

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	6

3. Juridische uitgangspunten

3.1	Europese regelgeving	9
3.1.1	EU Verdrag	9
3.1.2	EG-aanbestedingsrichtlijnen	9
3.2	Nationale regelgeving	9
3.3	Interne regelgeving	11
3.3.1	Algemene voorwaarden leveringen en diensten	11
3.3.2	Mandaat en volmacht	11
3.4	Uitvoeringsrichtlijnen	12
3.5	Uniforme bestekbeschrijvingen	12
3.6	Hardheidsclausule	12

4. Ethische en ideële beleidsuitgangspunten

4.1	Algemeen	13
4.2	Integriteitseisen bestuurders en ambtenaren	13
4.3	Integriteitseisen opdrachtnemers	13
4.3.1	Autoriteit Consument & Markt	13
4.3.2	Bureau Bibob	13
4.3.3	Gedragsverklaring Aanbesteden	14
4.4	Maatschappelijk verantwoord inkopen - MVI	14
4.4.1	Manifest MVI - Actieplan 2020-2022	16
4.5	Gratis werken / leveringen / diensten	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 beschrijving	20
5.3.1.3	Geschiktheid	21
5.3.1.4	Inschrijving	24
5.3.1.5	Gunning	24
5.4	Selecteren	25
5.4.1	Publiceren/uitnodigen	25
5.4.2	Inlichtingen	25
5.4.3	Inschrijving	26
5.4.4	Beoordelen en gunnen	26
5.4.5	Aanvullende informatie	26
5.4.6	Onregelmatige en onaanvaardbare inschrijvingen	26
5.5	Contracteren	27

5.5.1	Bekendmaken gunningsvoornemen, afwijzing en motivering	27
5.5.2	Contracteerplicht en her-aanbesteding	27
5.5.3	Rechtsbescherming	27
5.5.4	Contracteren	28
5.5.5	Publiceren gunning	28
5.5.6	Proces verbaal van opdrachtverlening	28

6. Aanbestedingsprocedures

6.1	Algemeen	29
6.2	Procedures	29
6.2.1	Openbare aanbesteding	29
6.2.2	Niet-openbare aanbesteding	29
6.2.3	Meervoudig onderhandse aanbesteding	30
6.2.4	Enkelvoudige uitnodiging /gunning uit de hand	30
6.3	Omvang van de opdracht	30
6.3.1	Waardebepaling	30
6.3.2	Onnodig clusteren en opdelen in percelen	31
6.3.3	Percelenregeling	32
6.4	Keuzeproces aanbestedingsprocedure	32
6.4.1	Europees aanbesteden	32
6.4.2	Aanbesteden onder de drempel	32
6.4.3	Duidelijk grensoverschrijdend belang	34
6.5	Uitzonderingen	35
6.5.1	Uitgesloten opdrachten en afwijkingen	35
6.5.2	Sociale en andere specifieke diensten	36

7. Contractvormen

7.1	Keuze contractvorm	37
7.2	Contractvormen	37

8. Organisatorische uitgangspunten

8.1	Inkooporganisatie	39
8.2	Verantwoording inkooptrajecten	39
8.2.1	Verloop inkoopproces	39
8.2.2	Europese aanbestedingen	40
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	43

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 de wijziging van de Aanbestedingswet 2012 (per 1 juli 2016). De wetswijzigingen 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 aanbesteder 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 aanbesteder 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 aanbesteder 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 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 geschiktheidseisen
- de gunningscriteria

Een belangrijke doelstelling van de Aanbestedingswet is de toegang tot aanbestedingen voor het MKB te verbeteren. Omzeteisen mogen niet meer worden gesteld, samenvoegen van opdrachten moet worden gemotiveerd, opdrachten moet zo veel mogelijk in percelen worden verdeeld en er moeten proportionele eisen worden gesteld.

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.

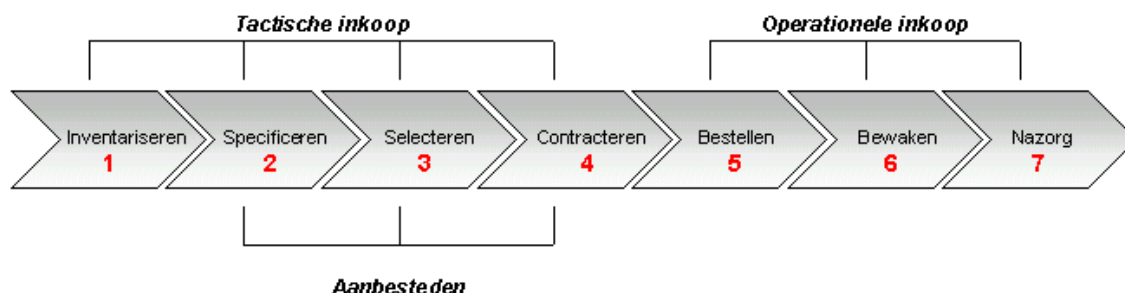
2 Begripsbepaling

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.

