

INKOOPSTRATEGIE:

VERTROUWELIJK

**ONDERHOUD, RENOVATIE PLANTSOENEN EN
ONKRUIDBESTRIJDING BEGRAAFPLAATSEN
GEMEENTE SCHERPENZEEL**



Inkoop Bureau Midden Nederland

IBMN-2015-SCH-RR-001

Inhoudsopgave

1.	Algemeen	3
2.	Doelstelling	3
3.	Huidige situatie	3
4.	Het juridisch kader	4
4.1	Europese wetgeving	4
4.2	Nationale wetgeving	6
4.3	Artikel 1.5 Aanbestedingswet 2012	6
5.	Advies	7

Steller: Ralph Rheiter
Datum: 08-07-2015
Status: Definitief

1. Algemeen

In 2012 heeft de gemeente Scherpenzeel het onderhoud aan de plantsoenen en de onkruidbestrijding op begraafplaatsen enkelvoudig onderhands ingekocht en gegund aan het sociale werkvoorzieningsschap Permar. De daaruit voortvloeiende overeenkomst heeft in beginsel nog een looptijd (inclusief verlengingsopties) tot en met 31 december 2016.

Hoewel de 'opdrachtomschrijving' ('De dienst bestaat in hoofdzaak uit') uit 2012:

"Het onderhouden van plantsoenen op basis van het door de opdrachtgever gehanteerde beeldbestek." Anders doet vermoeden, behoort (de) onkruidbestrijding op de begraafplaatsen wel tot de opdracht.

In 2013 heeft de gemeente Scherpenzeel het plant- en renovatiewerk van de plantsoenen en begraafplaatsen enkelvoudig onderhands ingekocht en gegund aan het sociale werkvoorzieningsschap Permar. De daaruit voortvloeiende overeenkomst heeft in beginsel nog een looptijd (inclusief verlengingsopties) tot en met 31 december 2017.

Deze 'opdrachtomschrijving' ('De dienst bestaat in hoofdzaak uit') uit 2013:

"Plant- en renovatiewerk groen op basis van het door de opdrachtgever gehanteerde OMOP Overeenkomst Met Open Posten bestek."

2. Doelstelling

Er zijn aan dit (huidige) project twee hoofddoelstellingen verbonden:

1. De inkoop en borging van de kwaliteit van de dienstverlening in verband met het onderhouden en renoveren van de plantsoenen en de onkruidbestrijding op de begraafplaatsen die voldoet aan de huidige door de gemeente gewenste uitvoeringsvoorwaarden;
2. Er samen met Permar voor (te) zorgen dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden geholpen.

De hoofddoelstellingen voornoemd moeten (tezamen) tegen de laagst mogelijke integrale kosten binnen de door de gemeente en de (Europese) wetgeving gestelde kaders gerealiseerd worden. Uiteraard met inachtneming en borging van kwaliteit.

3. Huidige situatie

Doordat er een nieuwe Europese Richtlijn (RL) 2014/24/EU is aangenomen, die in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd moet zijn vóór 18 april 2016, zal de Aanbestedingswet 2012 (AW2012) wijzigen. Het onderscheid tussen Bijlage II A en Bijlage II B diensten zal dan ook komen te vervallen.

Het onderhoud van plantsoenen en onkruidbestrijding is volgens de huidige regelgeving een Bijlage II B dienst. Vanaf 1 januari 2017 (datum einde bestaande overeenkomst met Permar) zal onderhoud van plantsoenen en onkruidbestrijding onder het 'gewone' volledige aanbestedingsregime vallen. Het plant- en renovatiewerk groen is eveneens volgens de huidige regelgeving een Bijlage II B dienst. Vanaf 1 januari 2018 (datum einde bestaande overeenkomst met Permar) zal plant- en renovatiewerk groen eveneens onder het 'gewone' volledige aanbestedingsregime vallen. De betreffende dienstverleningen zijn immers niet opgenomen in Bijlage XIV van Richtlijn 2014/24/EU. In welk verband een 1 op 1 inkoop bij Permar (dan) dus in beginsel niet (meer) voor de hand ligt.

Praktisch kan thans het volgende worden opgemerkt in verband met de dienstverlening door Permar:

- De geleverde kwaliteit door Permar was de afgelopen jaren van een zeer hoog niveau;
- Permar heeft de afgelopen jaren een marktconform tarief gehanteerd;
- Er zijn geen 'issues' geweest met betrekking tot de continuïteit van de dienstverlening.

Het bovenstaande geeft aanleiding om aan te nemen, dat thans reeds - en onverlet de bestaande overeenkomsten die lopen tot en met 31 december 2016 en 31 december 2017 een nieuwe (5-jarige) overeenkomst (met een verlengingsoptie van 1 jaar) met Permar (in dit geval) voor de hand ligt. Zeker (ook) omdat de hoofddoelstellingen (zie hoofdstuk 2 hierboven) nu (nog) aanbestedingsrechtelijk relatief eenvoudig voor meerdere jaren geborgd kunnen worden. Na 18 april 2016 kan dat betwijfeld worden.

