

Aanbestedingsbeleid

Gemeente Eijsden-Margraten

2024



INHOUD

Hoofdstuk 1. Inleiding

- 1.1. Aanbesteden algemeen
- 1.2. Bevoegdheid en controle
- 1.3. Doelstelling

Hoofdstuk 2. Juridisch kader

- 2.1 Beginselen
- 2.2 Huidige wet- en regelgeving
- 2.3 Inkoopvormen
- 2.4 Selectie, gunning en contract

Hoofdstuk 3. Economische uitgangspunten

- 3.1 Prijs en kwaliteit
- 3.2 Bestuurlijk aanbesteden bij zorg- en welzijnsdiensten
- 3.3 Regionale ondernemers
- 3.4 Kleine marktpartijen
- 3.5 Samenwerking

Hoofdstuk 4. Ideële uitgangspunten

- 4.1 Integriteit
- 4.2 Duurzaamheid
- 4.3 Maatschappelijke eisen opdrachtnemer
- 4.4 Bevorderen participatie arbeidsmarkt

Hoofdstuk 5. Organisatorische uitgangspunten

- 5.1 Inkoopproces
- 5.2 Belang eerste 2 fasen inkoopproces

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Aanbesteden algemeen

De gemeente verwerft diverse goederen en diensten van derden. Dit betreft bijvoorbeeld de aanschaf van kantoorartikelen, de reconstructie van een weg en de inhuur van tijdelijk personeel. Al deze soorten van verwerving zijn een vorm van inkoop. Als een aanbestedende dienst, zoals de gemeente, verschillende partijen tegelijkertijd (of vrijwel tegelijkertijd) vraagt om een aanbieding te doen, is er sprake van aanbesteden.

Om marktwerking in de publieke sector te waarborgen zijn er aanbestedingsregels. Europese richtlijnen zetten de toon voor de nationale aanbestedingsregels. De achtergrond van de richtlijnen is het streven naar eerlijke mededinging binnen de Europese interne markt.

Binnen de Europese regels is steeds meer aandacht voor duurzaamheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Na omzetting in nationale wetgeving krijgen de Europese richtlijnen rechtstreekse werking. Deze nota is afgestemd op de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 zoals deze in werking trad op 1 juli 2016 na implementatie van 3 Europese richtlijnen.

Professionalisering van de aanbestedingspraktijk is niet alleen een kwestie van (Europese en nationale) wetten en regels, maar ook van aanvullend beleid. Gemeentelijk aanbestedingsbeleid is aanvullend beleid met organisatorische, economische en ideële uitgangspunten die zijn afgeleid van het algemene beleid van een gemeente.

Middels deze nota wordt het gemeentelijk aanbestedingsbeleid van de Gemeente Eijsden-Margraten geactualiseerd. Actualisering van het aanbestedingsbeleid gebeurt tenminste 1 maal per 4 jaren. De verantwoordelijkheid hiervan ligt bij de inkoper van de gemeente Eijsden-Margraten.

1.2 Bevoegdheid en controle

Met de dualisering zijn de begrotingsuitvoering, het bewaken van de financiële positie en de rechtmatige, doeltreffende en doelmatige besteding grotendeels taken van het college geworden. Het college moet daarbij de kaders (de uitgangspunten) in acht nemen die de Raad ingevolge artikel 212 lid 1 Gemeentewet bij verordening stelt voor het financiële beleid, het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie.

Het college gaat dus over de uitvoering (waaronder inkoop), de raad stelt hiervoor de kaders. De raad heeft het budgetrecht op programma- en investeringskredietniveau. Dit betekent dat elke inkoop bevoegdheid geldt onder voorwaarde dat de raad budget/krediet ter beschikking heeft gesteld. Op productniveau is het budgetrecht aan het college van burgemeester en wethouders. Tot aan de vastgestelde budgetten op product niveau geldt de bevoegdheid conform de vigerende mandaatregeling.

De jaarlijkse accountantscontrole moet onder andere toezien op de rechtmatigheid van gemeentelijke uitgaven. Een toets op de naleving van deze juridische inkoopkaders maakt onderdeel uit van de accountantscontrole. Niet rechtmatig gevoerde aanbestedingen kunnen bij overschrijding van de vastgelegde goedkeuringstoleranties leiden tot een afkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening.

1.3 Doelstelling

In deze nota worden organisatorische, economische en ideële uitgangspunten geformuleerd die door de medewerkers in alle beslissingen met betrekking tot het inkoopproces moeten worden meegenomen. De uitgangspunten zijn een afgeleide van het algemene beleid van de gemeente Eijsden-Margraten zoals dat is neergelegd in de Strategische Visie. Het doel ervan is om als gemeente bij de inkoop een eenduidige, heldere en efficiënte werkwijze te bereiken, die de toets der rechtmatigheid en doelmatigheid en die van integriteit kan doorstaan. Daarnaast zorgt dit beleid voor een juiste inbedding van de actuele thema's "duurzaamheid" en "maatschappelijke betrokkenheid".

Samengevat geeft het in deze nota geformuleerde beleid invulling aan een drietal doelen:

- 1) Opereren binnen wettelijke kaders (hoofdstuk 2);
- 2) Realiseren van beleidsdoelen (met economische en ideële uitgangspunten in de hoofdstukken 3 en 4);
- 3) Efficiency (met organisatorische uitgangspunten in hoofdstuk 5).