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 januari 2012 (en per 1 juli 2016 gewijzigde) geldende nationale wet ter implementatie van de Europese Richtlijn 2014/24, 2014/25 en 2014/23 waarmee de regels voor het aanbesteden worden bepaald. De Europese regels zijn erin verwerkt

<i>ARW 2016</i>	Het <i>Aanbestedingsreglement Werken 2016</i> (ARW 2016) bevat het Aanbestedingsreglement waarin de standaardprocedures en -voorwaarden voor de aanbesteding van Europese en nationale overheidsopdrachten inzake de uitvoering van werken zijn opgenomen
<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>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
<i>Enkelvoudige uitnodiging</i>	De aanbestedende dienst verzoekt één leverancier een offerte uit te brengen. Er is geen sprake van concurrentie.
<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>GIBIT</i>	Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT) Deze (geüniformeerde) gemeentelijke inkoopvoorwaarden helpen gemeenten om te waarborgen dat ze een IT- product of -dienst geleverd krijgen dat aansluit bij hun inkoopbehoefte.
<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.
<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>Maatschappelijk Verantwoord Inkopen</i>	Bij de inkoop van diensten, leveringen en werken in alle fasen van het inkoopproces wordt rekening gehouden met sociale - en duurzaamheidsambities om uiteindelijk te komen tot een levering, dienst of werk dat aan die duurzaamheidsambities voldoet.
<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>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>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 on Investment</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 wegebouwkundig 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.

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 Aanbestedingswet bevat zowel regels voor aanbestedingen boven de Europese drempelbedragen, als daaronder. Een aantal bepalingen uit de Aanbestedingswet is nader uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur: het Aanbestedingsbesluit.

De Aanbestedingswet 2012 is naar aanleiding van drie Europese richtlijnen gewijzigd en op 1 juli 2016 in deze gewijzigde vorm in werking getreden.

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

- **Aanbestedingsbesluit**
Een aantal bepalingen uit de Aanbestedingswet is nader uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur: het Aanbestedingsbesluit. Dit is een uitvoeringsbesluit bij de Aanbestedingswet. Onderdeel van dit besluit zijn: het Aanbestedingsreglement Werken 2016, het model Uniform Europees Aanbestedingsdocument en de Gids Proportionaliteit.
- **Aanbestedingsreglement Werken 2016**
Het ARW 2016 is een praktische uitwerking van de Aanbestedingswet voor de aanbesteding van werken.

Op grond van de Aanbestedingswet en het Aanbestedingsbesluit is een aanbestedende dienst verplicht om het ARW 2016 toe te passen voor overheidsopdrachten voor werken onder de Europese drempelwaarden volgens het “pas toe of leg uit principe”).

Aanbestedende diensten zijn vrij om het ARW 2016 te gebruiken bij opdrachten voor leveringen en diensten. Voor Maasgouw gelden wat betreft deze opdrachten de uitgangspunten zoals hieronder vermeld in paragraaf 3.3.

- **Uniform Europees Aanbestedingsdocument**
Dit document vervangt bij aanbestedingen zowel boven als onder de Europese aanbestedingsdrempels het Nederlandse model Eigen Verklaring. Het UEA is een eigen verklaring over de financiële toestand, de bekwaamheden en de geschiktheid van ondernemingen voor deelname aan een aanbestedingsprocedure. Inschrijvers hoeven dan niet het volledige bewijsmateriaal bij de inschrijving te verstrekken, wat de administratieve lasten verlicht.
- **Gids Proportionaliteit**
De Gids Proportionaliteit is een bij 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 Interne regelgeving

3.3.1 Algemene voorwaarden leveringen en diensten

Bij het inkopen van goederen en diensten wordt normaal gesproken gewerkt met algemene inkoopvoorwaarden. Algemene voorwaarden zijn contractvoorwaarden 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. Voor deze leveringen/diensten gelden specifieke voorwaarden:

1. De Nieuwe Regeling

Voor de uitvoering van een technische adviesdienst (ingenieursdiensten, architectendiensten) met een geraamde waarde groter dan € 10.000 is De Nieuwe Regeling 2011 (DNR 2011, herziening 2013) van toepassing, en aanvullend daarop de Algemene Voorwaarden van de gemeente, voor zover niet deze niet strijdig zijn met de bepalingen van DNR. Onder het ge noemde bedrag is toepassing van de voorwaarden niet verplicht maar uiteraard wel toegestaan. DNR is een standaardregeling voor het afsluiten van overeenkomsten tussen opdrachtgevers en (technische) adviseurs. Voor onderwerpen waarin 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. Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT)

Op 8 december 2016 zijn door de VNG de Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT) vastgesteld. Gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden wordt aangeraden om de GIBIT op te nemen in het inkoopbeleid en de GIBIT te gebruiken voor inkoop van producten en/of diensten op het gebied van ICT. Vandaar dat deze voorwaarden ook binnen de gemeente Maasgouw gehanteerd worden indien sprake is van een aanbesteding met een dergelijk onderwerp. Zie hiervoor de link: <https://www.pianoo.nl/gemeentelijke-inkoopvoorwaarden-bij-it-gibit>

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 uitdrukkelijk in het contractdocument (overeenkomst / opdrachtbrief) worden vermeld.

