

Inkoopbeleid 2022



Regiogemeenten Gooi- en Vechtstreek

Overzicht beleidsuitgangspunten

In dit inkoopbeleid zijn beleidsuitgangspunten geformuleerd (in de tekst weergegeven in blauwe kaders). Hieronder wordt een overzicht gegeven van deze beleidsuitgangspunten, waarbij de volgende indeling wordt gehanteerd:

(1) Beleidsuitgangspunten met een verplichtend karakter, voortvloeiend uit wet- en regelgeving, of uit lokale en regionale bestuursbesluiten, die algemeen van toepassing zijn en worden opgenomen in het gemeentelijk normenkader dat jaarlijks door de raad wordt vastgesteld:

1. De regiogemeenten nemen bij overheidsopdrachten en concessies de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht in acht (§ 3.1).
2. Bij alle inkopen en aanbestedingen nemen de regiogemeenten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht (§ 3.2).
3. De regiogemeenten leven de relevante wet- en regelgeving na. Uitzonderingen worden restrictief uitgelegd om te voorkomen dat het toepassingsbereik van wet- en regelgeving wordt uitgehold (§ 3.3).
4. De regiogemeenten clusteren niet onnodig en verdelen, wanneer dit mogelijk en zinvol is, opdrachten in percelen. Indien dit niet passend is, dan motiveren regiogemeenten dit in de aanbestedingsstukken (§ 5.1).
5. De regiogemeenten maken op basis van objectieve gronden de keuze voor een aanbestedingsprocedure (§ 5.3).
6. De regiogemeenten verklaren voor het kiezen van de juiste procedure de Gids Proportionaliteit van toepassing. Per gemeente kunnen door het college nadere regels worden gesteld inzake welke procedure vanaf een bepaalde opdrachtwaarde de aangewezen procedure is (§ 5.3).
7. Uitgangspunt blijft dat wijziging van een overheidsopdracht tijdens de looptijd noopt tot het volgen van een nieuwe aanbestedingsprocedure. In de Aanbestedingswet 2012 wordt voor Europese aanbestedingen een limitatieve opsomming van toegestane wijzigingen gegeven (§ 5.9).

(2) Beleidsuitgangspunten zonder verplichtend karakter, die slechts uitgangspunten zijn en die een streven inhouden en geen verplichtend karakter hebben op grond van regelgeving of lokale en regionale bestuursbesluiten, worden niet opgenomen in het gemeentelijk normenkader. Deze uitgangspunten zijn geen onderdeel van het beleid, maar het college neemt ze mee in de afwegingen om zo de doelstelling beste prijs-kwaliteitverhouding in te vullen. Per individueel inkooptraject wordt bepaald in welke mate deze uitgangspunten kunnen bijdragen om zoveel mogelijk maatschappelijk rendement te creëren.

8. De regiogemeenten verklaren het ARW 2016 ook van toepassing op al hun aanbestedingen op het gebied van werken boven de Europese drempelwaarden, met uitzondering van de bepalingen inzake de aan werken gerelateerde leveringen en diensten. Daarbij geldt dat afwijkingen zijn toegestaan, mits gemotiveerd (§ 3.3).
9. De regiogemeenten passen de UAV 2012 en/of de UAV-GC 2005 zo veel mogelijk toe (§ 3.4.4).
10. De regiogemeenten passen, wanneer dit mogelijk en zinvol is, de bouwblokkenmethode social return toe bij opdrachten voor diensten vanaf de drempel voor Europees aanbesteden en voor opdrachten voor werken, waarbij de looncomponent > € 200.000 is (§ 4.1).

