

# Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017

Status:	Concept
Datum:	14-11-2017

# I. Inhoudsopgave

1.	INHOUDSOPGAVE .....	2
2.	INLEIDING .....	3
3.	DEFINITIES.....	4
4.	GEMEENTELIJKE DOELSTELLINGEN.....	5
4.1	Hardheidsclausule .....	6
5.	JURIDISCHE UITGANGSPUNTEN.....	7
5.1	Algemeen juridisch kader .....	7
5.2	Uniforme documenten .....	7
5.3	Algemene beginselen bij Inkoop .....	7
5.4	Aanbestedingswet 2012 .....	8
5.5	Uniform Europees Aanbestedingsdocument .....	8
5.6	Gedragsverklaring Aanbesteden .....	8
5.7	Elektronisch aanbesteden .....	9
5.8	Uniforme Administratieve Voorwaarden (UAV 2012 en UAV-GC 2005) .....	9
5.9	Algemene Inkoopvoorwaarden (AIAG2017 en GIBIT) .....	9
5.10	Grensoverschrijdend belang .....	10
5.11	Mandaat en volmacht .....	10
5.12	Wet Bibob.....	10
5.13	Wet openbaarheid van bestuur en Aanbestedingswet 2012.....	11
5.14	Klachtenregeling.....	11
5.15	Afwijkingsbevoegdheid .....	11
6.	ETHISCHE EN IDEËLE UITGANGSPUNTEN .....	12
6.1	Integriteit .....	12
6.2	Privacy .....	12
6.3	Duurzaam Inkopen .....	12
6.4	Circulair Inkopen .....	14
6.5	Innovatiegericht Inkopen .....	15
7.	ECONOMISCHE UITGANGSPUNTEN.....	16
7.1	Product- en marktanalyse .....	16
7.2	EMVI als norm .....	16
7.3	Onafhankelijkheid en keuze voor de ondernemersrelatie .....	16
7.4	Lokale economie en MKB.....	16
7.5	Clusteren en percelen .....	17
7.6	Samenwerkingsverbanden .....	17
7.7	Bepalen van de inkoopprocedure .....	18
7.8	Sociale- en andere specifieke diensten .....	20
7.9	Groslijstensystematiek .....	21
7.10	Raming en financieel budget.....	21
7.11	Eerlijke mededinging en commerciële belangen .....	22
7.12	Wijzigingen overheidsopdracht tijdens de looptijd onder de drempel .....	22
8.	ORGANISATORISCHE UITGANGSPUNTEN .....	23
8.1	Inkoopproces.....	23
8.2	Inkoop in de organisatie.....	23
8.3	Verantwoordelijkheden .....	24

## 2. Inleiding

### **Inkoop- en aanbestedingsbeleid**

De Gemeente spant zich continu in voor een (verdere) professionalisering van de inkoop- en aanbestedingspraktijk. In dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt het inkoopproces inzichtelijk en transparant gemaakt door de doelstellingen, uitgangspunten en kaders te schetsen waarbinnen Inkoop bij de Gemeente plaatsvindt. De Gemeente leeft daarbij een aantal centrale doelstellingen na (zie verder hoofdstuk 4). Aangezien Inkoop plaatsvindt in een dynamische omgeving, is de Gemeente continu bezig met het doorvoeren van verbeteringen in de inkoopprocessen. De gemeentelijke doelstellingen zijn hierbij leidend. Dit beleid sluit zoveel mogelijk aan op het algemene beleid van de Gemeente. Omwille van de uniformiteit is bij de totstandkoming van dit beleid zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het modelbeleid van de VNG.

Daarnaast gaat de Gemeente bij het Inkopen van Werken, Leveringen en Diensten uit van:

- Juridische uitgangspunten  
*Hoe gaat de Gemeente om met de relevante regelgeving? (zie verder hoofdstuk 5);*
- Ethische en ideële uitgangspunten  
*Hoe gaat de Gemeente om met de maatschappij en het milieu in haar inkoopproces? (zie verder hoofdstuk 6);*
- Economische uitgangspunten  
*Hoe gaat de Gemeente om met de markt en Ondernemers? (zie verder hoofdstuk 7);*
- Organisatorische uitgangspunten  
*Hoe koopt de Gemeente in? (zie verder hoofdstuk 8).*

### 3. Definities

In dit Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt verstaan onder:

BEGRIIP	DEFINITIE
ARW 2016	Het Aanbestedingsreglement Werken 2016 beschrijft de procedures voor het aanbesteden van opdrachten voor werken.
Contractant	De Ondernemer waarmee de Gemeente een overeenkomst heeft gesloten.
Diensten	Diensten als bedoeld in artikel 1.1 Aanbestedingswet 2012 <sup>1</sup> .
Gemeente	De Gemeente Doesburg, zetelend aan de Philippus Gastelaarsstraat 2 te Doesburg.
Gids Proportionaliteit	In de AMvB (Aanbestedingsbesluit) bij de Aanbestedingswet 2012 is de Gids Proportionaliteit als verplicht te volgen richtsnoer aangewezen. De Gids Proportionaliteit geeft invulling aan het evenredigheidsbeginsel.
Inkoop	(Rechts)handelingen van de Gemeente gericht op de verwerving van Werken, Leveringen of Diensten en die een of meerdere facturen van een Ondernemer met betrekking tot bedoelde Werken, Leveringen of Diensten tot gevolg hebben. Onder Inkoop wordt ook het aanbesteden verstaan.
Leveringen	Leveringen als bedoeld in artikel 1.1 Aanbestedingswet 2012.
Offerte	Een aanbod in de zin van het Burgerlijk Wetboek.
Offerteaanvraag	Een enkelvoudige of meervoudige aanvraag van de Gemeente voor te verrichten prestaties of een (Europese) aanbesteding conform de Aanbestedingswet 2012 en de Europese aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU.
Ondernemer	Een 'aannemer', een 'leverancier' of een 'dienstverlener'.
Richtbedrag	Bedragen als bedoeld in art. 3.4.2 van de Gids Proportionaliteit waarbij de genoemde procedures gangbaar worden geacht. Van die procedures mag afgeweken worden indien voorschrift 3.4A van de Gids Proportionaliteit daartoe aanleiding geeft. Naarmate er meer van een Richtbedrag wordt afgeweken moet dit met zwaarwegender argumenten worden gemotiveerd.
UAV2012	De UAV 2012 is een pakket regels die van toepassing verklaard kunnen worden op aannemingsovereenkomsten in de bouw en bij technische installatiewerken. In de versie van 2012 zijn ook de Uniforme administratieve voorwaarden voor de installatiewerken opgenomen, voorheen de UAV-TI.
UAV-GC2005	De UAV-GC 2005 bevatten de algemene voorwaarden voor het bouwcontract model waarbij de Gemeente aan één Contractant het ontwerpen en bouwen opdraagt. Dit is ook wel bekend als het geïntegreerde model en in de praktijk wordt vaak gesproken over 'design and build' of 'turn key'.
Werken	Werken als bedoeld in artikel 1.1 Aanbestedingswet 2012.

<sup>1</sup> Wet van 1 november 2012, houdende nieuwe regels omtrent aanbestedingen.

## 4. Gemeentelijke doelstellingen

De Gemeente wil met dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid de volgende doelstellingen realiseren:

**a. Rechtmatig en doelmatig Inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed**

De Gemeente leeft daartoe bestaande wet- en regelgeving en de bepalingen van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid na. Daarnaast koopt de Gemeente efficiënt en effectief in. De inspanningen en uitgaven moeten daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel. De kosten staan in redelijke verhouding tot de opbrengsten en het beheersen en verlagen van de gemeentelijke middelen staan centraal. De Gemeente houdt daarbij in het oog dat er voldoende toegang is voor Ondernemers tot gemeentelijke opdrachten.

**b. Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn**

Professionaliteit houdt in dat op bewuste en zakelijke wijze wordt omgegaan met Inkoop. Continu wordt geïnvesteerd in inhoudelijke kennis over de in te kopen Werken, Leveringen en Diensten, de marktomstandigheden en de relevante wet- en regelgeving. Het streven naar professioneel opdrachtgeverschap komt tot uitdrukking in een betrokkenheid bij de inkoopambitie, slagvaardige besluitvorming, adequaat risicomanagement, vertrouwen in de Contractant en in wederzijds respect tussen de Gemeente en de Contractant. De Gemeente spant zich in om alle inlichtingen en gegevens te verstrekken aan de Ondernemer voor zover die nodig zijn in het kader van het inkoopproces.

**c. Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs-kwaliteit verhouding**

Bij het Inkopen van Werken, Leveringen en Diensten kan de Gemeente ook interne en andere (externe) gemeentelijke kosten betrekken in de afweging. Ook de kwaliteit van de in te kopen Werken, Leveringen en Diensten speelt een belangrijke rol.

**d. Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de Gemeente**

Inkoop moet tenslotte ondersteunend zijn aan het gehele prestatieniveau van de Gemeente en daar direct en voortdurend aan bijdragen. De concrete doelstellingen van Inkoop zijn daarbij steeds rechtstreeks afgeleid van de gemeentelijke doelstellingen.

**e. De Gemeente stelt een administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor Ondernemers voorop**

Zowel de Gemeente als Ondernemers verrichten vele administratieve handelingen tijdens het inkoopproces. De Gemeente verlicht deze lasten door bijvoorbeeld proportionele eisen en criteria te stellen en door een efficiënt inkoopproces uit te voeren. Concreet kan de Gemeente hiertoe digitaal Inkopen (en aanbesteden). De Gemeente maakt, waar mogelijk, gebruik van de uniforme 'eigen verklaring'.