3.3.2 Mandaat en volmacht

Inkoop vindt plaats met inachtneming van de vigerende mandaat-, volmacht- en machtigingsregeling (en het daaraan verbonden register) van de Gemeente. De Gemeente wil slechts gebonden zijn aan verbintenissen en verplichtingen op basis van rechtsgeldige besluitvorming en civielrechtelijke vertegenwoordiging.

3.4 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-GC 2015 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.

3.5 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 bestekschrijven 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.

3.6 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.

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 volgende 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 onderhouden een zakelijke relatie met de opdrachtnemer en zijn te allen tijde integer. 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 moeten betrouwbaar zijn en geen criminele activiteiten ontplooiën. De twee instanties met een toetsende en 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 inschrijfbedragen 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 aanbesteder 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 Maatschappelijk Verantwoord Inkopen - MVI

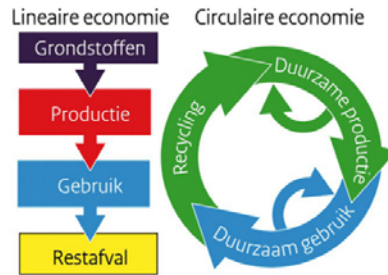
Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) is een overkoepelende term voor beleid dat gericht is op inkopen met een bredere ambitie dan alleen kwaliteit en financiële kosten. Dit betekent dat bij de inkoop van diensten, leveringen en werken in alle fasen van het inkoopproces rekening wordt gehouden met sociale - en duurzaamheidsambities om uiteindelijk te komen tot een levering, dienst of werk dat aan die duurzaamheidsambities voldoet. PIANO, het expertisecentrum voor aanbesteden, onderscheidt zeven MVI-thema's:

1. Milieuvriendelijk inkopen

Aandacht voor balans tussen "people", "planet" en "profit". Waar mogelijk wordt ingekocht met een neutraal of positief effect op het klimaat door sturing op CO₂ - reductie en producten met geen of een lagere klimaat- en energiebelasting.

2. Circulair inkopen

Zo weinig mogelijk waardevermindering van grondstoffen. Producten worden aan het einde van de levens- of gebruiksduur weer optimaal ingezet. Bij inkoop wordt rekening gehouden met de aard van de materialen en grondstoffen die worden gebruikt en met de wijze waarop de winning, de productie en het (her)gebruik plaatsvindt.



3. *Biobased inkopen*

Het uitgangspunt is om producten in te kopen die geheel of gedeeltelijk van hernieuwbare grondstoffen zijn gemaakt. Het gebruik van fossiele grondstoffen wordt teruggedrongen. Kansrijke productgroepen zijn, naast energie, facilitaire productgroepen zoals bouwmaterialen, wegwerpbekers, schoonmaakmiddelen en meubilair.

4. *MKB-vriendelijk inkopen*

Het verbeteren van de toegang van het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) is één van de doelstellingen van de Aanbestedingswet 2012. Het MKB wordt als de motor van innovatie beschouwd maar is minder goed in staat om te gaan met tijdrovende, complexe en langdurige aanbestedingsprocedures. De belangrijkste belemmeringen voor het MKB zijn de gestelde eisen, de omvang van de opdracht, de gekozen procedure en de transactiekosten van de opdracht. De Aanbestedingswet biedt mogelijkheden om aanbestedingen toegankelijk(er) te maken voor het MKB.

5. *Innovatiegericht inkopen.*

Met innovatiegericht inkopen worden marktpartijen gestimuleerd om met innovatieve en unieke oplossingen te komen. Deze innovatieve oplossingen richten zich op het goedkoper, duurzamer, sneller, betrouwbaarder of veiliger uitvoeren van publieke taken. Innovatiegericht inkopen kan op twee manieren: de overheid kan doelgericht het bedrijfsleven uitdagen een innovatieve oplossing te ontwikkelen voor haar probleem of zij kan ruimte bieden aan marktpartijen om een ontwikkelde innovatieve oplossing aan te bieden.

6. *Social Return On Investment (SROI)*

SROI is een aanpak om meer werkgelegenheid te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De overheid kan bij het verstrekken van opdrachten, de opdrachtnemer stimuleren of verplichten om kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te stimuleren of verplichten om kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te betrekken bij de uitvoering van de opdracht.

Vaak wordt SROI toegepast in de vorm van een contractbepaling. De inschrijvers verplichten zich dan om een bepaald percentage (bijvoorbeeld 5%) van (bijvoorbeeld) de loonsom van een opdracht aan te wenden om personen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten. Andere mogelijkheden zijn: het stellen van bijzondere uitvoeringsvoorwaarden of het voorbehouden van een opdracht aan Sociale Werkvoorziening-bedrijven.

Bij toepassing van SROI worden afspraken gemaakt met de opdrachtnemer over het creëren van extra arbeidsplaatsen, werkervaringsplekken of stageplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Social return is in principe mogelijk bij alle inkoopprocedures onder en boven de Europese aanbestedingsdrempel. Over het algemeen lenen diensten en werken zich beter voor social return dan leveringen vanwege de lage arbeidscomponent van deze laatste. Steeds moet worden beoordeeld of social return bij een specifieke aanbesteding proportioneel en toepasbaar is.