Hoofdstuk 2. Het juridische kader

2.1 Beginselen

Het Europese aanbestedingsrecht is gebaseerd op 4 beginselen:

- het gelijkheidsbeginsel; dat verplicht tot een gelijke behandeling van aanbieders (zelfde vraag, zelfde kans, zelfde beoordeling);
- het transparantiebeginsel; de aanbestedingsprocedure moet transparant en controleerbaar zijn;
- het objectiviteitsbeginsel; het optreden van de aanbestedende dienst moet objectief gebaseerd zijn op feiten en heldere criteria; en
- het proportionaliteitsbeginsel; de mate van inbreuk van een maatregel op het individueel belang moet proportioneel zijn ten opzichte van het beoogde legitieme doel van die maatregel. In het bijzonder dient de inbreuk nooit groter te zijn dan noodzakelijk is voor het beoogde doel. Bij aanbesteden moeten aanbestedende diensten het beginsel van proportionaliteit in acht nemen. De Gids proportionaliteit geeft hier invulling aan. In de AMvB (Aanbestedingsbesluit) bij de Aanbestedingswet is de Gids proportionaliteit als verplicht te volgen richtsnoer aangewezen.

Boven de Europese drempelwaarden moeten deze beginselen in acht worden genomen. Bij aanbestedingen onder de Europese drempelwaarde met een grensoverschrijdend belang moet een aanbestedende dienst het beginsel van gelijke behandeling en het transparantiebeginsel respecteren. Bij aanbestedingen onder de Europese drempelwaarde zonder grensoverschrijdend belang moeten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen die uitgaan van dezelfde basisprincipes als de 4 Europese beginselen. De 4 beginselen spelen bij aanbesteden kortom altijd een rol.

2.2 Huidige wet- en regelgeving

Per 1 april 2013 geldt de Aanbestedingswet 2012. Een aantal bepalingen uit de Aanbestedingswet 2012 is nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (Aanbestedingsbesluit). Onderdeel van dit uitvoeringsbesluit zijn het Aanbestedingsreglement Werken 2012 (verplicht bij opdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempels) en het model Eigen verklaring en de Gids proportionaliteit.

Ook het Aanbestedingsbesluit, het ARW 2012 (nu ARW 2016) en de Gids Proportionaliteit zijn aangepast. Daarnaast is een Europese Eigen Verklaring ingevoerd; het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA).

Naast deze specifiek op aanbesteding gerichte wet- en regelgeving zijn nog andere wetten relevant zoals de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de Gemeentewet, de Wet BIBOB (Bevordering Integriteitbeoordelingen door het Openbaar Bestuur) en het Burgerlijk Wetboek.

2.3 Inkoopvormen

aanbestedingsplicht

In de inleiding is aangegeven dat er sprake is van aanbesteden wanneer een aanbestedende dienst, zoals de gemeente, verschillende partijen tegelijkertijd (of vrijwel tegelijkertijd) vraagt om een aanbidding te doen.

hoofdcategorieën opdrachten

De categorie en de waarde van een opdracht zijn bepalend voor de te kiezen inkoopvorm. Het voor de gemeente toepasselijke aanbestedingsrecht heeft betrekking op 3 hoofdcategorieën opdrachten:

- Werken: een werk is product van bouw- dan wel wegebouwkundige, waterbouwkundige en milieutechnische werken in hun geheel dat er toe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen. Bijvoorbeeld: de bouw van een brug, een kantoorgebouw of de aanleg van een weg;
- Leveringen: alles wat betrekking heeft op de leveringen van (on)roerende homogene goederen. Bijvoorbeeld: voedingsmiddelen, kantoorartikelen, computers en automatiseringssysteem voor de gemeentelijke personeelsadministratie.
- Diensten: alle inkopen die niet onder werken of leveringen vallen.

Bij een samengestelde opdracht is het hoofddoel van de opdracht bepalend voor de categorie waarin de opdracht dient te worden ingedeeld.

drempelwaarden

Voor elke categorie wordt tweejaarlijks door de Europese Commissie een Europese drempelwaarde vastgesteld. Deze actuele drempelwaardes zijn terug te vinden op [Drempelbedragen Europees Aanbesteden | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden](#)

Is de geschatte opdrachtwaarde van de opdracht lager geraamd dan deze drempelwaarde, dan hoeft er niet Europees te worden aanbesteed. Het college van burgemeester en wethouders stelt (met inachtneming van de Gids proportionaliteit) voor elke categorie drempelwaarden vast aan de hand waarvan de inkoopvorm onder de Europese drempelwaarden kan worden bepaald. Deze drempelbedragen zijn vastgelegd in de tabellen van stap 4 in het aanbestedingsprotocol.

waardebepaling

De waarde van de opdracht is dus bepalend voor de te kiezen aanbestedingsvorm. Bij het bepalen van de waarde van de opdracht, dient de volledige omvang van de behoefte als uitgangspunt te worden genomen. Er mag niet een bepaalde raming methode worden gekozen met het doel om de opdracht onder de vastgestelde drempelbedragen te houden. Concreet betekent dit enerzijds dat de opdracht niet in onderdelen mag worden opgesplitst (organisatorisch noch inhoudelijk) en anderzijds dat de opdracht niet in de tijd mag worden beperkt. Voor een opdracht die een combinatie is van leveringen en/of diensten en/of werken wordt de waarde van alle onderdelen van de overeenkomst bij elkaar opgeteld. Van toepassing op de opdracht zijn de regels voor de categorie met de hoogste waarde. Eventueel bekende optiejaren moeten bij de berekening van de waardebepaling worden betrokken. Bij een onbekende looptijd wordt de waardebepaling bepaald door vermenigvuldiging van het maandbedrag met 48. Bij terugkerende vergelijkbare opdrachten wordt de waarde bepaald op basis van het totale bedrag over 12 maanden. Wordt de aanbestedingsdrempel overschreden, dan moeten de afzonderlijke opdrachten Europees worden aanbesteed. In een dergelijk geval is een eenmalig Europees aan te besteden raamovereenkomst wellicht aan te bevelen, omdat daarbij afzonderlijke Europese aanbestedingen niet meer nodig zijn.