**f. Dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid sluit zoveel mogelijk aan op het algemene beleid van de Gemeente**

In het bijzonder sluit het beleid aan op relevante gemeentelijke beleidsstukken.

Om deze doelstellingen te realiseren zijn juridische, ethische en ideële, economische en organisatorische uitgangspunten vastgelegd in dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Deze uitgangspunten zijn in de volgende hoofdstukken uitgewerkt. Ook waar gemeentelijke middelen beschikbaar worden gesteld aan derden, beziet de Gemeente per geval in hoeverre deze uitgangspunten moeten worden doorgelegd.

#### **4.1 Hardheidsclausule**

Afwijkingen van deze doelstellingen zijn slechts mogelijk na toestemming van het bevoegde bestuursorgaan en voor zover een en ander op basis van geldende wet- en regelgeving mogelijk is.

## 5. Juridische uitgangspunten

### 5.1 Algemeen juridisch kader

#### a. De Gemeente leeft de relevante wet- en regelgeving na

Uitzonderingen op (Europese) wet- en regelgeving zullen door de Gemeente restrictief worden uitgelegd en toegepast om te voorkomen dat het toepassingsbereik van deze wet- en regelgeving wordt uitgehold. De voor het Inkoop- en aanbestedingsbeleid meest relevante wet- en regelgeving volgen uit:

- **Aanbestedingswet 2012:** dit wettelijke kader implementeert de Europese Richtlijnen 2014/24/EU ('Aanbestedingsrichtlijnen overheidsopdrachten') en Richtlijn 2007/66/EG ('Rechtbeschermingsrichtlijn'). Deze wet biedt één kader voor overheidsopdrachten boven en – beperkt – onder de (Europese) drempelwaarden en de rechtsbescherming bij (Europese) aanbestedingen;
- **Europese wet- en regelgeving:** wet- en regelgeving op het gebied van aanbesteden is afkomstig van de Europese Unie. De 'Aanbestedingsrichtlijn' vormt momenteel de belangrijkste basis. De interpretatie van deze Aanbestedingsrichtlijn kan volgen uit Groenboeken, Interpretatieve Mededelingen etc. van de Europese Commissie;
- **Burgerlijk Wetboek:** het wettelijke kader voor overeenkomsten;
- **Gemeentewet:** het wettelijke kader voor gemeenten;
- **Financiële verordening 2017 gemeente Doesburg:** op basis van de Gemeentewet;

### 5.2 Uniforme documenten

De Gemeente streeft er naar om uniforme documenten te hanteren, tenzij een concreet geval dit niet toelaat. Uniformiteit in de uitvoering draagt eraan bij dat Ondernemers weten waar ze aan toe zijn en landelijk gezien niet steeds met verschillende procedureregels worden geconfronteerd. De Gemeente past waar toepasselijk bij de betreffende Inkoop, in ieder geval toe:

- Aanbestedingsreglement werken (ARW 2016), zowel onder als boven de Europese drempel;
- Klachtenregeling Aanbestedingen Achterhoekse- en Liemerse Gemeenten 2017;
- Algemene Inkoopvoorwaarden Achterhoekse Gemeenten (AIAG2017);
- Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT);
- Uniform Europees Aanbestedingsformulier (UEA);
- UAV2012 en UAV-GC2005;
- RAW<sup>2</sup>- en STABU<sup>3</sup> besteksystematiek en
- Gids Proportionaliteit.

### 5.3 Algemene beginselen bij Inkoop

#### a. Algemene beginselen van het aanbestedingsrecht:

De aanbestedingsregels vinden hun grondslag in het 'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie' (VWEU), dat directe werking kent. In al haar handelen dient de overheid de bepalingen van het VWEU-Verdrag na te leven. Dit ongeacht de uitwerking van dit verdrag in Europese richtlijnen en nationale wetgeving.

De algemene beginselen van het aanbestedingsrecht vinden hun grondslag in het VWEU-Verdrag. De Gemeente neemt bij overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten boven de (Europese) drempelwaarden en bij overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten onder de (Europese) drempelwaarden met een duidelijk grensoverschrijdend belang de volgende algemene beginselen van het aanbestedingsrecht in acht:

- **Gelijke behandeling:** Gelijke omstandigheden mogen niet verschillend worden behandeld, tenzij dat verschil objectief gerechtvaardigd is.
- **Non-discriminatie:** Discriminatie op grond van nationaliteit mag niet.

<sup>2</sup> Stelsel van juridische, administratieve en technische voorwaarden voor het samenstellen van bouwcontracten in de grond-, weg- en waterbouwsector (GWW).

<sup>3</sup> Gestandaardiseerde besteksystematiek voor de woning- en utiliteitsbouw.

- **Transparantie:** De gevolgde procedure dient navolgbaar (en dus controleerbaar) te zijn. Dit is een logisch uitvloeisel van het beginsel van gelijke behandeling. Normaal zorgvuldige en oplettende inschrijvers moeten weten waar ze aan toe zijn.
- **Proportionaliteit (evenredigheid):** De gestelde eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het voorwerp van de opdracht. De Gemeente past het beginsel van proportionaliteit toe bij de te stellen eisen, voorwaarden en criteria aan inschrijvers en inschrijvingen en met betrekking tot de contractvoorwaarden.
- **Wederzijdse erkenning:** Diensten en goederen van ondernemingen uit andere lidstaten van de Europese Unie moeten worden toegelaten voor zover die Diensten en goederen op gelijkwaardige wijze kunnen voorzien in de legitieme behoeften van de Gemeente.

**b. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur:**

De Gemeente neemt bij haar Inkopen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht, zoals het gelijkheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

## 5.4 Aanbestedingswet 2012

Op 1 april 2013 is de Aanbestedingswet 2012 in werking getreden. Deze wet implementeert de Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG. Begin 2014 zijn er drie nieuwe Europese richtlijnen vastgesteld: de Concessierichtlijn (2014/23/EU), de aanbestedingsrichtlijn voor klassieke sectoren (2014/24/EU) en de aanbestedingsrichtlijn voor speciale sectoren (2014/25/EU)<sup>4</sup>. Deze zijn op 1 juli 2016 via een wijziging van de Aanbestedingswet 2012 geïmplementeerd. Tegelijkertijd met de Aanbestedingswet 2012 is ook het Aanbestedingsbesluit (als algemene maatregel van bestuur) in werking getreden. In het Aanbestedingsbesluit wordt een aantal zaken uit de Aanbestedingswet nader geregeld:

- Verplicht gebruik Gids Proportionaliteit;
- Verplicht gebruik ARW 2016 onder de Europese drempel;
- Uniform Europees Aanbestedingsdocument;
- Gedragsverklaring Aanbesteden;
- Gebruik van elektronische communicatiemiddelen.

## 5.5 Uniform Europees Aanbestedingsdocument

Afhankelijk van aard en omvang van de opdracht, maar in ieder geval bij openbare aanbestedingen, draagt de Gemeente zorg voor voldoende waarborgen omtrent de inschrijving. Zij hanteert daarvoor de verplichte uitsluitingsgronden van artikel 2.86 Aw2012 en indien toepasselijk de facultatieve uitsluitingsgronden van artikel 2.87 Aw2012. Om te bevestigen dat de inschrijver niet aan één of meerdere uitsluitingsgronden voldoet kan deze volstaan met een eigen verklaring ter zake, die bij gunning zal worden geverifieerd.

Het gebruik van het UEA, als format voor de eigen verklaring, is zowel boven als onder de Europese drempelwaarden verplicht. In het UEA geeft de inschrijver aan dat de uitsluitingsgronden niet op hem van toepassing zijn, dat hij voldoet aan de gestelde geschiktheidseisen, de technische specificaties en de uitvoeringsvoorwaarden.

## 5.6 Gedragsverklaring Aanbesteden

De Gemeente kan van de inschrijver op een overheidsopdracht verlangen dat deze een gedragsverklaring aanbesteden (GVA) overlegt. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie verstrekt deze verklaring. Een ondernemer kan hiermee aantonen dat de door de Gemeente gestelde uitsluitingsgronden die betrekking hebben op onherroepelijke veroordelingen of beschikkingen wegens overtreding van de mededingingsregels op hem niet van toepassing zijn. De Gemeente is niet verplicht in alle gevallen een GVA op te vragen, maar maakt in die gevallen waarin het GVA wél wordt opgevraagd gebruik van het vastgestelde model.

---

<sup>4</sup> Dit betreft de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (vroeger ook wel nutssectoren genoemd).



De gewijzigde Aanbestedingswet kent een aantal nieuwe uitsluitingsgronden. Het UEA en de GVA zijn daarop aangepast. Zo kan een inschrijver worden uitgesloten als hij blijkt heeft gegeven van aanzienlijke of voortdurende tekortkomingen bij de uitvoering van een wezenlijk voorschrift tijdens een eerdere overheidsopdracht, een eerdere opdracht met een aanbestedende dienst of een concessieovereenkomst, indien dit heeft geleid tot een vroegtijdige beëindiging van die eerdere opdracht, een schadevergoeding of vergelijkbare sancties. Nieuw is ook dat naast onderzoek naar justitiële antecedenten van bestuurders, vennoten, maten of beheerders van een rechtspersoon en van voormalige bestuurders in het jaar voorafgaand aan de aanvraag, ook onherroepelijke veroordelingen van leden van een toezichthoudend orgaan bij de aanvraag en beoordeling van een GVA betrokken moeten worden.