In een aantal gevallen is het niet mogelijk of wenselijk om social return toe te passen:

- als door social return daadwerkelijk verdringing van bestaande banen zou optreden;

- als er door de aard van het werk geen geschikt aanbod op de regionale arbeidsmarkt voorhanden is (ter beoordeling van gemeente/UWV);
- als het door lokale en regionale arbeidsmarkten niet mogelijk is om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen (ter beoordeling gemeente/UWV);
- als toepassing social return disproportionele inspanningen of kosten met zich meebrengt.

7. Internationale sociale voorwaarden

De internationale sociale voorwaarden richten zich op het bevorderen van de internationale arbeidsnormen zoals het tegengaan van dwangarbeid, slavernij, kinderarbeid en discriminatie. Het toepassen van deze voorwaarden bij inkoop van leveringen, diensten en werken draagt bij aan het uitbannen van misstanden in de inkoopketen.



Thema's MVI

4.4.1 Manifest MVI - Actieplan 2020 - 2022

Uit het Coalitieakkoord 2018-2022 ("Samen op weg naar een duurzaam Maasgouw") volgt dat de gemeente Maasgouw een actieve bijdrage wil leveren aan een schone, veilige en duurzame leefomgeving. Door Maatschappelijk Verantwoord Inkopen een centrale plaats te geven in het inkoopproces wordt duurzaamheid een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering van de gemeente. In dat verband is aangesloten bij het Manifest MVI.

Het Manifest MVI is een initiatief van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. In dit Manifest spreken overheidspartijen (ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen) af om werk te maken van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen in de eigen organisatie, waarbij zij verder gaan dan de toepassing van de minimumeisen. De deelnemers aan het Manifest bepalen zelf hun doelstellingen op basis van hun eigen ambities. Zij leggen deze ambities en doelstellingen vast in een actieplan.

De gemeente Maasgouw neemt deel aan het Manifest en heeft in verband daarmee het "Actieplan 2020 - 2022" vastgesteld. In het Actieplan komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- stand van zaken per 2020;
- welke doelen worden gesteld en welke acties worden uitgevoerd om de doelen te bereiken;
- hoe worden de doelstellingen concreet gemaakt;
- hoe wordt MVI binnen de organisatie verankerd;
- hoe worden de rollen en verantwoordelijkheden ter borging van de uitvoering van het actieplan verdeeld;
- hoe wordt het Actieplan geëvalueerd.

Het Actieplan MVI wordt tweejaarlijks - bij voorkeur gelijktijdig met het inkoop- en aanbestedingsbeleid - geëvalueerd.

5. 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.

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) soortgelijk traject.

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 terug verdiend.



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 niet nodeloos kosten laat maken.

Marktconsultatie

Er kunnen inkoopsituaties 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. Elke aanbesteding heeft immers zijn specifieke kenmerken en eisen. Een aanbestedingsdocument is nooit zomaar knip- en plakwerk van een andere of vorige aanbesteding.

In de Inkooptool is een sjabloon voor een aanbestedingsdocument opgenomen: een gestandaardiseerde structuur voor een aanbestedingsdocument dat als uitgangspunt kan dienen voor elke aanbesteding. Het invullen van het 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:

- de te hanteren procedure
- een eenduidige tijdsplanning van de aanbesteding, inclusief deadlines
- spelregels die op de aanbesteding van toepassing zijn.

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 volledig 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 wordt rekening 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. minimumeisen
- 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 Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA, de vervanger van de Eigen Verklaring). Het UEA is een formulier 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 dwingende en facultatieve uitsluitingsgronden.

Dwingende uitsluitingsgronden *moeten* worden toegepast op alle Europese aanbestedingen en op alle aanbestedingen waarbij het ARW 2016 wordt toegepast. Een aanbestedende dienst moet een onderneming dus uitsluiten als deze in de afgelopen vijf jaar onherroepelijk is veroordeeld voor een van de volgende strafrechtelijke delicten:

- deelneming criminele organisatie
- omkoping
- fraude
- witwassen geld
- terroristische misdrijven
- kinderarbeid en andere vormen van mensenhandel.

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.

Facultatieve uitsluitingsgronden *kunnen* van toepassing worden verklaard. Deze uitsluitingsgronden kunnen worden toegepast bij schendingen tot drie jaar terug.

De facultatieve uitsluitingsgronden zijn:

- schendingen op het gebied van milieu-, sociaal- en arbeidsrecht;
- slechte financiële situatie, bijvoorbeeld faillissement of liquidatie;
- ernstige fout in de beroepsuitoefening;
- overtreding van de mededinging
- belangenconflict in de zin van artikel 1.10 Aanbestedingswet;
- vervalsing mededinging wegens betrokkenheid bij de voorbereiding;
- aanzienlijke tekortkomingen bij eerdere opdrachten;
- valse verklaringen;
- onrechtmatige beïnvloeding;
- niet voldaan aan het betalen van belastingen en/of sociale verzekeringspremies.