raamovereenkomst

Voor terugkerende vergelijkbare opdrachten (bijvoorbeeld onderhoud werkzaamheden bij straatwerk, of rioolverstoppingen) ligt aanbesteding van een raamovereenkomst voor de hand. Van een raamovereenkomst is sprake als de aanbestedende dienst gedurende een bepaalde periode (maximaal 4 jaar, tenzij deugdelijk gemotiveerd) bepaalde leveringen of diensten wil afnemen van of werken wil opdragen aan één inschrijver of een geselecteerde groep van minimaal 2 inschrijvers en daarover vooraf afspraken wil maken over bijvoorbeeld de te leveren kwaliteit, hoeveelheid en leveringstermijn. Er is over het algemeen geen afnameplicht. Een raamovereenkomst moet door de aanbestedende dienst worden aanbesteed als een normale overheidsopdracht. Vervolgens zal de aanbestedende dienst op basis van de raamovereenkomst nadere opdrachten plaatsen. Voor het plaatsen van deze nadere opdrachten geldt een regime dat afhankelijk is van het type raamovereenkomst.

meest voorkomende inkoopvormen

De meest voorkomende inkoopvormen zijn:

- Enkelvoudige onderhandse offerteaanvraag: Deze vorm van inkopen wordt ook wel de één op één benadering of 'gunning uit de hand' genoemd. Bij deze inkoopvorm wordt dus één offerte opgevraagd.
- Meervoudige onderhandse aanbesteding: De meervoudige onderhandse aanbesteding is een aanbestedingsvorm waarvoor een beperkt aantal van tenminste drie marktpartijen (afhankelijk van de opdrachtwaarde) worden uitgenodigd om een offerte uit te brengen.
- Nationaal openbaar aanbesteden, met of zonder voorgaande selectie: Er wordt op TenderNet een aankondiging voor een opdracht geplaatst. Er is vrije concurrentie tussen alle mogelijke nationale opdrachtnemers. Met voorgaande selectie wordt uit de gegadigden een aantal potentiële opdrachtnemers geselecteerd die een offerte mogen uitbrengen.
- Europees openbaar aanbesteden, met of zonder voorgaande selectie: Deze procedure wordt de Europese niet-openbare procedure c.q. de Europese openbare procedure genoemd. Er wordt een aankondiging op TenderNet geplaatst. Er is vrije concurrentie tussen alle mogelijke Europese opdrachtnemers. Met voorgaande selectie wordt uit de gegadigden een aantal potentiële opdrachtnemers geselecteerd die een offerte mogen uitbrengen.

quasi-inbesteden

Een gemeente kan onder bijzondere omstandigheden opdrachten direct, zonder toepassing van de Europese aanbestedingsregels, gunnen aan rechtspersonen die geen deel uitmaken van de gemeente, maar waarbij wel een mate van controle bestaat die lijkt op die van gemeentelijke diensten. In dat geval is sprake van quasi-inbesteden. Voorwaarde voor quasi-inbesteden is dat de rechtspersoon waaraan wordt gegund een zodanige relatie heeft met de gemeente dat deze als gemeentelijke dienst kan worden beschouwd, ook al zijn ze dat formeel niet. Die relatie moet de volgende kenmerken hebben: van een dergelijke relatie is sprake als de gemeente toezicht uitoefent op de rechtspersoon alsof het een eigen gemeentelijke dienst betreft en als de rechtspersoon het merendeel van zijn werkzaamheden uitoefent ten behoeve van de gemeente.

2.4 Selectie, gunning en contract

aankondiging

Bij de openbare inkoopvorm dient de opdracht te worden aangekondigd via een publicatie op TenderNed. In de aankondiging van een opdracht staat volgens welke voorwaarden en criteria partijen worden toegelaten tot de procedure van opdrachtverlening, hoe een eventuele voorselectie verloopt en volgens welke criteria u besluit wie de opdracht zal uitvoeren.

criteria

Om meerdere aanbieders in de markt goed te kunnen vergelijken en een goede en eerlijke keuze te kunnen maken (conform voormelde beginselen) is het van belang om heldere criteria en een heldere beoordelingssystematiek op te stellen.

Het aanbestedingsrecht kent selectiecriteria en gunningcriteria. Selectiecriteria zien op de aanbieders, gunningscriteria zien op de aanbiedingen.

In de selectiefase wordt aandacht besteed aan uitsluitingsgronden en gedragsverklaring aanbesteden, omzeteisen, competenties toegelicht met en door referenties. Er is een Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA) dat verplicht is bij Europese aanbestedingen, nationale aanbestedingen en meervoudig onderhandse procedures waarbij uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen worden gesteld.

Gunningcriteria kunnen betrekking hebben op: kwaliteit, prijs, technische waarde, esthetische en functionele kenmerken, milieukekenmerken, gebruikskosten, duurzaamheid, rentabiliteit, klantenservice en technische bijstand, datum en termijn voor levering of uitvoering. Doel bij het stellen en beoordelen van criteria is om op de beste prijs-kwaliteitverhouding te gunnen. Zie hierover meer hierna onder 3.1 en 4.2.