Ondernemers kunnen nog gedurende een jaar na inwerkingtreding van de Aanbestedingswet 2012 een eerder verkregen GVA gebruiken. Dit voor zover deze op het tijdstip van indiening van het verzoek tot deelneming of tot inschrijving niet ouder is dan twee jaar.

## **5.7 Elektronisch aanbesteden**

Elektronisch aanbesteden houdt in dat alle communicatie en informatie-uitwisseling tussen de Gemeente en Ondernemers elektronisch plaatsvindt. TenderNed is een volledige elektronisch aanbestedingssysteem dat door het Ministerie van Economische Zaken is ontwikkeld. De Gemeente moet op grond van de Aanbestedingswet 2012 haar aankondigingen op TenderNed publiceren. Dit zijn (voor)aankondigingen, mededeling van de gunningsbeslissingen, rectificaties en de mededeling aan de Europese Commissie van het resultaat van de procedure. De verplichting geldt alleen voor opdrachten boven de Europese drempels.

Sinds 1 juli 2017 moeten de Gemeenten conform de Aanbestedingswet 2012 volledig elektronisch aanbesteden. Dat betekent het langs elektronische weg overbrengen en uitwisselen van informatie in alle fasen van de Europese procedure, incl. het versturen van verzoeken tot deelname en de verzending van inschrijvingen. Dit kan via TenderNed of via Negometrix.

## **5.8 Uniforme Administratieve Voorwaarden (UAV 2012 en UAV-GC 2005)**

In de grond-, weg- en waterbouwsector (GWW) hebben opdrachtgevers en opdrachtnemers gezamenlijk algemene voorwaarden opgesteld: de Uniforme administratieve voorwaarden (UAV 2012) en de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen (UAV-GC 2005).

Deze algemene voorwaarden zijn niet automatisch van toepassing in een aanbesteding maar moeten expliciet van toepassing worden verklaard. Ook kunnen voor een aanbesteding – indien relevant – onderdelen van deze algemene voorwaarden in overleg met de opdrachtnemer gewijzigd worden.

Bij traditionele bouworganisatievormen in de GWW worden vrijwel altijd de UAV 2012 toegepast. Het gaat hierbij om aanbestedingen waarbij alleen de uitvoering van het werk wordt uitbesteed en de andere taken door de eigen organisatie worden gedaan, of waarbij de directievoering in opdracht door een derde partij wordt gedaan.

Bij een geïntegreerde bouworganisatievorm, zoals Design, Build, Finance & Maintain, wordt meestal de UAV-GC 2005 toegepast. Bij deze bouworganisatievorm krijgt de opdrachtnemer meer taken en meer verantwoordelijkheden. De opdrachtnemer is bij deze aanbestedingen zowel verantwoordelijk voor het ontwerp en de bouw van het werk, maar ook voor de financiering en onderhoud ervan. De aanbesteder besteedt de totstandkoming dus volledig uit en voert slechts regie 'op afstand'.

De Gemeente past de UAV 2012 en/ of de UAV-GC 2005 waar mogelijk toe.

## **5.9 Algemene Inkoopvoorwaarden (AIAG2017 en GIBIT)**

Voor de inkoop van Leveringen en Diensten heeft de Gemeente samen met de andere Achterhoekse gemeenten algemene inkoopvoorwaarden opgesteld (de Algemene Inkoopvoorwaarden Achterhoekse Gemeenten AIAG2017). De AIAG2017 zijn gebaseerd op de model algemene inkoopvoorwaarden van de VNG. In het model is rekening

gehouden met de belangen van gemeenten en van Ondernemers. Door deze uniforme inkoopvoorwaarden te gebruiken wordt de samenwerking tussen gemeenten bevorderd en wordt het inschrijven voor Ondernemers vergemakkelijkt. De AIAG 2017 voldoen aan de regels van de Aanbestedingswet 2012 en aan de Gids Proportionaliteit. Tenzij er dwingende redenen zijn om hiervan af te zien, maakt de Gemeente daarom voor de inkoop van Leveringen en Diensten gebruik van de AIAG2017.

Om de IT-inkoopvoorwaarden te uniformeren en te professionaliseren, heeft VNG/ KING in 2015 onder gemeenten een verkenning uitgevoerd naar de gebruikte voorwaarden en de behoeften voor de toekomst. In overleg met gemeenten en aanbieders zijn de Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT) tot stand gekomen, die in 2016 zijn vastgesteld door de VNG. In de GIBIT zijn de belangen van gemeenten beter geborgd en wordt voorzien aan de behoeften die er zijn ten aanzien van inkoop van IT. Tenzij er dwingende redenen zijn om hiervan af te zien, maakt de Gemeente daarom voor de inkoop van Leveringen en Diensten op het gebied van IT gebruik van de GIBIT.

### 5.10 Grensoverschrijdend belang

Voorafgaand aan Inkoop vindt een objectieve toets plaats of sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang. Bij overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten met een duidelijk grensoverschrijdend belang past de Gemeente de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht toe. Overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten met een duidelijk grensoverschrijdend belang zijn overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten waarbij buiten Nederland gevestigde Ondernemers interesse hebben of kunnen hebben. Dit hangt af van verschillende omstandigheden, zoals de waarde van de opdracht, de aard van de opdracht en de plaats waar de opdracht moet worden uitgevoerd.

Onderdrempelige opdrachten, maar ook sociale- en andere specifieke diensten vanwege hun maatschappelijke context, zullen niet snel aan bovenstaande uitgangspunten voldoen. Slechts opdrachten van de Gemeente (of soortgelijke opdrachten van naburige gemeenten) waarvoor in de afgelopen vijf jaar daadwerkelijk buitenlandse interesse is getoond, worden geacht een duidelijk grensoverschrijdend belang te hebben.

Voor overheidsopdrachten of concessieovereenkomsten met een duidelijk grensoverschrijdend belang, neemt de Gemeente een passende mate van openbaarheid in acht. Dit vloeit voort uit het transparantiebeginsel. Afhankelijk van het soort opdracht plaatst de Gemeente een aankondiging op haar website of op andere gebruikelijke platforms.

### 5.11 Mandaat en volmacht

Inkoop vindt plaats met inachtneming van de vigerende mandaat- en volmachtregeling van de Gemeente. De Gemeente wil slechts gebonden zijn aan verbintenissen en verplichtingen op basis van rechtsgeldige besluitvorming en civielrechtelijke vertegenwoordiging. Het mandaatbesluit van de Gemeente is in te zien op de website ([www.doesburg.nl](http://www.doesburg.nl))

### 5.12 Wet Bibob

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) is een middel om de integriteit van de overheid te beschermen. Op grond van de Wet Bibob kan de Gemeente een diepgaand onderzoek doen naar de achtergrond van een persoon of marktpartij indien het vermoeden bestaat dat de overheidsopdracht misbruikt wordt om 'criminele' activiteiten te faciliteren. Dit is vergaand instrument, waarbij de Gemeente ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals proportionaliteit en rechtmatigheid in acht moeten nemen en waarbij de Gemeente eerst andere, minder vergaande instrumenten, moet inzetten. Voor overheidsopdrachten kan de Wet Bibob alleen gebruikt worden in de branches ICT, bouw en milieu.

De Aanbestedingswet 2012 biedt de mogelijkheid voor minder vergaande instrumenten in de vorm van, het gebruik van het Uniforme Europees Aanbestedingsdocument, de Gedragsverklaring Aanbesteden en het vragen van diverse bewijsmiddelen. In uitzonderingsgevallen kan met behulp van het Bibob-instrumentarium nadere invulling worden gegeven aan de in de Aanbestedingswet 2012 vermelde uitsluitingsgronden.

### 5.13 Wet openbaarheid van bestuur en Aanbestedingswet 2012

De Aanbestedingswet 2012 kent een openbaarheidsregeling die boven de algemene openbaarheidsregeling uit de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) gaat. Slechts in enkele gevallen, waarin stukken of gegevens openbaar zouden zijn op grond van de Aanbestedingswet 2012, kan openbaarmaking worden getoetst aan de regeling in de Wob. In de praktijk zal dit niet vaak voorkomen. De Aanbestedingswet 2012 kent twee artikelen over openbaarheid: artikel 2.57 en 2.138. In artikel 2.57 wordt bepaald dat informatie die door de ondernemer als vertrouwelijk is verstrekt niet openbaar gemaakt wordt door de aanbestedende dienst. Daarnaast mag de aanbestedende dienst geen informatie uit aanbestedingsstukken openbaar maken die in het kader van de aanbestedingsprocedure zijn opgesteld en die gebruikt kunnen worden om de mededinging te vervalsen. In artikel 2.138 is opgenomen welke gegevens niet openbaar worden gemaakt in het kader van de gunning.

### 5.14 Klachtenregeling

De Aanbestedingswet 2012 kent – als flankerend beleid – het advies ‘Klachtafhandeling bij aanbesteden’. Dit advies bevat een standaard voor het vrijwillig (lokaal) afhandelen van klachten bij aanbestedingen. Daarnaast geeft het een kader voor de werkwijze van de landelijke Commissie van Aanbestedingsexperts. Gestimuleerd wordt dat partijen geschillen in onderling overleg oplossen en niet onnodig aan de rechter voorleggen. De Commissie van Aanbestedingsexperts neemt geen klachten in behandeling die niet eerst zijn ingediend bij de aanbestedende diensten.

