten nog actueel?
- is de inrichting van de inkooporganisatie nog optimaal?
- is het beleid voldoende bekend binnen de organisatie?
- worden de opgestelde beleidsuitgangspunten voldoende nageleefd? Hierbij worden de resultaten van de accountantscontrole betrokken.

De evaluatie wordt uitgevoerd door de afdeling Staf, waar nodig ondersteund door de vakafdelingen. De resultaten van de evaluatie worden kenbaar gemaakt aan de raad. Zonodig zal het beleid worden aangepast. Besluitvorming omtrent een wijziging van het beleid geschiedt door de raad met uitzondering van tussentijdse wijzigingen als gevolg van nieuwe regelgeving of jurisprudentie.