Een gemeente kan ook algemene inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten opstellen die van toepassing kunnen worden verklaard op aanbestedingsprocedures voor leveringen en diensten. De bevoegdheid tot het vaststellen van Algemene inkoopvoorwaarden is een bevoegdheid van het Management team.

inlichtingen

In de verschillende fases van het aanbestedingsproces kunnen ondernemingen om een toelichting vragen over wat in de aankondiging, het bestek of de selectieleidraad is vermeld.

indiening

De door de aanbestedende dienst voorgeschreven wijze van indiening (per post, in bus of per mail) en het uiterste tijdstip van indiening moet door de inschrijver nauwgezet worden nageleefd. Het gelijkheidsbeginsel vereist strikte naleving van de voor de aanbestedingsprocedure geldende regels.

toetsing

Na het verstrijken van de termijn voor inschrijvingen worden de inschrijvingen bekeken en strikt vertrouwelijk behandeld. Hiervan wordt een verslag van bevindingen opgesteld. De inschrijvers van de inschrijvingen (offertes) die aan de formele vereisten voor indiening voldoen worden vervolgens getoetst aan de uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen.

proces verbaal

De scores van alle inschrijvers worden in een scoringsdocument (proces verbaal van opdrachtverlening/ proces verbaal van gunning) op overzichtelijke wijze weergegeven.

voornemen tot gunnen

Aan de winnende inschrijver wordt een bericht van voornemen tot gunning verzonden. Deze voorlopige gunningsbeslissing betekent geen aanvaarding van het aanbod van de inschrijver als bedoeld in het Burgerlijk Wetboek. Tegelijk met het voornemen tot gunning stuurt de aanbestedende dienst aan de overige inschrijvers een bericht van afwijzing. De Aanbestedingswet 2012 verplicht een aanbestedende dienst in de gunningsbeslissing voldoende gemotiveerd uitleg te geven over de redenen van zijn beslissing. Dit om afgewezen inschrijvers (en eventueel gegadigden) de gelegenheid te bieden zich, binnen een standstill- termijn van twintig dagen, tegen een afwijzing te verzetten.

standstill-termijn

Die termijn moet alleen in acht worden genomen bij procedures boven de Europese drempel. In de Gids Proportionaliteit – waarop onderhavige nota aanhaakt - wordt echter geadviseerd om bij iedere inkoop en aanbesteding vanaf meervoudig onderhandse aanbestedingen een standstill termijn in acht te nemen. De minimale termijn die gehanteerd dient te worden is 7 kalenderdagen.

de afspraken

Contractvorming kan op verschillende manieren plaatsvinden. Als er na gunning geen contract wordt gesloten, dan gelden de afspraken zoals die voortvloeien uit de aanbestedingsstukken. De aanbestedende dienst kan ook op voorhand een contract opstellen en als gunningcriterium toevoegen.

Hoofdstuk 3. Economische uitgangspunten

3.1 Prijs en kwaliteit

De gemeente besteedt publieke middelen voor haar uitgaven. Het is van evident belang dat hier op een efficiënte en effectieve wijze mee wordt omgegaan. Dat betekent dat er alleen tot inkoop moet worden overgegaan als de inkoop noodzakelijk is en dat bij inkoop goed gekeken moet worden naar de verhouding tussen prijs en kwaliteit.

Sinds de inwerkingtreding van de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 op 1 juli 2016 heeft de term "economisch meest voordelige inschrijving" een andere betekenis. Het is nu de overkoepelende term voor 3 gunningcriteria:

- Laagste prijs
- Laagste kosten, op basis van kosteneffectiviteit (zoals levenscycluskosten)
- Beste prijs kwaliteit verhouding (Beste PKV)

Terwijl bij laagste prijs alleen de aanschafprijs bepalend is, wegen bij laagste kosten naast de prijs ook andere kostencriteria mee. Een voorbeeld hiervan is het meewegen van kosten verbonden aan de gehele levenscyclus van een product. Zo kan duurzaamheid zwaarder meegewogen worden. Voorbeelden van levenscycluskosten zijn: kosten in verband met verwerving, gebruik, onderhoud en afvalverwerking en kosten toegerekend aan externe milieueffecten mits de geldwaarde kan worden bepaald en gecontroleerd.

Het uitgangspunt in de Aanbestedingswet 2012 om op beste prijs-kwaliteitverhouding te gunnen is in de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 gehandhaafd. Voor Europese aanbestedingen en voor alle aanbestedingen van werken op grond van het ARW 2016 is het gebruik van beste PKV als gunningscriterium verplicht. Indien men op laagste prijs of laagste kosten gunt, moet men dit motiveren. Enkele mogelijke (algemene) motiveringen om toch laagste prijs te hanteren zijn:

- Alle details van de opdracht (kwaliteit, specificaties, prestaties, omvang etc.) zijn eenduidig vast te leggen.
- Er worden nauwelijks of geen kwaliteitsverschillen in de markt verwacht.
- De markt geeft zelf aan – bijv. tijdens een marktconsultatie – dat er geen Beste PKV-criterium te bedenken is dat kwaliteitsverschillen oplevert.
- Het gaat om een standaard product/werk.