Ondernemers die van mening zijn dat het handelen of nalaten van de Gemeente in een concrete aanbesteding in strijd is met wettelijke bepalingen of met andere voorschriften die voor die aanbesteding gelden, kunnen terecht bij het klachtenmeldpunt van de Gemeente.<sup>5</sup> Het meldpunt werkt met de klachtenregeling van de gezamenlijke Achterhoekse gemeenten, met als doel om te bevorderen dat klachten snel en laagdrempelig worden afgehandeld<sup>6</sup>. Klachten moeten concrete aanbestedingen betreffen. Ook kan geklaagd worden over optreden van de Gemeente dat inbreuk maakt op een of meer van de voor aanbestedingen geldende beginselen van transparantie, non-discriminatie, gelijke behandeling en proportionaliteit. Om een objectieve beoordeling mogelijk te maken wordt een klacht, nadat deze door de Gemeente is ontvangen, doorgeleid naar de inkoopcoördinatoren van twee van de overige Achterhoekse gemeenten. Deze inkoopcoördinatoren geven een niet-bindend advies aan de Gemeente. Dit advies wordt eveneens aan de Ondernemer toegezonden.

Ondernemers die anoniem een klacht willen indienen over de aanbesteding van een werk, kunnen zich wenden tot het Meldpunt Aanbestedingen Achterhoek Liemers<sup>7</sup>. Het Meldpunt is een initiatief van Bouwend Nederland en de Gemeenten in de Achterhoek en de Liemers.

### 5.15 Afwijkingsbevoegdheid

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 van de Gemeente en voor zover een en ander op basis van de geldende wet- en regelgeving mogelijk is.

<sup>5</sup> Klachtenregeling Achterhoekse gemeenten 2017.

<sup>6</sup> Het gaat hier nadrukkelijk niet om bezwaren. Om bezwaar te kunnen maken moet er sprake zijn van een voor bezwaar vatbaar besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb).

<sup>7</sup> <http://www.meldpuntaanbestedingenachterhoekliemers.nl>

## 6. Ethische en ideële uitgangspunten

### 6.1 Integriteit

#### a. De Gemeente stelt bestuurlijke en ambtelijke integriteit voorop

De Gemeente heeft hoog in het vaandel dat haar bestuurders en ambtenaren integer handelen. De bestuurders en ambtenaren houden zich aan de vastgestelde gedragscode.<sup>8</sup> Zij handelen zakelijk en objectief, waardoor bijvoorbeeld belangenverstrengeling wordt voorkomen. Derden die tijdelijk en onder aansturing van gemeentelijk personeel taken voor de Gemeente vervullen houden zich aan de vastgestelde gedragscodes.

#### b. De Gemeente contracteert enkel met integere Ondernemers

De Gemeente wil enkel zaken doen met integere Ondernemers die zich niet bezighouden met criminele of illegale praktijken. Een toetsing van de integriteit van Ondernemers is bij Inkoop (en aanbesteding) in beginsel mogelijk, bijvoorbeeld door de toepassing van uitsluitingsgronden of het hanteren van de 'Gedragsverklaring Aanbesteden' (zie paragraaf 5.6).

Indien het UEA (zie paragraaf 5.5) onvoldoende zekerheid of reden tot twijfel geeft, vraagt de Gemeente advies op bij het landelijk bureau BIBOB. Minimaal één keer per drie jaar worden de UEA-formulieren van bestaande leveranciers geactualiseerd en geverifieerd. Indien er bij zittende leveranciers reden is te twijfelen aan een eerdere screening, zal onmiddellijk tot (her)verificatie worden overgegaan.

### 6.2 Privacy

De Gemeente verwerkt persoonsgegevens van burgers in tal van haar bedrijfsprocessen. Dat gebeurt zowel binnen het sociaal domein als op het gebied van openbare orde en veiligheid en opsporing van fraude en illegale activiteiten. Voor de verwerking van die persoonsgegevens gelden sinds 2001 de eisen uit de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Zo mogen er niet meer gegevens gedeeld worden dan strikt noodzakelijk, mogen de gegevens niet gebruikt worden voor een doel dat niet verenigbaar is met het oorspronkelijke doel waarvoor zij zijn verzameld en moeten ze adequaat worden beveiligd. De Gemeente verwacht daarom van leveranciers dat ze zich bij hun werkzaamheden ten behoeve van de Gemeente strikt aan deze eisen houden en dat ze zich bij hun werkzaamheden ten behoeve van de Gemeente houden aan de bepalingen zoals deze in de Baseline Informatiebeveiliging voor Nederlandse Gemeenten zijn vastgelegd en persoonsgegevens worden niet eerder aan een leverancier beschikbaar gesteld dan nadat deze een bewerkersovereenkomst met de Gemeente heeft afgesloten.

### 6.3 Duurzaam Inkopen

De wetgever heeft in de aanbestedingswet (artikel 1.4) het begrip 'maatschappelijke waarde' geïntroduceerd bij de inzet van publieke middelen. Door de wetgever is niet expliciet aangegeven hoe aan dit begrip inhoud dient te worden gegeven bij het aangaan van overheidsopdrachten. Uit de parlementaire geschiedenis van dit artikel kan worden afgeleid dat dit artikel ertoe strekt dat aanbestedende diensten moeten streven naar de beste prijs-kwaliteitsverhouding binnen het beschikbare budget. Aanbestedende diensten zijn vrij in de wijze waarop zij hier invulling aan geven.

#### Bijzondere uitvoeringsvoorwaarden

Uit de toelichting op de Aanbestedingswet is duidelijk dat 1) social-return maatregelen, 2) milieuoverwegingen en 3) innovatie als bijzondere uitvoeringsvoorwaarden onderdeel kunnen uitmaken van het pakket van maatregelen om te komen tot het bereiken van zoveel mogelijk 'maatschappelijke waarde' en daarmee maatschappelijk verantwoord inkopen en aanbesteden. In artikel 2.80 van de Aanbestedingswet is de mogelijkheid gecreëerd om bijzondere voorwaarden te stellen aan de uitvoering van een overheidsopdracht, mits de voorwaarden verband houden met het voorwerp van de opdracht en mits de bijzondere voorwaarden in de aankondiging of de

---

<sup>8</sup> Gedragscode voor medewerkers bij de gemeente Doesburg.

aanbestedingsstukken zijn vermeld. De voorwaarden moeten altijd in overeenstemming zijn met het transparantie- en gelijkheidsbeginsel.

Bijzondere voorwaarden worden daarvoor als contractsbepaling opgenomen. De inschrijver moet vooraf akkoord gaan met de bijzondere voorwaarden van het contract. Doet hij dat niet, dan zal zijn inschrijving worden afgewezen. Wanneer tijdens de uitvoering van het contract blijkt dat de inschrijver niet voldoende uitvoering geeft aan de bijzondere voorwaarden, dan is er sprake van schending van deze contractuele verplichting en kan naleving worden geëist, schadevergoeding worden gevraagd, of het contract worden ontbonden. Uiteraard tenzij buiten schuld van de Contractant niet aan de voorwaarden kon worden voldaan.

### **Inspanningsverplichting**

Als uitgangspunt bij aanbestedingen geldt dat de bijzondere uitvoeringsvoorwaarden zoals in de voorgaande paragraaf beschreven in de precontractuele fase objectief en gelijk te duiden zullen zijn voor iedere inschrijver. Door de bijzonder uitvoeringsvoorwaarden vooraf (tijdens de aanbesteding) inhoudelijk inzichtelijk te maken, en de toepassing ervan tijdens de uitvoering van de opdracht (dus na de aanbesteding) als gezamenlijk inspanningsverplichting tussen de Contractant en de Gemeente op te leggen, wordt proportionaliteit en toepasselijkheid van deze bijzondere uitvoeringsvoorwaarden op de bewuste opdracht gewaarborgd. De inspanningsverplichting wordt als contractsbepaling opgenomen. Daarmee zal iedere leverancier zich afhankelijk van de gezamenlijk in te schatten uitvoeringsrisico's moeten committeren aan de verplichting om mee te werken aan het creëren van zo groot mogelijke maatschappelijke waarde bij de uitvoering van de aan hem gegunde overheidsopdracht.