Deze opsomming is niet limitatief: een aanbestedende dienst kan andere uitsluitingsgronden in het aanbestedingsdocument opnemen mits deze proportioneel zijn.

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 UEA. Bewijsstukken waarmee de inschrijver kan aantonen dat de UEA 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 voorgescreven:

- 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 draagkracht;
- technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid.

Deze eisen worden hieronder toegelicht. Ook de minimeisen worden in de UEA 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 minimeisen 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.

Technische - en beroepsbekwaamheid

Met eisen op het gebied van beroepsbekwaamheid wil de aanbestedder 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.
- Indien noodzakelijk: langer

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 accreditatieinstelling.

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).

➤ Criteria

In het aanbestedingsdocument moet het gunningcriterium worden benoemd. Er is een keuze uit drie criteria:

- de beste prijs-kwaliteitverhouding (Beste PKV)
- de laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit
- de laagste prijs.

De overkoepelende term voor deze drie criteria is Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI)

De Aanbestedingswet schrijft voor dat een aanbestedende dienst bij de gunning van opdrachten boven de Europese drempel (en bij de toepassing van het ARW 2016 onder de drempel) in beginsel kiest voor de beste prijs-kwaliteitsverhouding (Beste PKV).

De Gids Proportionaliteit gaat ook uit van gunning op basis van Beste PKV. Het toepassen van de andere twee criteria mag alleen als deze keuze in de aanbestedingsstukken wordt gemotiveerd.

• Beste PKV

Bij Beste PKV worden naast prijsaspecten ook kwaliteitsaspecten meegewogen.

De aanbestedende dienst bepaalt wat de verlangde minimumkwaliteit is en legt die vast in harde, controleerbare minimeisen. Daarnaast worden de aanvullende eisen bepaald, die worden vastgelegd in subgunningscriteria. Beide worden vastgelegd in het bestek/de opdrachtbeschrijving.

Vooraf moet bedacht worden hoe uit de aanbiedingen die voldoen aan de minimumkwaliteit, de aanbidding wordt gekozen die het beste tegemoet komt aan de wensen. In de aanbestedingsstukken moeten dan ook niet alleen duidelijk en eenduidig de wensen worden beschreven, maar moet ook worden aangegeven hoe de extra kwaliteit

wordt beoordeeld. Voor elke wens (subgunningscriterium) wordt een waardering of gewicht vastgesteld. Ook moet worden aangegeven hoe de beoordelingen ofwel scores voor de verschillende wensen onderling en ten opzichte van de prijs worden gewaardeerd.

Belangrijk bij Beste PKV is een goede verhouding tussen het gewicht van kwaliteitsaspecten en het gewicht van de prijs. Voorkomen moet worden dat kwaliteit zo weinig meetelt dat feitelijk alleen op de prijs wordt gegund. In dat geval kan beter voor het criterium “laagste prijs” worden gekozen. Het is verstandig om de gewichten en de beoordelingsmethodiek vooraf uitvoering door te rekenen met verschillende scenario’s. Dit om ongewenst strategisch inschrijven of manipulatief inschrijven te voorkomen.

- *Laagste prijs*

Voor laagste prijs kan worden gekozen als:

- a. het gevraagde in sterke mate gestandaardiseerd in de markt verkrijgbaar is en
- b. geen grote verschillen in kwaliteit zijn te verwachten en
- c. de inhoud en omvang van de opdracht eenduidig zijn vast te leggen.

Naarmate minder is voldaan aan deze voorwaarden, is er meer reden om voor Beste PKV te kiezen.

- *Laagste kosten*

Bij het gebruik van dit criterium gaat het in feite ook alleen om een op geld gebaseerde afweging. Door alle denkbare kosten mee te nemen in de raming, worden al een heel aantal kwaliteitsaspecten meegenomen.

Gunning op laagste kosten kan zowel voor de aanbestedende dienst als voor de aanbieder grote kosten met zich mee brengen: de aanbestedende dienst moet data aanleveren, de meetmethode moeten beschrijven en mogelijkheden moeten aangeven hoe met nieuwe, innovatieve oplossingen omgegaan moet worden.

➤ **Toepassings criteria**

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

Belangrijkste eis die de Aanbestedingswet stelt aan gunningscriteria is dat ze transparant en proportioneel moeten zijn en niet discriminerend. Ze moeten bovendien voldoende rechtstreeks verband houden met het voorwerp van de opdracht. De criteria moeten zo zijn geformuleerd dat inschrijvers in staat zijn deze criteria op dezelfde wijze interpreteren en de aanbestedende dienst de inschrijvingen op objectieve wijze kan beoordelen.

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

5.4 Selecteren

In deze fase wordt de aanbesteding uitgevoerd.

5.4.1 Publiceren / uitnodigen

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

5.4.2 Inlichtingen

Bij een Europese aanbesteding en een nationale aanbesteding volgens het ARW 2016, 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.

5.4.3 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, in het geval 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.

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.

5.4.4 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.

5.4.5 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.

5.4.6 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.

5.5.1 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 middels een kort geding bij de rechtbank. 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.