De gemeente Eijsden-Margraten heeft als doelstelling om bij inkopen en aanbesteden zo veel mogelijk naar een optimale verhouding tussen van belang zijnde aspecten te streven (prijs, kwaliteit, duurzaamheid, social return, etc.). Het criterium Beste PKV verdient dus de voorkeur, omdat het past bij de doelstelling van de gemeente. De gunningscriteria 'laagste prijs', of 'laagste kosten' zullen over het algemeen slechts worden gehanteerd indien er sprake is van een zeer hoge mate van standaardisatie van het aanbestede werk of de opdracht gedetailleerd wordt omschreven waardoor onderscheid van aanbiedingen nauwelijks mogelijk is. Ook als alleen gegund wordt op de laagste prijs, of laagste kosten worden kwaliteitseisen (programma van eisen) meegenomen die vooraf bepaald zijn en waarmee de aanbieder akkoord gaat bij inschrijving op de betreffende aanbesteding.

3.2 Bestuurlijk aanbesteden bij zorg- en welzijnsdiensten

Bij inkoop van zorg- en welzijnsdiensten kan er voor worden gekozen om vooraf als opdrachtgever een vaste prijs vast te stellen en het accent te leggen op selectie op basis van kwaliteitscriteria. Dat gebeurt bij bestuurlijk aanbesteden. Bestuurlijk aanbesteden is een methodiek waarbij een gemeente langdurige, flexibele convenanten sluit met leveranciers van zorg- en welzijnsdiensten. Bij deze methodiek wordt gebruik gemaakt van de ruimte die geboden wordt binnen de verlichte Europese aanbestedingsprocedure te noemen de sociale diensten en andere specifieke diensten.

Tijdens de voorbereiding draagt de gemeente zorg voor een intentieverklaring, een conceptovereenkomst en mogelijke scenario's. Er wordt overlegd op basis van een basisdocument of conceptcontract waarin voorstellen met betrekking tot inhoud en criteria staan. De gemeente besluit als opdrachtgever uiteindelijk wat er gebeurt, maar probeert met betrokken partijen vorm te geven aan het proces en de inhoud. In deze aanbestedingsprocedure vindt dus een onderhandeling plaats tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over selectie- en gunningcriteria, prestaties, monitoring en prijsvorming.

Na contracteren gaat de onderhandelingsfase in de uitvoering door. Dit is nodig om snel te kunnen aanpassen naar wijzigende omstandigheden in de omgeving van het sociale domein. In de contracten worden daarom ook formele overlegstructuren vastgesteld waarbinnen aangesloten partijen voortdurend kunnen onderhandelen over de inhoudelijke afspraken. Nieuwe aanbieders moeten kunnen toetreden en bestaande aanbieders moeten kunnen uittreden.

De looptijd van de overeenkomst na bestuurlijk aanbesteden is 5 tot 10 jaar met de mogelijkheid tot stilzwijgende verlenging. Met een langere looptijd krijgen gemeente en leveranciers van zorg- en welzijnsdiensten de mogelijkheid investeringen terug te verdienen en te leren van de gedane transacties voor de toekomst. Langere contracten zorgen bovendien voor een continuïteit in de dienstverlening.

De gemeente Eijsden-Margraten vindt het belangrijk om bij de selectie van zorg- en welzijnsaanbieders het accent bij kwaliteit te leggen en om snel te kunnen anticiperen op wijzigende omstandigheden in de omgeving van het sociale domein. Daarom koopt de gemeente Eijsden-Margraten zorg- en welzijnsdiensten ook in via de methode van bestuurlijk aanbesteden.

3.3 Regionale ondernemers

De gemeente stelt zich als doel om de regionale ondernemers meer kansen te bieden om mee te dingen in haar inkopen.

In het geval van een vormvrije, enkelvoudige en meervoudig onderhandse aanbesteding wordt getracht minimaal één bedrijf gevestigd in de gemeente uit te nodigen om een inschrijving in te dienen. Indien er geen bedrijf, dat gevestigd is in de gemeente, aan de gestelde criteria kan voldoen, dan wordt getracht een regionaal bedrijf uit te nodigen dat aan de eisen kan voldoen.

Het volgende moet daarbij wel in acht worden genomen.

- De procedure mag de prijs/kwaliteitverhouding niet schaden;
- De uit te nodigen bedrijven moeten wel in staat worden geacht het werk op een goede wijze uit te voeren of de gevraagde producten of diensten te leveren;
- Het moet te allen tijde gaan om bonafide bedrijven;
- Uiteindelijke gunning van de opdracht zal alleen op basis van vooraf opgestelde objectieve criteria plaatsvinden. Het feit dat het een lokale dan wel regionale leverancier betreft, mag verder geen invloed hebben op de beoordeling.
- Laat kleine opdrachten niet telkens door dezelfde ondernemer uitvoeren. Kijk ook eens of er alternatieven zijn binnen de gemeentegrenzen.

3.4 Kleine marktpartijen

De gemeente stimuleert het bieden van mogelijkheden aan kleine marktpartijen. Dit kan onder meer door het toestaan van het aangaan van combinaties en onder aanneming en het hanteren van niet onnodig zware selectie- en gunningcriteria. Een ander manier is het verdelen van een opdracht in percelen waarbij ook kleinere ondernemers een kans krijgen.