#### **a. Bij Inkopen neemt de Gemeente milieuaspecten in acht**

Met het oog op de behoefte vanuit zowel de markt als overheid aan eenduidige terminologie en algemeen geldende criteria die zijn toegesneden op de relevante branche, is sinds 2015 een loket voor maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) ingericht bij het landelijk kenniscentrum voor aanbesteden PIANOo<sup>9</sup>. Als onderdeel van dit MVI-loket wordt door PIANOo voor specifieke productgroepen jaarlijks milieucriteriadocumenten opgesteld en geactualiseerd. Het CROW<sup>10</sup> heeft de duurzaamheidscriteria die betrekking hebben op de GWW-sector geschikt gemaakt voor toepassing in RAW-bestekken door middel van het opstellen van de 'RAW-Catalogus Bepalingen – Duurzaam Inkopen'. De Gemeente heeft een voorbeeldfunctie in het maatschappelijk verkeer. Bij het toepassen van bijzondere uitvoeringsvoorwaarden op het gebied van bescherming van het milieu wordt daarom tenminste aangesloten bij deze milieucriteriadocumenten. Voor het overige komt dit tot uitdrukking in het volgende:

- Bij de product- en marktanalyse inventariseert de Gemeente welke Werken, Leveringen of Diensten op het gebied van duurzaamheid op de markt worden aangeboden.
- In de aanbestedingsstukken (bijvoorbeeld in de selectie- en gunningscriteria) en in de te sluiten overeenkomst worden duurzaamheidscriteria opgenomen, zoals de levenscycluskosten (zie § 7.2b).
- De Gemeente kan kiezen om digitaal in te kopen (E-procurement, gebruik van e-mail etc.).
- De Gemeente zal de aangeboden duurzame oplossingen monitoren. Op deze wijze kan zij een duurzame oplossing inbedden in de eigen organisatie van de Gemeente en haar werkwijze;
- Vanaf medio 2017 besteedt de Gemeente volledig digitaal aan en maakt daarvoor gebruik van het aanbestedingsplatform Negometrix ([www.negometrix.nl](http://www.negometrix.nl))

#### **b. Inkoop vindt op maatschappelijk verantwoorde wijze plaats**

<sup>9</sup> PIANOo is het expertisecentrum aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en biedt informatie, advies, instrumenten en praktische tips aan iedereen die zich in de publieke sector bezighoudt met het inkopen en aanbesteden van Werken, Leveringen en Diensten ([www.piano.nl](http://www.piano.nl)).

<sup>10</sup> CROW is het nationaal kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte ([www.crow.nl](http://www.crow.nl)).

De Gemeente heeft oog voor mensen met een beperking<sup>11</sup>. Ook bij de inkoop handelt zij vanuit een inclusief denkkader. De vier pijlers van inclusief beleid zijn:

1. Gelijkheid;
2. Doeltreffend, maar niet onevenredig belastend;
3. Toegankelijkheid en
4. Zelfstandigheid.

Van Contractanten vraagt de Gemeente dat zij zich bewust zijn van hun rol in de samenleving jegens mensen met een beperking. Dat kunnen mensen zijn met een afstand tot de arbeidsmarkt. Waar zij voor hun levensonderhoud een beroep doen op de Gemeente stimuleert de Gemeente -waar mogelijk en doelmatig- hun participatie in het arbeidsproces. De Gemeente doet dat door in opdrachten voor de uitvoering van een werk of het verrichten van diensten in beginsel sociale voorwaarden te stellen aan Contractanten, ook wel aangeduid met Social Return On Investment (SROI). SROI wordt bij voorkeur als (sub-)gunningscriterium geformuleerd met een correlatie tussen de hoogte van het aan te bieden percentage van de opdrachtsom en de daarvoor te verkrijgen puntenscore. Indien SROI als eis wordt geformuleerd, gelden de volgende maatstaven:

1. Voor een proportionele SROI-eis is de arbeidscomponent van de opdracht van groot belang, in het bijzonder bij het bepalen van de hoogte en de berekeningsgrondslag van het percentage SROI;
2. Het streefpercentage is 5% inzet van social return per aanbesteding. Het percentage moet proportioneel en flexibel worden toegepast;
3. Het genoemde SROI-percentage van 5% wordt als richtlijn toegepast op de opdrachtsom, tenzij sprake is van kapitaalintensieve opdrachten of opdrachten met een lage loonsom<sup>12 13</sup>, in welk geval het een percentage van 7% wordt berekend over de loonsom die minimaal € 250.000, excl. BTW dient te bedragen;

Een belangrijke voorwaarde voor toepassing van SROI is dat er sprake moet zijn van een direct verband tussen de uitvoering van de opdracht, dan wel het voorwerp van het contract, en de desbetreffende SROI-bepaling. De invulling van de SROI-verplichting dient binnen de werkzaamheden van de onderliggende opdracht te worden verwezenlijkt. Het SROI “loket” van de Gemeente kan de Contractant, die voor de Gemeente een opdracht gaat uitvoeren, helpen bij het voldoen aan die sociale voorwaarden. Indien SROI van toepassing is, wordt hiervoor in het aanbestedingsdocument een contactpersoon gegeven.

De Gemeente vindt het belangrijk dat er - zeker in de huidige economische situatie - voldoende leerwerkplekken zijn voor bouwvakkers in opleiding en laat daarom ieder bouwproject - waar mogelijk - als leerlingbouwplaats uitvoeren. Ook de leerlingbouwplaatsen maken onderdeel uit van SROI.

Werken, Leveringen en/ of Diensten die onder niet-aanvaardbare arbeidsomstandigheden (zoals kinderarbeid, dwangarbeid, discriminatie van werknemers, niet-betaling van leefbaar loon) tot stand komen of zijn gekomen worden door de Gemeente geweerd. Ondernemers die zich aantoonbaar discriminatoir gedragen op de arbeidsmarkt en/ of klanten discrimineren komen evenmin voor uitnodigingen en in beginsel niet voor opdrachten van de Gemeente in aanmerking.

## 6.4 Circulair Inkopen

Circulair inkopen is een verbijzondering van het begrip duurzaam inkopen. In de circulaire economie bestaat afval niet. Verspilling van grondstoffen wordt tegen gegaan door de herbruikbaarheid van producten en materialen te maximaliseren en tevens waardevernietiging te minimaliseren. Dit is anders dan in het huidige lineaire systeem waarin grondstoffen worden omgezet in producten die aan het einde van hun levensduur veelal worden vernietigd. Circulair inkopen kan een hefboom zijn om de markt aan te sporen tot circulariteit van producten en materialen.

<sup>11</sup> Een beperking kan zowel fysiek, psychisch, verstandelijk, intellectueel of zintuiglijk zijn en is in principe langdurig van aard (VN-verdrag handicap).

<sup>12</sup> De loonsom is dat deel van de opdrachtwaarde dat kan worden toegerekend aan de loonkosten (zonder aftrek van loonbelasting, sociale- en overige premies) van werknemers van de Contractant en/ of van werknemers van door de Contractant ingeschakelde derden, die direct ten behoeve van de uitvoering van de opdracht worden ingezet.

<sup>13</sup> Opdracht waarbij de loonsom kleiner is dan 30% van de opdrachtsom

Door in de inkoop bijzondere uitvoeringsvoorwaarden op te nemen met betrekking tot circulariteit, worden bedrijven aangemoedigd hun producten en diensten daarop af te stemmen. Hiermee wordt de patstelling doorbroken dat er voor meer circulair ontworpen producten geen afzetmarkt is en dat 'business as usual' prioriteit krijgt. In verschillende pilotprojecten wordt reeds ervaring opgedaan met het in de praktijk brengen van circulair inkopen. Maatwerk en nauwe samenwerking met de markt zijn daarbij steeds belangrijke uitgangspunten.

Circulair inkopen is een relatief nieuw onderwerp waarin Nederland internationaal geldt als een van de koplopers. Bij het toepassen van bijzondere uitvoeringsvoorwaarden op het gebied van circulair inkopen zal daarom worden aangesloten op diverse lopende initiatieven zoals: 'green deal circulair inkopen' en het programma REBUS (Resource Efficient Business Models). Vanuit deze initiatieven worden hulpmiddelen en praktijkvoorbeelden voor circulair inkopen ontwikkeld. De Gemeente zoekt, wanneer dit mogelijk en zinvol is, aansluiting bij deze initiatieven. De voorbeelden en hulpmiddelen die hieruit voortkomen worden toegepast bij aanbestedingen om circulair inkopen te introduceren.

## 6.5 Innovatiegericht Inkopen

Innovatief aanbesteden staat voor een aanbestedingsproces waarbij gebruik wordt gemaakt van de kennis en innovatiekracht die in de markt aanwezig is. In plaats van alles tot in detail voor te schrijven (het 'traditionele aanbesteden'), wordt aan marktpartijen de ruimte geboden om met eigen oplossingen te komen. Bij innovatiegericht Inkopen wordt gezocht naar een innovatieve oplossing of laat de Gemeente ruimte aan de Ondernemer om een innovatieve oplossing aan te bieden. Het kan bijvoorbeeld gaan om een volledig nieuwe oplossing, maar ook om de verdere ontwikkeling van de eigenschappen van een bestaand 'product'. De Ondernemer is daarbij verantwoordelijk voor zijn eigen technische oplossingen en kan deze verantwoordelijkheid niet verleggen naar de Gemeente.

De Gemeente koopt, wanneer dit mogelijk en zinvol is, innovatiegericht in door aan marktpartijen ruimte te geven om een innovatieve oplossing te ontwikkelen en/ of aan te bieden. Innovatief aanbesteden kan overigens bij alle fasen van een aanbestedingsprocedure worden toegepast. De Gemeente stimuleert het indienen van 'unsolicited proposals'.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Bij een unsolicited proposal (UP) gaat het om een eigen initiatief van een Ondernemer, oftewel een oorspronkelijke oplossing, ontwikkeld door een (private) partij, voor een bij de Gemeente bestaand probleem, waar de Gemeente niet zelf om heeft gevraagd en welk idee aan de Gemeente aantoonbare meerwaarde biedt. De inkoopcoördinator van de Gemeente is de aanspreekpersoon voor het indienen van een UP. Bij evidente meerwaarde en originaliteit van het UP zorgt de inkoopcoördinator voor de noodzakelijke (bestuurlijke) aandacht, waarbij de vertrouwelijkheid van het UP te allen tijde gewaarborgd is. Indien de opdrachtwaarde van het UP aanleiding geeft voor een meervoudige of openbare uitvraag zal de gemeente het probleem zo functioneel mogelijk 'in de markt zetten', met respect voor de vertrouwelijkheid van het UP. De Gemeente hanteert daarbij de minimale inschrijftermijnen van de gekozen procedure.