11. De regiogemeenten passen in hun aanbestedingen minimaal de milieucriteria documenten toe die beschikbaar zijn via het landelijk kenniscentrum 'PIANOO' om daarmee in basis te voldoen aan milieuoverwegingen. Per gemeente kunnen door het college nadere regels worden gesteld over aanvullende milieucriteria die gesteld worden bij het uitvoeren van haar aanbestedingen (§ 4.2).
12. De regiogemeenten streven naar een zo snel mogelijke doorgroei naar 100% circulair opdrachtgeven en inkopen maar in ieder geval 50% in 2025. Hierbij wordt aangesloten bij circulaire principes en circulaire leidraden die landelijk of in MRA-verband zijn ontwikkeld (§ 4.2).
13. De regiogemeenten kopen, 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 (§ 4.3).
14. De regiogemeenten houden rekening met de lokale economie en het MKB, zonder dat dit tot enigerlei vorm van discriminatie leidt (§ 4.5).
15. De regiogemeenten passen, wanneer dit mogelijk en zinvol is, de gestandaardiseerde documenten toe. Dit leidt tot een regionale uniforme wijze van aanbesteden, herkenbaarheid en vermindering van de administratieve lasten.
16. De regiogemeenten stellen bestuurlijke en ambtelijke integriteit voorop. De bestuurders en ambtenaren houden zich aan de vastgestelde gedragscodes. Zij handelen zakelijk en objectief, waardoor bijvoorbeeld belangenconflicten worden voorkomen (§ 3.7).
17. De regiogemeenten willen enkel zaken doen met integere ondernemers die zich niet bezighouden met criminele of illegale praktijken (§ 3.7).
18. Om belangenverstremgeling te voorkomen hanteren de regiogemeenten hanteren de 'Nota scheiding van belang' bij hun aanbestedingen (§ 3.7).
19. De regiogemeenten hanteren ook bij aanbestedingen onder de Europese drempels het uitgangspunt dat wijziging van een overheidsopdracht noopt tot het volgen van een nieuwe aanbestedingsprocedure en wijzigen overheidsopdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempels alleen als zij voldoen aan de in de artikelen 2.163a t/m 2.163g van de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 genoemde voorwaarden (§ 5.9).



Inhoudsopgave

Overzicht beleidsuitgangspunten.....	2
1 Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Inkoopsamenwerking regiogemeenten Gooi- en Vechtstreek	7
1.3 Reikwijdte regionaal inkoopbeleid	7
1.4 Leeswijzer	8
2 Doelstellingen regiogemeenten	9
3 Juridische uitgangspunten.....	10
3.1 Algemene beginselen van het aanbestedingsrecht	10
3.2 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur.....	10
3.3 Relevante wet- en regelgeving.....	10
3.4 Uniforme documenten.....	12
3.4.1 Algemene inkoopvoorwaarden	12
3.4.2 Gemeentelijke inkoopvoorwaarden bij ICT (GIBIT).....	12
3.4.3 De Nieuwe Regeling (DNR).....	13
3.4.4 Uniforme administratieve voorwaarden (UAV 2012 en UAV-GC 2005).....	13
3.4.5 Uniform Europees Aanbestedingsdocument	13
3.4.6 Gedragsverklaring Aanbesteden	13
3.5 Elektronisch aanbesteden	14
3.6 Wet Bibob.....	14
3.7 Belangenconflicten - integriteit.....	15
3.8 Wet openbaarheid van bestuur en Aanbestedingswet 2012.....	16
3.9 Klachtenafhandeling.....	16
3.10 Mandaat en volmacht	17
3.11 Verschil inkoop en subsidie	17
3.12 (On)geoorloofde staatssteun	17
4 Maatschappelijke en economische uitgangspunten.....	18
4.1 Social return	19
4.2 Duurzaamheid - Milieu.....	19
4.3 Innovatiegericht	20
4.4 Kansen voor (lokale) midden- en klein bedrijf (MKB)	21
5 Procedurele uitgangspunten	22
5.1 Clusteren en percelen	22
5.2 Marktverkenning.....	22
5.3 Keuze aanbestedingsprocedure	23
5.4 Objectieve ondernemersselectie	24
5.5 Drempelbedragen	24
5.6 Sociale en andere specifieke diensten	25
5.7 Pilots/experimenten.....	26
5.8 Opstellen aanbestedingsdocumenten	27

5.9 Wijzigingen overheidsopdracht tijdens de looptijd onder de drempel 27



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Voor u ligt het afgestemde regionale inkoopbeleid van de gemeenten in de regio Gooi- en Vechtstreek. Dit inkoopbeleid geeft het kader voor het regionaal inkopen van leveringen, diensten en werken. In het inkoopbeleid staan de doelstellingen, uitgangspunten en kaders waarbinnen inkoop in de regio plaats vindt. De regiogemeenten kunnen, wanneer zij dit regionale inkoopbeleid vaststellen als hun lokale inkoopbeleid, op punten afwijken van dit regionale inkoopbeleid.