Bij een opdracht waarvoor verschillende specialismen nodig zijn, kunnen die specialismen worden ondergebracht in afzonderlijke percelen. Zo hebben gespecialiseerde bedrijven de mogelijkheid om zelfstandig als hoofdaannemer dat deel van de opdracht te verwerven dat bij hun discipline past. Zeker als uit marktverkenning blijkt dat er een beperkte capaciteit is voor een deel van de uit te voeren werkzaamheden, kan het verdelen van het werk in percelen oplossing bieden. Bedrijven die wel over capaciteit beschikken, maar feitelijk te klein zijn voor het totaal van de opdracht, kunnen op een afzonderlijk perceel inschrijven. Er zijn ook nadelen aan het opsplitsen van een opdracht in percelen. Het risico van een goede afstemming van de uitvoering van de verschillende percelen ligt bij de opdrachtgever. Bovendien leidt splitsing in percelen vaak tot meerdere contracten en dat betekent extra werk aan administratie, toezicht en communicatie. Of het verdelen van een opdracht in percelen gunstig is moet dus per geval bekeken worden.

3.5 Samenwerking

Samenwerking van gemeenten op inkoopvlak kan voordelen opleveren. Gemeenten kopen in grote lijnen allemaal dezelfde producten, diensten en werken in. Gemeenten zijn geen concurrenten van elkaar, maar kunnen gebruik maken van elkaars kennis. Samenwerking op inkoopgebied ligt dus voor de hand.

Het aanbestedingsrecht speelt ook een rol als de gemeente een overheidsopdracht verleent aan een andere overheid, bijvoorbeeld een andere gemeente. Voor de toepassing van het aanbestedingsrecht maakt het niet uit of de opdrachtnemer privaat of publiek is. Het aanbestedingsrecht kent op het toepassingsbereik wel een aantal uitzonderingen.

Doelen van samenwerking op het gebied van inkoop kunnen zijn:

- kwaliteitsvoordelen;
- prijsvoordeel;
- vergroten expertise.

Een mogelijke manier van samenwerken is het aangaan van een Gemeenschappelijke Regeling; een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Om de uitvoering van een opdracht door een GR als quasi-inbesteden te kunnen aanmerken moet aan het toezicht- en merendeelcriterium zijn voldaan als hiervoor toegelicht in de laatste alinea van 2.3.

Er zijn veel vormen van samenwerking denkbaar uiteenlopend van eenvoudige kennisuitwisseling, of incidenteel gezamenlijk aanbesteden tot en met het oprichten van een inkoopbureau voor een aantal overheidsorganisaties. In dat laatste geval zijn ook verschillende vormen mogelijk. Bijvoorbeeld het onderbrengen van een inkooporganisatie bij een centrumgemeente, of inkoop volledig uitbesteden en onderbrengen in een BV.

In de Aanbestedingswet 2012 is de mogelijkheid van een aankoopcentrale opgenomen die als tussenpersoon kan dienen voor het aanbesteden van werken, leveringen of diensten, of die optreedt als groothandel van leveringen of diensten (geen werken).

De gemeente Eijsden-Margraten staat open voor samenwerking op het gebied van inkoop met het oog op kwaliteitsvoordeel, prijsvoordeel en het vergroten van expertise.

Hoofdstuk 4. Ideële uitgangspunten

4.1 Integriteit

Bij het vergeven van opdrachten heeft de gemeente aan twee zijden te maken met integriteitaspecten. Aan de ene kant wenst de gemeente zelf als betrouwbare en integere opdrachtgever te handelen. Aan de andere kant wil de gemeente te maken hebben met betrouwbare en integere opdrachtnemers.

In de Aanbestedingswet 2012 is bepaald dat een aanbestedende dienst passende maatregelen neemt om fraude, bevoordeling, corruptie en belangenconflicten tijdens een aanbestedingsprocedure doeltreffend te voorkomen, te onderkennen en op te lossen, om vervalsing van mededinging te vermijden, de transparantie van de procedure te waarborgen en gelijke behandeling van alle ondernemers te verzekeren. Voorbeelden van passende maatregelen van de gemeente Eijsden-Margraten zijn de volgende normen.

De inkoopende ambtenaar neemt het gemeentelijk belang als uitgangspunt bij de uitoefening van de inkoopfunctie. Hij onderhoudt een positieve relatie met leveranciers, waarbij ook oog en oor is voor redelijke belangen van de leverancier. Verkregen informatie tijdens uitoefening van de inkoopfunctie wordt vertrouwelijk behandeld. Hij ondersteunt eerlijke concurrentie, streeft te allen tijde het hoogst mogelijke niveau van deskundigheid na en komt afspraken en overeenkomsten na. Bij een aanbestedingsprocedure worden intern geen persoon betrokken die bij de aanbestedingsprocedure financiële of andere persoonlijke belangen heeft bij de uitkomst van de procedure.

De gemeente is één entiteit en treedt uniform naar buiten. Bestuurders en ambtenaren onderhouden een zakelijke relatie met de opdrachtnemer en moeten te allen tijde integer zijn. Alle inkoop worden op objectieve, proportionele, transparante en niet-discriminerende wijze uitgevoerd.

4.2 Duurzaamheid

Nederland heeft zich gecommitteerd aan het Klimaatakkoord van Parijs. Dit betekent dat Nederland en andere landen zich moeten inzetten om in 2030 ten minste 55% minder CO₂ uit te stoten dan in 1990 en in 2050 een klimaatneutrale samenleving te bewerkstelligen. Ook de gemeente Eijsden-Margraten heeft hier een rol in. Het streven naar een duurzame en circulaire gemeente in 2050 is ook door het College B&W onderschreven in het bestuursakkoord.