5.5.2 Contracteerplicht en her-aanbesteding

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 her-aanbesteding. Een her-aanbesteding van een opdracht is mogelijk in die gevallen waarin sprake is van een onaanvaardbare, onregelmatige of geen geschikte inschrijving. In de overige gevallen is her-aanbesteding alleen mogelijk als er een wezenlijke wijziging van de opdracht noodzakelijk is.

5.5.3 Rechtsbescherming

Met de Aanbestedingswet zijn bestaande Europese rechtsbeschermingsrichtlijnen 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 motiveringsplicht 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.

5.5.4 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.

5.5.5 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 of www.aanbestedingskalender.nl

5.5.6 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 onder-aanneming 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 concurrentiegerichtede 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 aanbidding 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 aanbidding 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 moet de aanbestedende dienst uitgaan van de economische waarde van de opdracht;
- voor het bepalen van de waarde moet de volledige opdracht in ogenschouw 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 plaatst aan de hand van de waarde van de opdrachten zoals die in de afgelopen twaalf maanden zijn uitgevoerd

6.3.2 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 aanbidding 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 aanbiddingen een vergelijking zal worden gemaakt tussen een aanbidding die ziet op één perceel en een aanbidding 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.

6.3.3 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 Keuze aanbestedingsprocedure

Binnen de juridische randvoorwaarden moet een aanbesteder 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 actuele drempelbedragen zijn te raadplegen via:

<https://www.pianoo.nl/regelgeving/drempelwaarden-europees-aanbesteden>.

Indien de aanbesteder verplicht is tot Europees aanbesteden, moet hij een Europese aanbestedingsprocedure toepassen. 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.

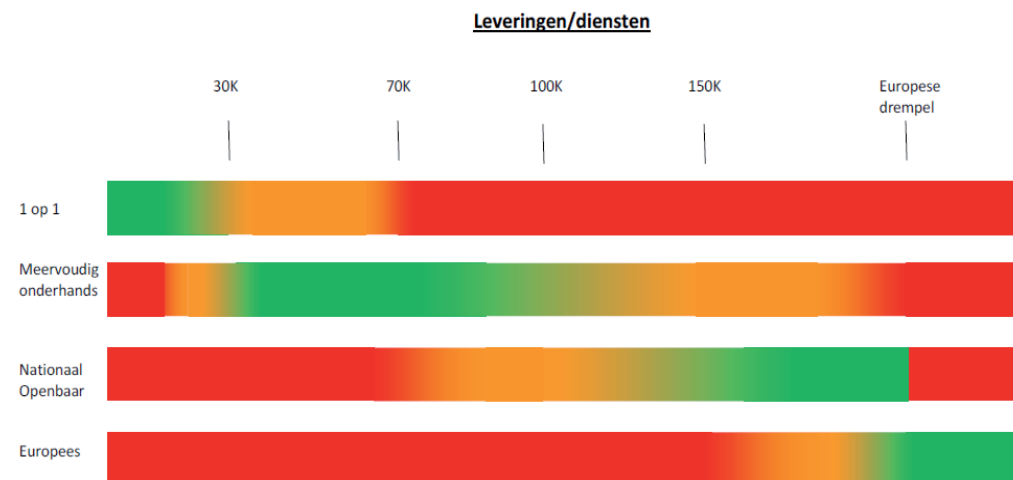
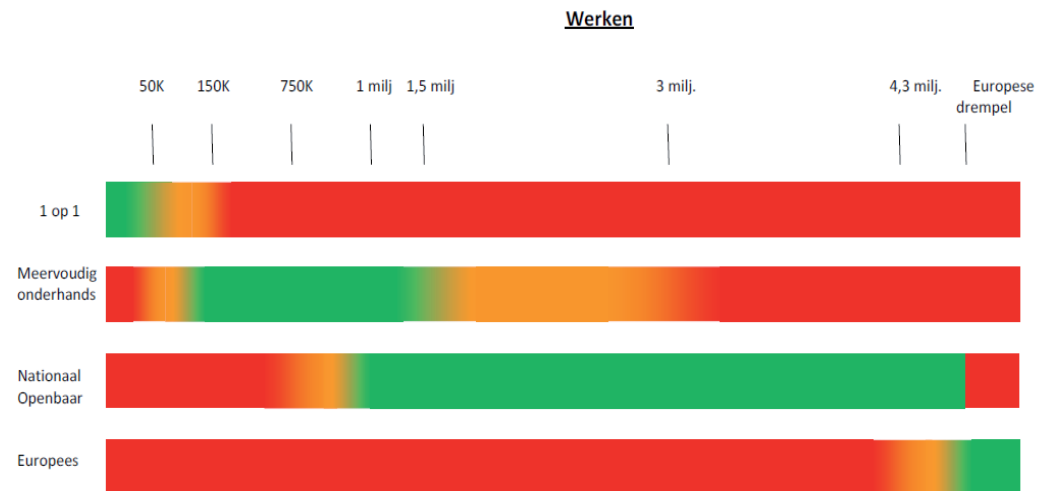
6.4.2 Aanbesteden onder de Europese drempel

Onder de Europese drempel zijn meerdere aanbestedingsprocedures mogelijk. Bij de keuze van de procedure speelt proportionaliteit een belangrijke rol: 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.