De (ruim ingeschatte) financiële omvang van de nieuwe overeenkomst per jaar voor de gemeente Scherpenzeel is ca. 225.000 euro excl. BTW.

Conclusie / voorgesteld wordt om:

Voor het komende 5 jaar (met een verlengingsoptie van 1 jaar) '1 op 1' een overeenkomst aan te gaan met de huidige dienstverlener teneinde de dienstverlening inzake het onderhouden en renoveren van de plantsoenen en de onkruidbestrijding op de begraafplaatsen in verband met de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt voldoende kansen te geven en te voorkomen dat er met het in werking treden van de nieuwe Aanbestedingswet in 2016 (zeer) wellicht (openbaar) aanbesteed moet worden.

4. Het juridisch kader

4.1 Europese wetgeving

De dienstverlening inzake 'het onderhouden, renoveren van de plantsoenen en de onkruidbestrijding op de begraafplaatsen' was (2012, 2013) en is (2015) aanbestedingsrechtelijk een 'Bijlage II B dienst'.

Immers, er is aanbestedingsrechtelijk geen sprake van 'een werk', noch van een 'levering'. En 'het onderhouden en renoveren van de plantsoenen en de onkruidbestrijding op de begraafplaatsen' komt niet voor in Bijlage II A (Cat. 1 t/m Cat. 16) van Richtlijn 2004/18/EG in combinatie met CPV-Verordening (EG) nr. 213/2008 van 28 november 2007. En dus gaat het om een Bijlage II B dienst.

Het Europese drempelbedrag (€ 207.000,-- excl. BTW) wordt met de voorgestelde overeenkomst bereikt. Voor de aanbestedingsrechtelijke raming is (overigens) ook het verlengingsoptiejaar relevant. De betreffende overeenkomst wordt derhalve aanbestedingsrechtelijk geraamd op ca. 1.115.000 euro excl. BTW.

Met Richtlijn 2004/18/EG en Hoofdstuk 2 Aanbestedingswet 2012 heeft de gemeente in beperkte zin (mee) van doen. De artikelen 2.38 en 2.39 Aanbestedingswet 2012 zijn in deze van toepassing waarbij van belang is dat de gunning achteraf bekend gemaakt dient te worden bij de Europese commissie (afkondiging van de opdracht). Op Bijlage II B diensten rust geen Europese aanbestedingsplicht (zie bijv. de arresten HvJEG 13 november 2007 in zaak C-507/03 (Commissie / Ierland) en HvJEG 21 juli 2005 in zaak C-231/03 (Consortio Aziende Metano (Coname)/Comune di Cingia de' Botti)

Relevant is ook, dat er in kwestie geen sprake is van een "*duidelijk grensoverschrijdend belang*". Onder (een) "*duidelijk grensoverschrijdend belang*" wordt verstaan: De omstandigheid waarbij een buiten lidstaat Nederland gevestigde ondernemer daadwerkelijk interesse heeft of kan hebben in gunning en uitvoering van de overheidsopdracht.

Aan de hand van de uitgevoerde marktanalyse kan een antwoord worden gegeven op de vraag, of de opdracht een duidelijk grensoverschrijdend belang heeft. Aspecten die van belang zijn en dus onderzocht zijn:

- De geraamde waarde van de overheidsopdracht. Hoe hoger die waarde, hoe (mogelijk) aannemelijker het grensoverschrijdend belang zal zijn;
- De technische aard van de overheidsopdracht. Bijvoorbeeld of specifieke Nederlandse (uitvoerings-) regelgeving van toepassing is zoals de UAV? Hetgeen de opdracht voor buitenlandse ondernemer minder interessant maakt;
- De plaats van uitvoering van de overheidsopdracht. Hoe dicht bij de landsgrens, hoe (mogelijk) meer grensoverschrijdend belang.

In onderhavig geval zal de UAV op het beeldbestek van toepassing worden verklaard. En Scherpenzeel ligt niet dicht bij de landsgrens en er schrijven over het algemeen geen aannemers die gevestigd zijn in het buitenland op gelijksoortige opdrachten in. Verder is over het algemeen ook sprake van 'handjes-werk' en het loont doorgaans (ook) niet om (dagelijks) met (veel) personeel over de landsgrenzen te trekken. Het is dan ook niet direct aannemelijk dat onderhavige opdracht een "duidelijk grensoverschrijdend belang" heeft.

4.2 Nationale wetgeving

De gemeente heeft in beginsel wel van doen met de artikelen 1.4 tot en met 1.6 Aanbestedingswet 2012, de Gids Proportionaliteit en het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid. Meest relevant in kwestie zijn:

1. Artikel 1.4 lid 1 Aanbestedingswet 2012

Een aanbestedende dienst die of een speciale-sectorbedrijf dat voornemens is een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel tot het verrichten van werken, leveringen of diensten te sluiten, bepaalt op basis van objectieve criteria:

- a. De keuze voor de wijze waarop de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf voornemens is de overeenkomst tot stand te brengen;
- b. De keuze voor de ondernemer of ondernemers die worden toegelaten tot de aanbestedingsprocedure.