Concreet betekent bovenstaande dat de gemeente Eijsden-Margraten bij alle inkooptrajecten de gevolgen van die inkoop voor *people*, *planet* en *profit* meeneemt als zwaarwegende factor. Hiermee rekening houden draagt bij aan de doelstelling om in de toekomst tot een klimaatneutrale samenleving te komen. Het is om deze reden dat de gemeente Eijsden-Margraten hoofddoelen hanteert voor de inkoop van werken, leveringen en diensten:

- De inkoop draagt bij aan het realiseren van 55% CO₂-reductie in 2030 vergeleken met 1990;
- De inkoop draagt bij aan het realiseren van een klimaat- en energieneutrale samenleving in 2050;

Deze hoofddoelen dwingen de gemeente om in te kopen van partijen die op een duurzame en maatschappelijk verantwoorde manier omgaan met energie, mobiliteit en materiaal en dit verwerken in hun werk, levering of dienst. Op een verantwoorde manier omgaan met energie, mobiliteit en materiaal uit zich in het volgende:

- De gemeente Eijsden-Margraten koopt, wanneer mogelijk, in bij lokale partijen, zonder dat dit tot ongelijke behandeling van partijen leidt;

- De gemeente Eijsden-Margraten koopt in op *biobased* wijze. Dit betekent dat de gemeente inkoopt van partijen die zoveel mogelijk gebruik maken van hernieuwbare grondstoffen in hun werk, levering of dienst. Dit draagt bij aan het streven naar een circulaire economie en samenleving;
- We zetten stappen om als organisatie minder CO2 uit te stoten en sporen partijen waarvan we inkopen aan om hetzelfde te doen.

De gemeente Eijsden-Margraten en andere partijen dragen door op deze manier in te kopen positief bij aan het realiseren van de energietransitie, een circulaire economie en samenleving en klimaatadaptatie.

4.3. Maatschappelijke eisen opdrachtnemer

Er kunnen maatschappelijke eisen worden gesteld met betrekking op de rol van de opdrachtnemer als werkgever. Hierbij wordt met name bedoeld dat opdrachtnemer zich houden aan de gangbare normen en waarden op het gebied van arbeidsvoorwaarden. Dit betekent onder meer dat de opdrachtnemer zijn werknemers redelijk beloont, geen gebruik maakt van kinderarbeid en niet discrimineert.

Om uitdrukking te geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid stellen bedrijven gedragcodes op met gedragsnormen. Die gedragcodes hebben een vrijwillig karakter. De ILO (International Labour Organization) is een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties. Het houdt zich bezig met arbeidsvraagstukken. De ILO werd opgericht vanuit het idee dat een duurzame vrede niet mogelijk zou zijn zonder sociale rechtvaardigheid. Goede gedragcodes hebben tenminste de volgende acht basisnormen van het ILO opgenomen:

1. Verbod op kinderarbeid;
2. Verbod op dwangarbeid;
3. Verbod op discriminatie van werknemers;
4. Vrijheid van (vak)vereniging en recht op collectieve arbeidsonderhandelingen;
5. Betaling van een leefbaar loon;
6. Buitensporig werk komt niet voor en overwerk wordt gecompenseerd;
7. Er zijn veilige en gezonde werkomstandigheden;
8. Arbeiders hebben een wettig arbeidscontract.

De gemeente Eijsden-Margraten doet alleen zaken met organisaties die de basisnormen van de ILO onderschrijven.

De gemeente kan daarnaast bij opdrachten overwegen om aanvullende eisen te stellen op het gebied van integriteit, daar zij alleen zaken wenst te doen met integere ondernemers.

Daarnaast wenst de gemeente Eijsden-Margraten niet in zee te gaan met zorgaanbieders die zich niet houden aan de Wet Normering bezoldiging Topfunctionarissen publieke en semi publieke sector. Bij het afsluiten van een contract met een zorgaanbieder dient rekening te worden gehouden met de verhouding tussen de beloning van besturen en directie en de omvang van de organisatie.

In de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 is een verplichting opgenomen om ook bij opdrachten onder de Europese drempel ondernemers te vragen om bij het opstellen van een inschrijving rekening te houden met (inter)nationale verplichtingen op het gebied van het milieu-, sociaal en arbeidsrecht. Bij niet-naleving hiervan dient dit, volgens het wetsvoorstel, te worden gemeld bij de Inspectie van SZW.

4.4 Bevorderen participatie arbeidsmarkt

De gemeente Eijsden-Margraten streeft er ook naar om door middel van haar inkoopbeleid de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te bevorderen.

Bij inkoop kan een aanbestedende dienst afspraken maken met opdrachtnemers over het creëren van extra arbeidsplekken, werkervaringplekken of stageplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zoals langdurig werklozen. Dit wordt social return genoemd. Op die manier worden extra betaalde arbeidsplaatsen gecreëerd voor de doelgroep, zonder dat bestaande banen worden verdrongen. Social return leidt dus tot extra productiviteit die anders onbenut zou blijven.

De gemeente Eijsden-Margraten stelt in het kader van social return een uitvoeringseis bij opdrachten voor werken en meerjarige onderhoudsdiensten/-werken (zoals onderhoud wegen, maaien bermen, gladheidsbestrijding, etc.) vanaf € 100.000,-. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen arbeidsintensieve en arbeidsextensieve opdrachten. Een opdracht is arbeidsextensief als minder dan 30% van het aanbestedingsbedrag wordt besteed aan arbeid. Bij arbeidsintensieve opdrachten wordt daartoe in beginsel 5% van de opdrachtwaarde als social return verplichting opgenomen. Bij arbeidsextensieve opdrachten wordt in beginsel 2% als social return verplichting opgenomen. Deze percentages passen binnen de Gids proportionaliteit. Indien mogelijk kan social return ook worden toegepast bij opdrachten voor diensten, of leveringen.