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	
teammanager	75.000 - 250.000	30.000 - 100.000	En in alle gevallen waarin de inkoopadviseur negatief heeft geadviseerd
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.

Let op: deze beslissingsbevoegdheid staat los van de bevoegdheid om opdrachten te verlenen/overeenkomsten te sluiten in het kader van inkoop.

6.4.3 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 mogelijkserwijs in deze opdracht is geïnteresseerd. Een dergelijke ongelijke behandeling kan discriminatie op grond van nationaliteit opleveren.

De vraag die de aanbesteder 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.

Als geconcludeerd wordt dat sprake is van een opdracht met een duidelijk grensoverschrijdend belang moet 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 / afwijkingen

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:

- *Uitgesloten opdrachten (artikelen 2.24 Aanbestedingswet) en voorbehouden opdrachten (artikel 2.82 van Aanbestedingswet), onder meer:*
 - uitsluitend recht aan een andere aanbestedende dienst of samenwerkingsverband van aanbestedende diensten;
 - verwerving of huur van grond of andere bestaande onroerende zaken;
 - arbeidsovereenkomsten;
 - arbitrage en bemiddeling;
 - advocaatdiensten in het kader van een rechtszaak of een advies in het kader van de voorbereiding van mogelijke gerechtelijke procedures;
 - notarisdiensten voor het waarmerken en voor echt verklaren van documenten;
 - 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.
- *Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande aankondiging (artikel 2.32 t/m 2.37 Aanbestedingswet)*
Ofwel: “gunning uit de hand”. Deze procedure mag worden toegepast als één van de volgende omstandigheden aan de orde is:
 - er zijn geen of geen geschikte inschrijvingen ontvangen;
 - er is maar één specifieke ondernemer die de opdracht kan uitvoeren;
 - de opdracht heeft dwingende spoed (voorwaarde is dat die spoed niet voorzienbaar was en niet aan de aanbestedende dienst is te wijten);
 - de opdracht vloeit voort uit een prijsvraag;
 - aanvullende werken of diensten;
 - aanvullende leveringen.

De wet beschrijft de voorwaarden waaronder de onderhandelingsprocedure mag worden toegepast.

Onder de Europese drempel

Voor de gemeente Maasgouw geldt dat de bovengenoemde uitzonderingen tevens gelden voor aanbestedingen onder de Europese drempelwaarden.

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

6.5.2 Sociale en andere specifieke diensten

Voorheen werd in het aanbestedingsrecht onderscheid gemaakt tussen 2a- en 2b-diensten. Voor 2b-diensten gold een verlicht regime: de aanbestedingsregels waren - kort gezegd - in beperkte mate van toepassing op diensten die tot de 2b-categorie behoorden.

Dit onderscheid tussen 2a- en 2b-diensten is verdwenen. In plaats daarvan geldt nu een vereenvoudigde procedure voor “sociale en andere specifieke diensten”. Deze diensten kenmerken zich door een beperkt grensoverschrijdend belang. Gedacht kan worden aan diensten op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening en enkele juridische diensten. Een opsomming van de diensten waarvoor de vereenvoudigde procedure geldt is te vinden in bijlage XIV van Richtlijn 2014/24/EU.

➤ *Boven € 750.000*

De specifieke voorschriften voor sociale en andere specifieke diensten staan in artikel 2.38 en 2.39 Aanbestedingswet. Die artikelen zijn alleen van toepassing op opdrachten met een waarde van € 750.000 of meer.

Bij deze procedure zijn een (voor)aankondiging en een gunningsbericht verplicht. De gegunde opdracht moet worden gepubliceerd op TenderNed.

➤ *Onder € 750.000*

Voor sociale en andere specifieke diensten onder de drempel van € 750.000 gelden andere regels. Op deze categorie zijn de Europese aanbestedingsregels (hoofdstuk 2 Aanbestedingswet) immers niet van toepassing. Uiteraard zijn wel de algemene beginselen transparantie, objectiviteit, non-discriminatie en proportionaliteit op dergelijke opdrachten van toepassing op grond van hoofdstuk 1 van de Aanbestedingswet. Met inachtneming van die beginselen is de aanbestedende dienst vrij in de keuze voor een aanbestedingsprocedure.

Voor de gemeente Maasgouw geldt dat opdrachten voor sociale en andere specifieke diensten tot een bedrag van € 30.000 één op één kunnen worden gegund.

Voor opdrachten voor sociale en andere specifieke diensten met een waarde tussen € 30.000 en € 750.000 wordt een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure toegepast. Daarbij geldt dan niet de verplichting (zoals wel bij opdrachten > € 750.000) om de opdracht aan te kondigen en de gunning bekend te maken.

7 Contractvormen

7.1 Keuze contractvorm

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 de volgende paragraaf wordt een aantal contractvormen kort toegelicht.