Het vorige regionale inkoopbeleid liep van 2017 tot en met 2021. Ook zijn er de afgelopen jaren enkele ontwikkelingen geweest. Zo is per 1 juni 2019 de gemeente Weesp geen deelnemer meer in de Regio Gooi en Vechtstreek, maar is Weesp bestuurlijk gefuseerd met de gemeente Amsterdam. Daarnaast is de Wet Bibob gewijzigd, hebben de regiogemeenten verdere stappen gezet met betrekking tot circulariteit en zijn er landelijk nieuwe inkoopvoorwaarden op het gebied van ICT vastgesteld, die de regiogemeenten in de praktijk al hanteren. Dit alles noopte tot actualisering van het beleid.

1.2 Inkoopsamenwerking regiogemeenten Gooi- en Vechtstreek

De regiogemeenten in de Gooi en Vechtstreek kennen een lange historie van inkoopsamenwerking met als doel het professionaliseren van de inkoop, het uitwisselen van kennis en ervaring en het realiseren van een efficiënte inkoop. De samenwerking is begonnen op het bedrijfsvoeringsdomein en later het fysieke domein. Met de decentralisaties van de zorg is in 2015 inkoop- en contractbeheer voor het sociaal domein ontstaan.

Onderstaande gemeenten maken deel uit van de inkoopsamenwerking:

- BEL combinatie (Blaricum, Eemnes, Laren)
- Gooise Meren (Bussum, Muiden, Naarden)
- Hilversum
- Huizen
- Wijdmeren
- De Regio Gooi en Vechtstreek

De inkoopsamenwerking heeft als doel het professionaliseren van de inkoop, het uitwisselen van kennis en ervaring en het realiseren van een efficiënte inkoop. Dit betekent niet dat bij inkoopprojecten altijd álle deelnemers moeten meedoen, het kan zijn dat slechts 2 of 3 deelnemers gezamenlijk optrekken. Ook sluiten soms bij inkoopprojecten andere partijen aan, wanneer dit efficiënt en effectief is.

1.3 Reikwijdte regionaal inkoopbeleid

Dit regionaal inkoopbeleid is van toepassing op alle inkopen die de regiogemeenten gezamenlijk doen. De opzet van dit inkoopbeleid biedt elke gemeente de mogelijkheid om bij bestuurlijke goedkeuring er voor te kiezen dit regionale inkoopbeleid integraal van toepassing te verklaren en te hanteren als ware het lokaal inkoopbeleid. Daarnaast kunnen per gemeente door het college op onderdelen nadere regels worden gesteld.

1.4 Leeswijzer

De regiogemeenten gaan bij het inkopen van werken, leveringen en diensten uit van de volgende inkoopuitgangspunten:

- Juridisch – Hoe gaan de regiogemeenten om met relevante regelgeving? (Hoofdstuk 3)
- Maatschappelijk en economisch – Hoe gaan de regiogemeenten om met de maatschappij en het milieu in hun inkoopproces en hoe gaan de regiogemeenten om met de markt en de ondernemers? (Hoofdstuk 4)
- Procedureel – Hoe kopen de regiogemeenten in? (Hoofdstuk 5)

Om de tekst leesbaar te houden, spreken we over ‘inkopen’ in plaats van ‘inkopen en aanbesteden’ en om diezelfde reden valt onder de noemer ‘regiogemeenten’ ook de BEL-combinatie en de Regio Gooi en Vechtstreek zelf.



2 Doelstellingen regiogemeenten

Inkoop en aanbesteden zijn belangrijke en risicovolle processen voor gemeenten. De regiogemeenten hebben de verantwoordelijkheid deze processen op een rechtmatige, integere en doelmatige wijze uit te voeren. Dit vereist een zorgvuldige aanpak. De regiogemeenten dienen daarbij niet alleen rekening te houden met financiële, maar ook met politieke, juridische en kwalitatieve aspecten. Bij inkopen wordt gemeenschapsgeld aangewend. Teneinde de risico's zoveel mogelijk te beperken is het noodzakelijk om te beschikken over heldere en eenduidige kaders en een daarvan afgeleide werkwijze.