Ook door het voorbehouden van bepaalde opdrachten aan sociale werkvoorziening bedrijven probeert de gemeente Eijsden-Margraten de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te bevorderen. In de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 is de mogelijkheid om bepaalde opdrachten voor te behouden uitgebreid naar ondernemers die de maatschappelijke of professionele integratie van gehandicapten of kansarmen tot belangrijkste doel hebben, of in het kader van programma's voor beschermd wonen.

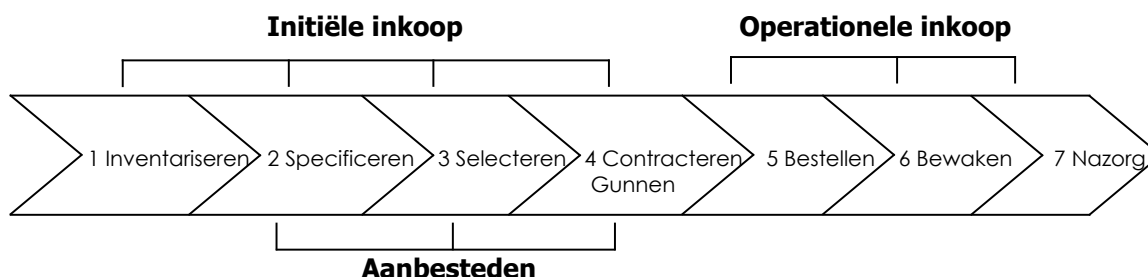
Daarnaast is in de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 de mogelijkheid opgenomen om opdrachten op het gebied van bepaalde gezondheids-, sociale en culturele diensten voor te behouden aan organisaties die als doel hebben het vervullen van een taak van algemeen belang en die gebaseerd zijn op werknemers-aandeelhouderschap of op beginselen van participatie van werknemers, gebruikers, of belanghebbenden.

De gemeente Eijsden-Margraten hanteert ter bevordering van de arbeidsmarktparticipatie ook het principe van quasi-inbesteden (zie ook 2.3 laatste alinea). Bij quasi-inbesteden voert de (regionale) uitvoeringsorganisatie (zoals MTB NV en Sociale Zaken Maastricht Heuvelland) alleen of in hoofdzaak opdrachten uit voor de deelnemende gemeenten, die op die organisaties toezien als ware het de eigen dienst. Zo wordt dus voldaan aan het toezicht- en werkzaamhedencriterium en kan de opdracht op rechtmatige wijze rechtstreeks worden verstrekt.

Hoofdstuk 5. Organisatorische uitgangspunten

5.1 Inkoopproces

De uitvoering van inkooporganisatie moet dusdanig ingericht zijn dat het de principes van integraal management ondersteunt. De inkooporganisatie is gericht op bundeling van gelijksoortige inkoopbehoeften. Soms is dit wettelijk verplicht, maar vaak is dit wenselijk vanuit het oogpunt van doelmatigheid. Het inkoopproces is als volgt.



De eerste vier fasen behoren tot de zogeheten **initiële inkoop**:

1. Inventariseren: bepalen van de behoefte in de eigen organisatie en/of in samenwerking en inventariseren van het aanbod in de markt;
2. Specificeren: formuleren waar de inkoop aan moet voldoen: opstellen van het programma van eisen, het conceptcontract en de offerteaanvraag;
3. Selecteren: aanvragen en beoordelen van offertes en selecteren van leveranciers;
4. Contracteren / Gunnen: afsluiten contract(en) met leveranciers.

Zodra de leveranciers zijn gecontracteerd begint de **operationele inkoop**:

5. Bestellen: het plaatsen van de orders;
6. Bewaken: bewaken van het uitleveren van de orders, verifiëren en afhandelen van de facturering;
7. Nazorg: afhandelen klachten en claims, afhandelen meer-/minderwerk, evalueren leveranciers en herzien contracten.

5.2 Belang eerste 2 fasen inkoopproces

Tot slot van deze nota wordt stil gestaan bij het begin.

De vraag om inkoop ontstaat vanuit een behoefte. Voordat tot inkoop wordt besloten moet de behoefte worden geconcretiseerd en onderbouwd, zodat duidelijk wordt of de behoefte terecht en reëel is en of deze tijdelijk of structureel is.

Zo ja, dan moet worden overwogen of inkoop inderdaad de beste manier is om de behoefte in te vullen. Niet inkopen, of later inkopen, of alternatieven zoals huur, of hergebruik, kunnen ook worden afgewogen evenals mogelijkheden tot samenwerking met bijvoorbeeld andere organisaties die een vergelijkbare behoefte hebben.

Blijkt inkoop noodzakelijk, dan moet de inkoop vraag worden gespecificeerd. Door in aanbestedingsstukken duidelijk aan te geven wat wordt verwacht van de opdrachtnemer worden misverstanden, overbodige kosten en onvolledige offertes voorkomen.

Om de economische en ideële uitgangspunten/ doelstellingen van deze beleidsnota te bereiken zijn de inventarisatie- fase en de specificatie-fase kortom bepalend. Op deze initiële inkooptaken moet dus de aandacht zijn gericht.