Een en ander leidt tot gemeentelijke motiveringsverplichtingen. Het bepaalde in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 van deze inkoopstrategie kan hiertoe gebruikt worden in combinatie met het gegeven, dat Bijlage II B diensten zonder duidelijk grensoverschrijdend belang niet Europees aanbesteed hoeven te worden (en dat nationale regels/verplichtingen ter zake ook ontbreken).

2. Voorschrift 3.4 A Gids Proportionaliteit

De aanbestedende dienst beziet per opdracht welke aanbestedingsprocedure geschikt en proportioneel is, daarbij slaat hij in ieder geval acht op de volgende aspecten:

- Omvang van de opdracht;
- Transactiekosten voor de aanbestedende dienst en de inschrijvers;
- Aantal potentiële inschrijvers;
- Gewenst eindresultaat;
- Complexiteit van de opdracht;
- Type van de opdracht en het karakter van de markt.

Ook dit leidt tot gemeentelijke motiveringsverplichtingen. Het bepaalde in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 van deze inkoopstrategie kan hiertoe gebruikt worden in combinatie met het gegeven, dat Bijlage II B diensten zonder duidelijk grensoverschrijdend belang niet Europees aanbesteed hoeven te worden (en dat nationale regels/verplichtingen ter zake ook ontbreken).

3. Het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid

Het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid staat een '1 op 1 inkoop' in beginsel (ook) toe. Zo nodig door toepassing van 'de concrete afwijkingsbevoegdheid' ex par. 3.5 en par. 5.5 sub b van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Of door toepassing van 'de algemene afwijkingsbevoegdheid' welke uitgaat van het gegeven, dat wie (beleid) vaststelt, ook (van beleid) kan/mag afwijken.

Mede in verband met de hoofddoelstellingen van de inkoop (hoofdstuk 2) zal (zekerheidshalve) gebruik worden gemaakt van 'de algemene afwijkingsbevoegdheid' voornoemd. In welk verband de gemeenteraad om een concreet besluit zal worden gevraagd.

Waarbij overigens ook kan worden opgemerkt, dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid op pag. 10 vermeldt:

"b Inkoop vindt op maatschappelijk verantwoorde wijze plaats.

Hierbij spelen onderwerpen als arbeidsre-integratie, arbeidsomstandigheden en – indien passend – social return. De Gemeente heeft oog voor de sociaal zwakkeren in de samenleving. Zij stimuleert daarom - waar mogelijk en doelmatig - de participatie van arbeidsgehandicapten in het arbeidsproces.[-]"

En op pag. 13:

"5.4 Samenwerkingsverbanden

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

Deze samenwerkingsverbanden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op inkoop samenwerking, milieuactiviteiten, werkvoorzieningsschappen, belastingen, handhaving en veiligheid, ICT, P&O en sociale regelgeving.”

In welk verband een overeenkomst met het eigen SW-bedrijf (ook) past binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Conclusie / voorgesteld wordt om:

(Voor zover nodig) Af te wijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de lopende overeenkomsten met Permar open te breken en opnieuw af te sluiten voor een periode van 5 jaar met en verleningsoptie van 2 jaar.

4.3 Artikel 1.5 Aanbestedingswet 2012

Onderhavige inkoopstrategie is niet in strijd met artikel 1.5¹ Aanbestedingswet 2012. Er worden immers geen opdrachten onnodig samengevoegd en het indelen in ‘percelen’ is gelet op de hoofddoelstellingen van de inkoop (hoofdstuk 2) in dit concrete geval niet ‘passend’.

5. Advies

Wij verzoeken u in te stemmen met deze inkoopstrategie, bestaande uit onderstaande beslispunten:

Conclusie / voorgesteld wordt om:

In te stemmen met het voorstel de lopende overeenkomsten met Permar open te breken en opnieuw af te sluiten voor een periode van 5 jaar met een verlengingsoptie van 2 jaar. Hiermee het jaarlijkse onderhoud, plant- en renovatiewerk van groen en begraafplaatsen voor de komende vijf jaar rechtstreeks te gunnen aan Permar WS te Ede.

Woensdag 8 juli 2015

Ralph Rheiter
Inkoopmanager

¹ Artikel 1.5 Aanbestedingswet 2012:

1. Een aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijf voegt opdrachten niet onnodig samen. Alvorens samenvoeging plaatsvindt, wordt in ieder geval acht geslagen op:
 - a. de samenstelling van de relevante markt en de invloed van de samenvoeging op de toegang tot de opdracht voor voldoende bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf;
 - b. de organisatorische gevolgen en risico's van de samenvoeging van de opdrachten voor de aanbestedende dienst, het speciale-sectorbedrijf en de ondernemer;
 - c. de mate van samenhang van de opdrachten.
2. Indien samenvoeging van opdrachten plaatsvindt, wordt dit door de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf gemotiveerd in de aanbestedingsstukken.
3. Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf deelt een opdracht op in meerdere percelen, tenzij hij dit niet passend acht, in welk geval de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf dit motiveert in de aanbestedingsstukken.