Een efficiënt ingerichte en uitgevoerde inkooporganisatie kan door de verbeteringen van de kwaliteit van opdrachten en bestekken, enerzijds leiden tot het – zeker voor overheden - algemeen wenselijk geacht maatschappelijk verantwoord inkopen. Anderzijds leidt het tot een professionele inkoop en daarmee tot het verkrijgen van optimale prijs/kwaliteit verhouding.

Op basis van bovenstaande zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

<p>1. Rechtmatig, doelmatig en doeltreffend inkopen</p>	<p>Kopen tegen een juiste prijs/kwaliteits-verhouding. Hierbij worden de bestaande wet- en regelgeving en de bepalingen van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid nageleefd, en vindt het inkoopproces op een transparante, objectieve en integere wijze plaats, zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed. Daarnaast kopen de regiogemeenten 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 staat centraal. De regiogemeenten houden daarbij in het oog dat er voldoende toegang is voor ondernemers tot gemeentelijke opdrachten.</p>
<p>2. Creëren maatschappelijke waarde</p>	<p>Maatschappelijk verantwoord inkopen. Op grond van artikel 1.4 lid 2 Aanbestedingswet moet de gemeente zorg dragen voor het leveren van zoveel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen. Naast een sociale component kan hieronder ook worden verstaan de kwalitatieve aspecten bij de gunning, bv. duurzaamheid, circulair inkopen en innovatie.</p>
<p>3. Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn</p>	<p>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 regiogemeenten en de contractant.</p>

3 Juridische uitgangspunten

3.1 Algemene beginselen van het aanbestedingsrecht

De regiogemeenten nemen bij overheidsopdrachten en concessies de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht in acht.

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. Het gaat daarbij om:

- **gelijke behandeling en non-discriminatie:** gelijke omstandigheden mogen niet verschillend worden behandeld, tenzij dat verschil objectief gerechtvaardigd is. Iedereen moet objectief en op dezelfde wijze worden behandeld en dezelfde informatie krijgen. Ook verkapte of indirecte discriminatie is verboden. Discriminatie op grond van nationaliteit mag niet.
- **transparantie:** de gevolgde procedure dient navolgbaar (en dus controleerbaar) te zijn. Normaal zorgvuldige en oplettende inschrijvers moeten weten waar ze aan toe zijn. Beslissingen moeten duidelijk worden gemotiveerd.
- **proportionaliteit:** de gestelde eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers en inschrijvingen en contractvoorwaarden mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het voorwerp van de opdracht.
- **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 behoeften van de regiogemeenten.

3.2 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Bij alle inkopen en aanbestedingen nemen de regiogemeenten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht.

De regiogemeenten willen betrouwbare en integere overheidsorganisaties zijn en willen zich in dat kader bij hun inkoopactiviteiten houden aan de geschreven en ongeschreven regels ten aanzien van behoorlijk bestuur, zoals het gelijkheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

3.3 Relevante wet- en regelgeving

De regiogemeenten leven de relevante wet- en regelgeving na. Uitzonderingen worden restrictief uitgelegd om te voorkomen dat het toepassingsbereik van wet- en regelgeving wordt uitgehouden.

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

Aanbestedingswet 2012

Op 1 april 2013 is de Aanbestedingswet 2012 in werking getreden. Deze wet implementeerde 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 specifieke sectoren (2014/25/EU). Deze zijn op 1 juli 2016 via de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 geïmplementeerd.

De wet biedt één kader voor overheids- en concessieopdrachten boven en – beperkt – onder de Europese drempelwaarden en de rechtsbescherming bij (Europese) aanbestedingen.

Aanbestedingsbesluit

Tegelijkertijd met de Aanbestedingswet 2012 is ook het Aanbestedingsbesluit (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 (UEA)
- Gedragsverklaring Aanbesteden (GVA)
- gebruik van elektronische communicatiemiddelen

Europese wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving op het gebied van aanbesteden is afkomstig van de Europese Unie. De Aanbestedingsrichtlijn en de Concessierichtlijn vormen momenteel de belangrijkste basis. De interpretatie van deze richtlijnen kan volgen uit Groenboeken en Interpretatieve Mededelingen etc. van de Europese Commissie.