## 7. Economische uitgangspunten

Het inkoopproces omvat meer dan alleen het aanbesteden van een Werk, Levering of Dienst. Een inkoopproces begint met het in kaart brengen van behoeften en doelen. Op basis van de geschatte waarde van de opdracht en het inkooprisico (is er slechts één of een zeer beperkt aantal aanbieders), wordt de inkoopstrategie bepaald. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan het investeringsvraagstuk. Elk inkoopproces is uniek en vraagt om het maken van zorgvuldige afwegingen gericht op de specifieke situatie. In de paragrafen hieronder wordt hier nader op in gegaan.

### 7.1 Product- en marktanalyse

**Inkoop vindt plaats op basis van een voorafgaande product- en marktanalyse, tenzij dit gelet op de waarde of de aard van de opdracht niet gerechtvaardigd is**

De Gemeente acht het van belang om de markt te kennen door – indien mogelijk – een product en/of marktanalyse uit te voeren. Een productanalyse leidt tot inzicht in de aard van het ‘product’ en de relevante markt(vorm). Een marktanalyse leidt tot het inzicht in de relevante markt(vorm), de Ondernemers die daarop opereren en hoe de markt- en mogelijke machtsverhoudingen zijn (bijvoorbeeld: kopers- of verkopersmarkt). Een marktconsultatie met Ondernemers kan onderdeel uitmaken van de marktanalyse. Deze wordt in dat geval voorafgaand aan de start van een aanbestedingsprocedure georganiseerd.

### 7.2 EMVI als norm

De Gemeente gunt overheidsopdrachten aan de economisch meest voordelige inschrijver. De economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) wordt door de Gemeente vastgesteld op basis van de

- Beste prijskwaliteitverhouding (Beste PKV);
- Laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit (Laagste KBK), zoals de levenscycluskosten (§ 6.3), of
- Laagste prijs (LP).

Als er onvoldoende onderscheidende criteria zijn, waarop inschrijvers toegevoegde waarde kunnen leveren, dan kiest de Gemeente voor LP of Laagste KBK. Indien mogelijk en van toepassing wordt dit al in de aanbestedingsstukken gemotiveerd.

Omwille van de objectiviteit wordt de kwaliteitsbeoordeling zoveel mogelijk losgekoppeld van de prijsbeoordeling: het zogeheten twee-enveloppensysteem. Alleen als het technische voorstel (eerste envelop) voldoet aan de criteria gaat de tweede envelop open: het financiële voorstel. Omwille van de transparantie kunnen inschrijvers waar mogelijk en zinvol aanwezig zijn bij het ‘openen van de tweede envelop’.

### 7.3 Onafhankelijkheid en keuze voor de ondernemersrelatie

#### a. De Gemeente acht een te grote afhankelijkheid van Ondernemers niet wenselijk

De Gemeente streeft naar onafhankelijkheid ten opzichte van Ondernemers (Contractanten) zowel tijdens als na de contractperiode. De Gemeente is in beginsel vrij in het maken van keuzes bij haar Inkoop (waaronder de keuze van Ondernemer(s) en Contractant(en)), maar ook vanwege de naleving van de (Europese) wet- en regelgeving.

#### b. De Gemeente kiest voor de meest aangewezen ondernemersrelatie

Gedurende de contractperiode kan bij de Contractant afhankelijkheid ontstaan van de Gemeente door bijvoorbeeld de te behalen doelstellingen, resultaten, productontwikkelingen (innovatie) of het creëren van prikkels. De Gemeente kiest in dat geval voor de meest aangewezen ondernemersrelatie. De mate van (on)afhankelijkheid in een ondernemersrelatie wordt onder andere bepaald door de financiële waarde van de opdracht, switchkosten, mate van concurrentie in de sector (concentratiegraad) en beschikbaarheid van alternatieve Ondernemers.

### 7.4 Lokale economie en MKB

#### a. De Gemeente heeft oog voor de lokale economie

In gevallen waar een enkelvoudig onderhandse Offerteaanvraag en/ of een meervoudig onderhandse Offerteaanvraag volgens de geldende wet- en regelgeving is toegestaan, kan rekening worden gehouden met de lokale economie en lokale Ondernemers. ‘Local sourcing’ kan bijdragen aan de doelmatigheid van de Inkoop.



De Gemeente zorgt daarbij echter voor adequate mededinging en moet niet onnodig regionale, nationale, Europese of mondiale kansen laten liggen.

#### **b. De Gemeente heeft oog voor het midden- en kleinbedrijf (MKB)**

Uitgangspunt is dat gelijke Ondernemers gelijke kansen krijgen. De Gemeente houdt bij haar Inkoop de mogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf (waaronder ook ZZP-ers) in het oog. Dit kan de Gemeente doen door:

- Opdrachten niet te groot te maken;
- Gebruik te maken van percelen in de aanbestedingen;
- Het toestaan van combinaties en onderaanneming;
- Het verminderen van lasten;
- Niet onnodig zware selectie- en gunningscriteria te gebruiken;
- Meervoudig onderhands aanbesteden bij hogere bedragen, conform wet- en regelgeving.

In beginsel past de Gemeente bij de aanbesteding van Werken het Referentiekader Aanbestedingen van Werken Achterhoek-Liemers<sup>15</sup> toe, dat is opgesteld door de afdelingen Achterhoek en Liemers van Bouwend Nederland<sup>16</sup> in samenwerking met de Achterhoekse gemeenten en bestuurlijk wordt gedragen door de colleges van B&W van de Achterhoekse gemeenten.

### **7.5 Clusteren en percelen**

De Gemeente werkt zoveel mogelijk samen op het gebied van inkoop. Dit geldt zowel voor samenwerking binnen de eigen organisatie als voor samenwerking met andere gemeenten of aanbestedende diensten. Enerzijds door het uitwisselen van kennis en kunde, anderzijds door gezamenlijk in te kopen. Gezamenlijk inkopen is in veel gevallen efficiënter en goedkoper, maar soms ook gecompliceerder. Per opdracht wordt daarom bekeken of het doelmatig is om samen in te kopen en wordt, overeenkomstig artikel 1.5 Aanbestedingswet 2012, gekeken naar:

- 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;
- De organisatorische gevolgen en risico's van de samenvoeging van de opdrachten voor de aanbestedende dienst en de ondernemer;
- De mate van samenhang van de opdrachten.

Indien nodig, om het MKB voldoende mee te kunnen laten dingen naar een opdracht, worden geclusterde opdrachten in percelen verdeeld.

### **7.6 Samenwerkingsverbanden**

In het kader van de artikelgroepstrategie<sup>17</sup> wordt bij de inkoop van sommige artikelgroepen structureel samengewerkt met de gemeenten in de Achterhoek<sup>18</sup> en regio Arnhem. De regie over het gehele inkoopproces van een bepaalde artikelgroep is dan belegd bij één gemeente, de zgn. 'leadbuyer gemeente'. Die gemeente wordt daarbij door een tweede gemeente ondersteunt, de zgn. 'buddy gemeente'.

<sup>15</sup> [www.meldpuntaanbestedingenachterhoekliemers.nl/referentiekader](http://www.meldpuntaanbestedingenachterhoekliemers.nl/referentiekader)

<sup>16</sup> Bouwend Nederland is een Nederlandse brancheorganisatie voor bedrijven in de bouw- en infrasector.

<sup>17</sup> De artikelgroepstrategie is een multidisciplinair proces (ook bekend als commodity strategy development of artikelgroep strategieontwikkeling) dat het opzetten en implementeren van een proactief en een systematisch inkoopbeleid voor een bepaalde artikelgroep behelst, met als doel op korte en (middel-)lange termijn betere inkoopresultaten te behalen.

<sup>18</sup> Het betreft de gemeenten Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Doesburg, Montferland, Oost Gelre, Oude IJsselstreek en Winterswijk.

## 7.7 Bepalen van de inkoopprocedure

Aanbestedende diensten moeten een bewuste keuze maken over de wijze waarop zij een opdracht in de markt willen zetten. Bij een aanbesteding boven de Europese drempelwaarden is de keuze beperkt tot in de wet toegestane procedures, maar binnen de gegeven mogelijkheden dient wel een bewuste keuze gemaakt te worden.

### Objectieve gronden voor keuze procedure

In de Gids Proportionaliteit is ten aanzien van de keuze voor de procedure voorschrift 3.4A opgenomen, waarin wordt aangegeven dat de aanbestedende dienst bij de keuze van de procedure in ieder geval de volgende aspecten moet betrekken:

- Omvang van de opdracht (duur in samenhang met financiële aspecten);
- 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.

Ten slotte kunnen ook de volgende aspecten nog een rol spelen:

- Baten en lasten van een bepaalde procedure;
- Kenmerken van de sector (bv. omvang en structuur van de markt, handelspraktijken, enz.);
- Geografische ligging van de plaats van de uitvoering.