De gemeente is vrij in de keuze van de contractvorm. Uiteraard moet de contractvorm wél bij de aard van de opdracht passen. Ook is er een samenhang tussen contractvorm en gunningscriterium. Het gunningscriterium “laagste prijs” pas niet bij een geïntegreerd contract waarbij de opdrachtnemer meer doet dan alleen de uitvoering van een opdracht conform een voorgeschreven bestek. (zie ook hierna).

7.2 Contractvormen

Hieronder volgt een korte beschrijving van de meest voorkomende contractvormen in het kader van inkoop:

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. De opdrachtgever beheert alleen de uitvoering, de realisatie. Er vindt bewaking op output plaats.

Een traditioneel contract kan worden gegund op “laagste prijs” maar ook op “laagste kosten” en “Beste PKV”.

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 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 opdrachtgever stuurt in dergelijke contracten veel meer op het proces dan op de output.

3. *Raamovereenkomst*

Een raamovereenkomst wordt gesloten met één of meerdere ondernemers. Het doel van de overeenkomst is het plaatsen van een stroom van toekomstige opdrachten bij de ondernemers die in de raamovereenkomst meedoen. Partijen spreken voor de looptijd van de raamovereenkomst een aantal voorwaarden af (zoals prijs, kwaliteit, hoeveelheid, levertijd) waaronder de opdrachten (nadere overeenkomsten) worden gegund.

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.

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 moet worden aanbesteed als een normale overheidsopdracht. De te volgen procedure wordt (mede) afgestemd op de gezamenlijke waarde van de onder de raamovereenkomst gebrachte opdrachten.

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 soort raamovereenkomst. De Aanbestedingswet onderscheidt een raamovereenkomst met één enkele ondernemer en een raamovereenkomst met meerdere ondernemers.

In een raamovereenkomst met een enkele ondernemer kan de nadere opdracht direct worden verstrekt op basis van de in de raamovereenkomst vastgelegde voorwaarden.

In de raamovereenkomst met meerdere leveranciers kan de aanbestedende dienst alleen direct nadere opdrachten plaatsen als alle voorwaarden voldoende in de raamovereenkomst zijn bepaald. Er zou dan bijvoorbeeld bij toerbeurt een nadere opdracht kunnen worden verstrekt.

Als de voorwaarden verder ingevuld moeten worden, kan de aanbestedende dienst nadere opdrachten plaatsen door alle contractanten uit te nodigen die in staat zijn om de opdracht uit te voeren om in concurrentie een inschrijving te doen ("minicompetitie").

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.

4. 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 en 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.

Een raamcontract wordt aangemerkt als een reguliere overheidsopdracht waarop de aanbestedingsregels van toepassing 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 moet een besluit van het afdelingshoofd 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.

Keuze aanbestedingsprocedure

De keuze voor de aanbestedingsprocedure en de keuze voor de contractvorm 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 de tabel zoals opgenomen in paragraaf 6.4.2. weergegeven.

Besluit tot gunning van de opdracht

De bevoegdheid tot het besluiten 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 mandaat (besluit tot gunning) respectievelijk volmacht (ondertekening) 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 mandaat) 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 Inkoopsamenwerking

Inkoopsamenwerking kan (inkoop)voordelen opleveren, zoals:

- door een groter inkoopvolume een betere inkoopprijs
- 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 Aanbestedingswet is bepaald dat opdrachten niet onnodig geclusterd mogen worden (zie paragraaf 6.2). Met inkoopsamenwerking 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 inkoopsamenwerking beperken; de mate waarin zal per inkooptraject verschillen.

Toepassing beleid bij inkoopsamenwerking

De gemeenten die deelnemen aan een gezamenlijk inkooptraject beschikken elk over een eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid. Om te voorkomen dat die verschillende beleidsdocumenten allemaal van toepassing zijn op het gezamenlijke inkooptraject (en een onwerkbaar situatie ontstaat) wordt in dergelijke situaties veelal ervoor gekozen om één gemeente aan te wijzen als “penvoerder” van het inkooptraject waarbij dan ook het inkoop- en aanbestedingsbeleid van die betreffende gemeente van toepassing wordt verklaard op het inkooptraject. Het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft in zo’n geval geen toepassing. Het college van burgemeester en wethouders neemt het besluit om gevallen als hier omschreven het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de “penvoerende” gemeente van toepassing te verklaren op het gezamenlijke inkooptraject en het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid buiten toepassing te laten.

Samenwerking in de regio

In de regio wordt waar dat mogelijk en wenselijk is, de samenwerking op het gebied van inkoop opgezocht. Zo vindt bijvoorbeeld de inkoop op het gebied van sociaal domein op Midden-Limburgs niveau plaats.

De inkoopadviseurs uit de Midden-Limburgse regio komen op reguliere basis bij elkaar voor een inkoopoverleg. Daarin worden actuele ontwikkelingen besproken en wordt bezien op welk gebied er samenwerking of afstemming aan de orde kan zijn.

Wat de drie MER-gemeenten betreft kan worden gemeld dat op dit moment nog wordt onderzocht of het wenselijk en mogelijk is om het werkveld “inkoop” samen te voegen. De gemeenten worden daarbij ondersteund door een extern adviesbureau.

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 regelmatig worden geëvalueerd. De 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. Zo nodig 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.