Burgerlijk wetboek

Het wettelijk kader voor overeenkomsten.

Gemeentewet

Het wettelijk kader voor gemeenten.

Gids Proportionaliteit

Bij aanbesteden moeten aanbestedende diensten het beginsel van proportionaliteit in acht nemen. De Gids Proportionaliteit biedt het kader voor invulling van dit begrip. De Gids wordt af en toe aangevuld en gewijzigd met nieuwe inzichten. De Gids is van toepassing op aanbestedingen boven en onder de Europese drempelwaarden. De Gids is geen wetgeving, zoals de Aanbestedingswet, maar in de Gids is door middel van voorschriften uitleg gegeven aan de bedoeling van de wetsartikelen, onder het motto 'pas toe of leg uit'. Dat wil zeggen dat de voorschriften (en de bijbehorende tekst) moeten worden toegepast en dat afwijking daarvan moet worden gemotiveerd.

Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW)

De regiogemeenten verklaren het ARW 2016 ook van toepassing op al hun aanbestedingen op het gebied van werken boven de Europese drempelwaarden, met uitzondering van de bepalingen inzake de aan werken gerelateerde leveringen en diensten. Daarbij geldt dat afwijkingen zijn toegestaan, mits gemotiveerd.

Het ARW 2016 is de praktische uitwerking van de Aanbestedingswet 2012 voor de aanbesteding van werken. Het kan ook gebruikt worden voor aan werken gerelateerde leveringen en diensten. Op grond van artikel 1.22 van de Aanbestedingswet 2012 en het Aanbestedingsbesluit is het ARW 2016

verplicht voor aanbestedingen van werken onder de Europese drempelwaarden. Ook hier geldt het begrip ‘pas toe of leg uit’. De verplichting om het ARW 2016 te gebruiken onder de Europese drempels geldt niet voor aan werken gerelateerde leveringen en diensten.

Boven de Europese drempels is het ARW 2016 niet verplicht voor decentrale overheden. De regiogemeenten passen het ARW 2016 ook toe boven de Europese drempels, met uitzondering van de aan werken gerelateerde leveringen en diensten, omdat dit laatste ook niet verplicht is onder de Europese drempels.

3.4 Uniforme documenten

De regiogemeenten streven ernaar om uniforme documenten te hanteren, tenzij een concreet geval dit niet toelaat. Uniformiteit draagt eraan bij dat ondernemers weten waar ze aan toe zijn en worden regionaal gezien niet steeds met verschillende procedureregelingen geconfronteerd. De regiogemeenten passen, mits passend, bij de betreffende inkopen in ieder geval toe:

3.4.1 Algemene inkoopvoorwaarden

In de aanbestedingsdocumenten dient een eenduidig contractueel kader te worden vastgelegd. Algemene voorwaarden vormen daarbij een bruikbaar hulpmiddel. De regiogemeenten hebben voor leveringen en diensten Algemene inkoopvoorwaarden opgesteld (genaamd: Algemene inkoopvoorwaarden <gemeentenaam of Regio Gooi en Vechtstreek> en een jaartal). Deze Algemene inkoopvoorwaarden zijn gebaseerd op de model algemene inkoopvoorwaarden van de VNG. In het model is rekening gehouden met de belangen van de gemeenten en van de ondernemers. Door deze uniforme inkoopvoorwaarden te gebruiken wordt de samenwerking tussen de regiogemeenten bevorderd en wordt het inschrijven voor opdrachtnemers vergemakkelijkt. De Algemene inkoopvoorwaarden voldoen aan de regels van het Burgerlijk wetboek, de Aanbestedingswet 2012 en aan de Gids Proportionaliteit.

Bij gezamenlijke inkooptrajecten hanteren de regiogemeenten in beginsel de Algemene inkoopvoorwaarden Regio Gooi en Vechtstreek. Ook wanneer de Regio zelf niet betrokken is bij het inkooptraject, maar twee of meer gemeenten samen, kunnen deze Algemene inkoopvoorwaarden gebruikt worden.

De mogelijkheid bestaat altijd om in inkooptrajecten bij overeenkomst af te wijken van de Algemene inkoopvoorwaarden, indien dit in een bepaald traject noodzakelijk is.