Met inachtneming van bovengenoemde aspecten hanteert de Gemeente bij de onderstaande bedragen -in beginsel- de volgende procedures:

	WERKEN	LEVERINGEN	DIENTEN
<b>Enkelvoudig</b>	Tot € 50.000,-	Tot € 30.000,-	Tot € 30.000,-
<b>Meervoudig</b>	€ 50.000,- tot € 1.500.000,-	€ 30.000,- tot € 125.000	€ 30.000,- tot € 125.000
<b>Nationaal</b>	€ 1.000.000 - Europees drempelbedrag <sup>19</sup>	€ 125.000 - Europees drempelbedrag	€ 125.000 - Europees drempelbedrag
<b>Europees</b>	Vanaf Europees drempelbedrag	Vanaf Europees drempelbedrag	Vanaf Europees drempelbedrag

(Bedragen zijn exclusief BTW)

### Enkelvoudig onderhandse Offerteaanvraag

De Gemeente vraagt minimaal aan één Ondernemer een Offerte.

### Meervoudig onderhandse Offerteaanvraag

De Gemeente vraagt ten minste aan drie Ondernemers en ten hoogste aan vijf Ondernemers een Offerte.

### Nationaal aanbesteden

Onder de (Europese) drempelbedragen zal de Gemeente nationaal aanbesteden. De Gemeente zal voorafgaand aan de opdrachtverlening een aankondiging plaatsen.

### Europees aanbesteden

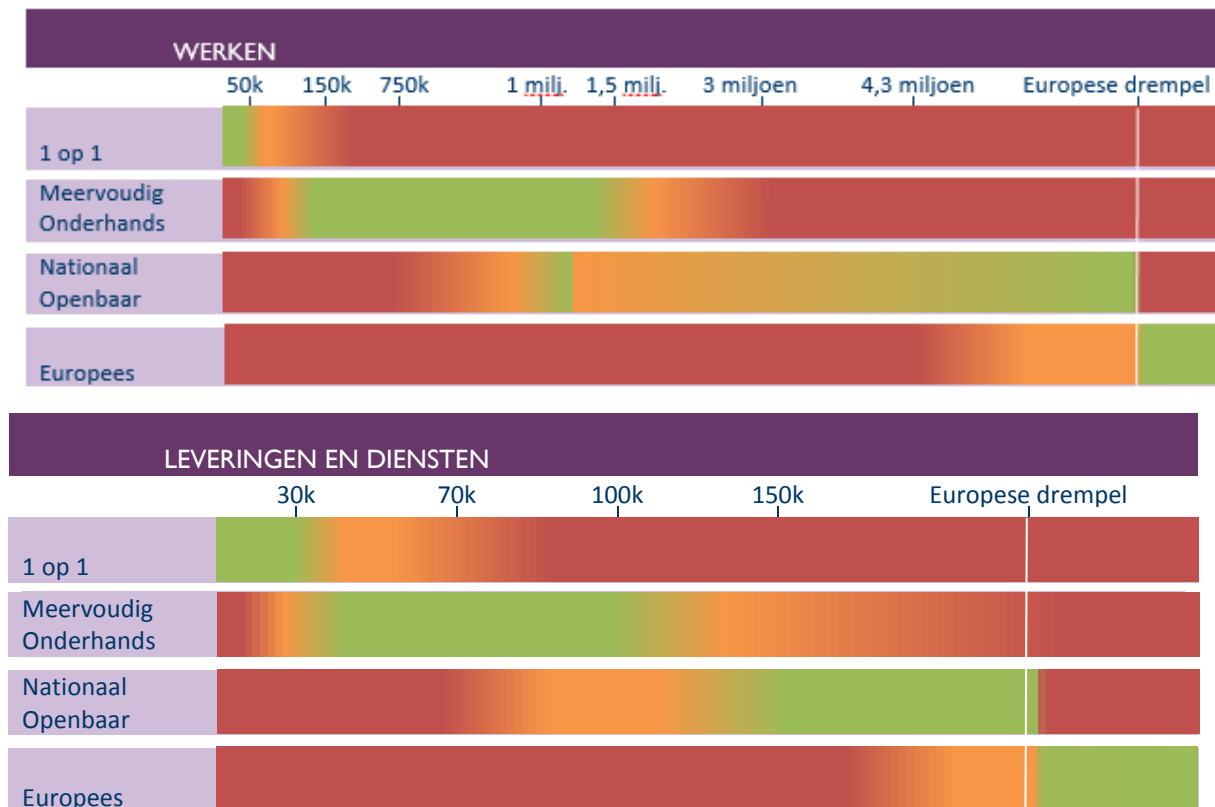
Boven de Europese drempelbedragen besteedt de Gemeente Europees aan, tenzij dit in een bepaald geval niet nodig is op grond van de geldende wet- en regelgeving.

<sup>19</sup> De drempelbedragen worden iedere twee jaar door de Europese Commissie herzien aan de hand van de gemiddelde dagwaarde van de Euro en vastgesteld in het Publicatieblad van de EU. De actuele drempelbedragen zijn te vinden op de gemeentelijke website ([www.doesburg.nl](http://www.doesburg.nl)).

De genoemde bedragen zijn echter Richtbedragen, waarvan conform definitie kan worden afgeweken. Naarmate er meer van de Richtbedragen<sup>20</sup> wordt afgeweken, dienen zwaarder wegende argumenten te worden gegeven. De balkjes op de volgende pagina geven dit grafisch weer:

---

<sup>20</sup> Voor de Europese drempel geldt, anders dan voor de Richtbedragen, dat hier niet van mag worden afgeweken.



(Bedragen zijn exclusief BTW)

## 7.8 Sociale- en andere specifieke diensten

Onder de oude Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG bestond een onderscheid tussen IIA- en IIB-diensten<sup>21</sup>. Op IIA-diensten was het gehele aanbestedingsregime van toepassing, op IIB-diensten was een verlicht regime van toepassing. Dit onderscheid is in de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU komen te vervallen. Er is een nieuwe categorie diensten gecreëerd: sociale en andere specifieke diensten. Deze diensten hebben vanwege hun aard een beperkte grensoverschrijdende werking. De sociale en andere specifieke diensten zijn te vinden op bijlage XIV van richtlijn 2014/24/EU.

Voor de nieuwe categorie sociale en andere specifieke diensten is in de Europese richtlijn 2014/24/EU en in de Aanbestedingswet 2012 een nieuw verlicht aanbestedingsregime opgenomen. Er zijn twee belangrijke verschillen tussen het voormalige verlicht regime dat hoorde bij de IIB-diensten en het nieuwe verlicht regime:

- Niet alle IIB-diensten vallen onder sociale en andere specifieke diensten. Voor een deel van de voormalige IIB-diensten geldt het gehele aanbestedingsregime<sup>22</sup>.
- het nieuwe regime verplicht aanbestedende diensten om opdrachten vooraf aan te kondigen.

<sup>21</sup> IIB-diensten waren diensten die geen bijdrage leverden aan de eenwording van de interne markt omdat de diensten door nationale dienstverleners (moesten) worden uitgevoerd.

<sup>22</sup> Voorbeeld is inhuur personeel en groenvoorziening. Die moeten nu volgens een gewone aanbestedingsprocedure worden aanbesteed.

### Drempelwaarde

Het verlicht regime in de Aanbestedingswet 2012 is van toepassing op sociale en andere specifieke diensten boven de € 750.000. Er wordt vanuit gegaan dat, behoudens uitzonderingen, er over het algemeen weinig tot geen belangstelling van dienstverleners uit andere lidstaten zal zijn voor deze categorie diensten onder de drempel van € 750.000<sup>23</sup>.

### Procedure boven de drempel

De procedure voor sociale en andere specifieke diensten is gebaseerd op het oude IIB-regime, maar er zijn twee belangrijke nieuwe elementen bijgekomen:

1. De opdracht moet vooraf bekend worden gemaakt. Dit kan via een vooraankondiging of een aankondiging van de opdracht.
2. De aankondiging van de gunning wordt bekend gemaakt.

De procedure voor sociale en andere specifieke diensten is, op de hierboven genoemde verplichtingen, vormvrij. Er moet wel rekening gehouden worden met het transparantiebeginsel. De voorwaarden waarop de aanbestedende dienst partijen uiteindelijk selecteert en de daarop volgende procedure moeten transparant zijn. Het volgen van een meervoudig onderhandse procedure is niet uitgesloten, maar de opdracht moet wel vooraf worden aangekondigd. De aanbestedende dienst moet goed kunnen motiveren waarom zij bepaalde ondernemers wel uitnodigt om een inschrijving te doen en andere niet.

### Procedure onder de drempel

Op sociale en andere specifieke diensten onder de € 750.000,- is deel 2 van de Aanbestedingswet 2012 (inzake Europese aanbesteding) niet van toepassing. Deze diensten kunnen via een enkelvoudig of meervoudig onderhandse aanbesteding worden gegund. Wel zijn de algemene beginselen uit deel 1 van de Aanbestedingswet 2012 en de Gids Proportionaliteit van toepassing.

## 7.9 Groslijstensystematiek

Op grond van artikel 1.4 van de Aanbestedingswet moet de Gemeente op basis van objectieve criteria de keuze bepalen om ondernemers uit te nodigen voor de aanbestedingsprocedure. Het criteria toepassen zoals kerncompetenties, technische en professionele vaardigheden of andere elementen. Ook loting is een keuzemogelijkheid, eventueel in combinatie met andere selectiecriteria.