In het kader van eenduidig contracteren worden leveringsvoorwaarden van aanbieders in beginsel afgewezen.

3.4.2 Gemeentelijke inkoopvoorwaarden bij ICT (GIBIT)

De VNG heeft in samenwerking met gemeenten en leveranciers de Gemeentelijke inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT) opgesteld met de bedoeling uniforme voorwaarden te maken voor gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden. De GIBIT helpen gemeenten om te waarborgen dat ze een product of dienst geleverd krijgen dat aansluit bij hun inkoopbehoefte. In 2016 is de GIBIT voor het eerst vastgesteld. De regiogemeenten gebruikten deze GIBIT 2016. Eind 2020 is de GIBIT aangepast naar aanleiding van vragen van leveranciers en gemeenten. De regiogemeenten zullen de GIBIT 2020 en alle volgende updates ook bij de inkoop van IT gebruiken.

3.4.3 De Nieuwe Regeling (DNR)

Voor projecten waarbij het gaat om ontwerpen, adviseren en organiseren in de gebouwde omgeving (bv. door architecten, ingenieurs en andere (stedenbouwkundige) adviseurs) kan het handig zijn de algemene branchevoorwaarden DNR te gebruiken. De regiogemeenten kunnen, in de door henzelf aan te wijzen situaties, gebruik maken van de DNR, wanneer zij dat voor een goed verloop van het project aangewezen achten. Hoewel de DNR op sommige punten beter is te gebruiken dan de algemene inkoopvoorwaarden, is de DNR toch ook eenzijdig opgesteld. Eventueel kunnen de regiogemeenten bij het gebruik van de DNR hiervan afwijken, zodat deze bepalingen meer in balans zijn voor beide partijen.

3.4.4 Uniforme administratieve voorwaarden (UAV 2012 en UAV-GC 2005)

De regiogemeenten passen de UAV 2012 en/of de UAV-GC 2005 zo veel mogelijk toe.

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, wordt 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 regiogemeenten passen de UAV 2012 en/of de UAV-GC 2005 zo veel mogelijk toe.

3.4.5 Uniform Europees Aanbestedingsdocument

Het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA) vervangt sinds de inwerkingtreding van de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 het Nederlandse model Eigen Verklaring. Het UEA is ontwikkeld door de Europese Commissie om het voor buitenlandse bedrijven gemakkelijker te maken in te schrijven op een aanbesteding.

Het UEA is van toepassing op aanbestedingen boven én in beginsel ook onder de Europese drempelwaarden. 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.

3.4.6 Gedragsverklaring Aanbesteden

Een aanbestedende dienst 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 een aanbestedende dienst gestelde uitsluitingsgronden die betrekking hebben op onherroepelijke veroordelingen of beschikkingen wegens overtreding van de mededingingsregels op hem niet van toepassing zijn. Het opvragen van de GVA is niet verplicht, maar als de aanbestedende dienst er gebruik van maakt, dan moet hij het vastgestelde model gebruiken.

3.5 Elektronisch aanbesteden

Elektronisch aanbesteden houdt in dat alle communicatie en informatie-uitwisseling tussen aanbestedende diensten en ondernemers elektronisch plaatsvindt.

Per 1 juli 2017 moeten aanbestedende diensten volgens de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 volledig elektronisch aanbesteden. Dat betekent het langs elektronische weg overbrengen en uitwisselen van informatie in alle fasen van de procedure, incl. het versturen van verzoeken tot deelname en de verzending van inschrijvingen. Dit kan via TenderNed of via een commerciële aanbieder.

3.6 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 een bestuursorgaan 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 gemeenten ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals proportionaliteit en rechtmatigheid in acht moeten nemen en waarbij de gemeenten eerst andere, minder vergaande instrumenten, moet inzetten. Op 1 augustus 2020 is de Wet Bibob gewijzigd. De wet is van toepassing op alle overheidsopdrachten.

Daarnaast zijn de mogelijkheden voor een bestuursorgaan om eigen onderzoek te doen naar de betrokkene versterkt. Bovendien kunnen bestuursorganen nu meer gegevens inzien dan de gegevens van de betrokkene en de bestuurders (na een advies aanvraag bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB)). Er wordt nog gewerkt aan een tweede wijziging die zal zien op het verruimen van de informatie-uitwisseling tussen het LBB en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling.