Voor civiel- en cultuurtechnische werken met een opdrachtwaarde van minder dan € 3 miljoen en daaraan gerelateerde diensten met een waarde tot aan de Europese drempel, worden de uit te nodigen partijen bepaald aan de hand van de door het College van burgemeester en wethouders vastgestelde groslijstensystematiek.<sup>24</sup> Enerzijds om iedere schijn van favoritisme en cliëntelisme te voorkomen, door transparant aan te tonen welke marktpartijen zijn uitgenodigd en anderzijds om kwaliteit in de uitvoering te bevorderen en te bewaken. Daar deze systematiek voorziet in een selectie op vakbekwaamheid en past performance vormt ze zelfstandig de motivering voor de uitnodiging van Ondernemers. De procedure is te vinden op de gemeentelijke website ([www.doesburg.nl](http://www.doesburg.nl)).

## 7.10 Raming en financieel budget

Inkoop vindt plaats op basis van een deugdelijke en objectieve, voorafgaande schriftelijke raming van de opdracht. De raming is ook van belang om de financiële haalbaarheid van de opdracht te bepalen. De Gemeente wil immers niet het risico lopen dat zij verplichtingen aangaat die zij niet kan nakomen.

<sup>23</sup> Dit geldt in het bijzonder voor sociale en andere specifieke diensten die in een dienstentriade met de burgers van de Gemeente worden uitgevoerd.

<sup>24</sup> Procedure Groslijstensystematiek Achterhoekse Gemeenten 2015.

## 7.11 Eerlijke mededinging en commerciële belangen

De Gemeente bevordert eerlijke mededinging. De betrokken Ondernemers moeten een eerlijke kans krijgen om de opdracht gegund te krijgen. Door in principe objectief en transparant te handelen, bevordert de Gemeente een eerlijke mededinging. Dit zal bijdragen aan het in stand houden van een gezonde marktwerking (ook op de lange termijn). De Gemeente wenst geen Ondernemers te betrekken in haar inkoopproces die de mededinging vervalsen. Van ieder vermoeden van samenspanning maakt de Gemeente melding bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Vermoedens van ondermijnende activiteiten worden onverwijld gemeld bij het RIEC Oost Nederland<sup>25</sup>.

## 7.12 Wijzigingen overheidsopdracht tijdens de looptijd onder de drempel

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft zich in meerdere arresten uitgelaten over de toelaatbaarheid van wijziging van een overheidsopdracht gedurende de looptijd zonder het volgen van een nieuwe aanbestedingsprocedure. Deze jurisprudentie is in de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 geïmplementeerd en aangevuld. Door de verwevenheid met de aanbestedingsbeginselen (transparantie, gelijke behandeling) geldt het uitgangspunt dat wezenlijke wijzigingen leiden tot een nieuwe aanbestedingsprocedure, ook voor aanbestedingen onder de Europese drempel.

Een wijziging is alleen toegestaan in de volgende gevallen en onder de in het desbetreffende artikel genoemde voorwaarden:

1. Wijziging onder een 10/ 15%-drempel (art. 2.163b)
2. Herzieningsclausule (opgenomen in de oorspronkelijke aanbestedingsstukken) (art. 2.163c)
3. Aanvullende werken, leveringen en diensten (art. 2.163d)
4. Onvoorziene omstandigheden (art. 2.163e)
5. Vervanging van de Contractant (art. 2.163f)
6. Niet-wezenlijke wijzigingen (art. 2.163g)

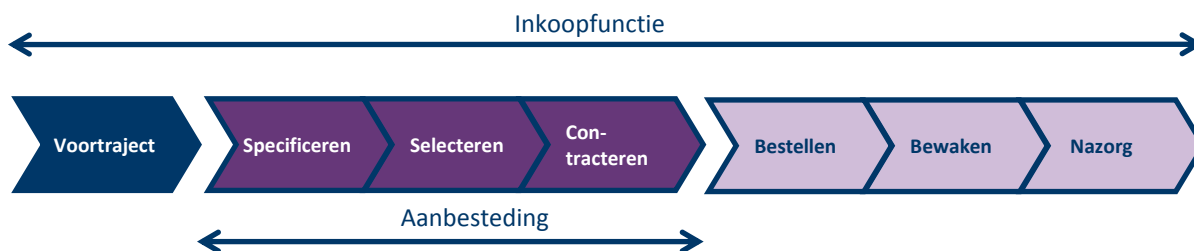
Volgens de wet moet de wijziging echter wel worden gepubliceerd op TenderNed. Behoudens deze verplichting past de Gemeente de toegestane wijzigingen ook toe op aanbestedingen onder de Europese drempel.

<sup>25</sup> Het RIEC is een samenwerkingsverband tussen convenantpartners: gemeenten, politie, OM, Belastingdienst, FIOD, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Douane en Koninklijke Marechaussee.

## 8. Organisatorische uitgangspunten

### 8.1 Inkoopproces

Het inkoopproces bestaat uit verschillende fasen, startend vanaf het voortraject:



STAP	FASE INKOOPPROCES	TOELICHTING
1	Voortraject	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bepalen van inkoopbehoefte</li> <li>Bepalen van het aanbod (bijv. product- en marktanalyse)</li> <li>Raming en bepalen van het financiële budget</li> <li>Keuze Offerteaanvraag</li> </ul>
2	Specificeren	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opstellen van eisen en wensen</li> <li>Omschrijven van de opdracht</li> <li>Opstellen Offerteaanvraag</li> </ul>
3	Selecteren	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eventuele voorselectie geïnteresseerde Ondernemers</li> <li>Bekendmaking opdracht via verzenden van de Offerteaanvraag, de website of TenderNed</li> <li>Offertes evalueren</li> <li>Nader onderhandelen (indien mogelijk op grond van de geldende wet- en regelgeving)</li> <li>Gunning aan winnende Ondernemer</li> </ul>
4	Contracteren	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tekenen (raam) overeenkomst met (winnende) Contractant</li> <li>Registreren getekende overeenkomst</li> <li>Informeren afgewezen Ondernemers</li> </ul>
5	Bestellen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitvoeren van de opdracht</li> <li>Eventueel met het doen van bestellingen</li> </ul>
6	Bewaken	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bewaken termijnen</li> <li>Controleren nakoming afgesproken prestaties</li> <li>Tijdige betaling facturen</li> </ul>
7	Nazorg	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beheren van de overeenkomst, bijvoorbeeld prijsindexeringen of looptijd</li> <li>Evalueren overeenkomst met Contractant</li> </ul>

### 8.2 Inkoop in de organisatie

De Gemeente kent een gecoördineerde inkoopfunctie met decentrale participatie. Er is sprake van integraal management, waardoor de afdelingen zelf verantwoordelijk zijn voor hun inkopen. De inkoop van producten en diensten die voor meer dan één afdeling nodig zijn -de afdelingsoverschrijdende inkoop- wordt gecoördineerd. Aan de ene kant worden de behoeften binnen de organisatie gebundeld en worden de aanwezige kennis en ervaring

optimaal benut door de mobilisatie van de juiste medewerkers binnen een inkoopteam. Aan de andere kant bestaat het inkoopteam uit medewerkers van alle betrokken diensten, waardoor draagvlak voor- en acceptatie van de contracten worden verkregen.

De Gemeente sluit voor herhalings- en routinematige inkopen (raam)overeenkomsten af met geschikte Ondernemers. Per inkooppakket wordt zoveel mogelijk gestreefd naar één enkele Ondernemer. Gelijksortige inkoopbehoeften binnen de afdelingen, maar ook afdelingsoverschrijdende, homogene inkopen worden gebundeld met als doel schaalvoordeel te behalen. In het kader van bundeling zoekt de Gemeente actief naar mogelijkheden tot samenwerking met andere partijen. De inkoopcoördinator heeft hierin een adviserende en initiërende rol.

### 8.3 Verantwoordelijkheden

#### a. Inkoop wordt concreet uitgevoerd door het ambtelijk apparaat

De portefeuillehouder Inkoop is verantwoordelijk voor Inkoop. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de vaststelling en de uitvoering van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Binnen het college zijn de burgemeester en de verschillende wethouders, afhankelijk van hun portefeuille, verantwoordelijk voor de inkoop van verschillende typen leveringen, diensten en werken.

#### c. Rol van de domeinmanagers en inkoopende budgethouders

De belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van de domeinmanagers en inkoopende budgethouder zijn als volgt te omschrijven:

- Verantwoordelijk voor de naleving van het inkoopbeleid en daarmee het volgen van de voorgeschreven procedures;
- Verantwoordelijk voor het volledige aanbestedingsproces;
- Inkoopbehoeften bundelen, waarbij wordt gezocht naar inkoop samenwerking en waar mogelijk schaalvoordelen;
- Het aanleggen, bijhouden en archiveren van alle belangrijke documenten in een aanbestedingsdossier en
- Het handhaven van gemaakte afspraken in het contract.

#### d. Rol van de inkoopcoördinator

De belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van de inkoopcoördinator zijn als volgt te omschrijven:

- Het adviseren van budgethouders, domeinmanagers en college over inkopen en aanbesteden;
- Verantwoordelijk voor het opstellen en actualiseren van het inkoopbeleid;
- Eerste aanspreekpunt op het gebied van inkopen en (Europees) aanbesteden;
- Signaleren van relevante ontwikkelingen in de markt, regelgeving en jurisprudentie;
- Faciliteren van de gemeentelijke organisatie met relevante informatie op het gebied van inkoop en aanbesteden;
- Het begeleiden en/ of verzorgen van de procesmatige activiteiten bij aanbestedingstrajecten;
- Het verbeteren en professionaliseren van de inkoopfunctie en
- Gemeentelijk contactpersoon voor het opdrachtgeverschap.