De Aanbestedingswet 2012 biedt de mogelijkheid voor onderzoek door gebruik van minder vergaande instrumenten in de vorm van het Uniforme Europees Aanbestedingsdocument, de Gedragsverklaring Aanbesteden en het vragen van diverse bewijsmiddelen. Het Bibob-advies is verstrekkender dan de informatie die de Gedragsverklaring Aanbesteden aantoont. Bovendien is het Bibob-advies ook van toepassing ten aanzien van reeds gegunde overheidsopdrachten en bij gecontracteerde onderaannemers. In dat geval kan een contract worden ontbonden bij een negatief advies.

Echter, het Bibob-onderzoek is ook een zwaar middel dat een forse inbreuk maakt op de privacy van de betrokkene en/of zijn zakelijke omgeving. Er moet dus een zorgvuldige afweging worden gemaakt of toepassing van het Bibob-instrumentarium proportioneel is. Daarnaast moet door de aanbestedende dienst rekening worden gehouden met de extra tijd die het onderzoek kost. In uitzonderingsgevallen kan met behulp van het Bibob-instrumentarium nadere invulling worden gegeven aan de in de Aanbestedingswet 2012 vermelde uitsluitingsgronden en het geschiktheids criterium van de financiële en economische draagkracht. Als wordt overwogen om van te voren een Bibob-advies te vragen, dan moet dit zijn vermeld in de aanbestedingsstukken.

3.7 Belangenconflicten - integriteit

De regiogemeenten stellen bestuurlijke en ambtelijke integriteit voorop. De bestuurders en ambtenaren houden zich aan de vastgestelde gedragscodes. Zij handelen zakelijk en objectief, waardoor bijvoorbeeld belangenconflicten worden voorkomen.

Interne integriteit

Het is essentieel dat belangenconflicten bij inkoopprocedures op doeltreffende wijze worden voorkomen, onderkend en opgelost. Van een belangenconflict is bijvoorbeeld sprake wanneer personeelsleden van een aanbestedende dienst financiële of andere persoonlijke belangen hebben bij de uitkomst van een procedure. In de Aanbestedingswet 2012 is hiervoor een algemeen artikel (1.10b) opgenomen waarbij aanbestedende diensten passende maatregelen moeten nemen ter voorkoming van belangenconflicten door bv. een interne regeling op te stellen.

Op grond van de Ambtenarenwet moet de gemeente integriteitsbeleid voeren dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen, waaronder mede valt het tegengaan van bevoordeling, belangenconflicten, fraude en corruptie. De regiogemeenten hebben op deze wijze voldaan aan de eis van passende maatregelen ter voorkoming van belangenconflicten uit de Aanbestedingswet 2012.

Als een aanbestedende dienst een belangenconflict niet kan oplossen door bv. personen, werkzaam bij de aanbestedende dienst, die het belangenconflict betreft te vervangen of door het nemen van andere maatregelen, dan kan een onderneming van deelneming op grond van artikel 2.87 eerste lid onder e¹ worden uitgesloten. Uiteraard is het proportionaliteitsbeginsel ook bij het hanteren van deze uitsluitingsgrond van toepassing.

Integriteitseisen aan ondernemers

De regiogemeenten willen enkel zaken doen met integere ondernemers die zich niet bezighouden met criminele of illegale praktijken.

De regiogemeenten doen alleen zaken met integere ondernemers die zich niet bezighouden met criminele of illegale praktijken. Een toetsing van de integriteit van ondernemers is bij inkoop en aanbesteding mogelijk, bijvoorbeeld door de toepassing van uitsluitingsgronden en het vragen van een 'Gedragsverklaring Aanbesteden'.

In de wet is de mogelijkheid opgenomen een ondernemer die blijkt heeft gegeven van aanzienlijke of voortdurende tekortkomingen uit te sluiten van deelneming aan een opdracht. Hiermee wordt voorkomen dat belastinggeld terecht komt bij ondernemers die structureel tekort schieten bij de uitvoering van de opdracht. Aan uitsluiting op basis van prestaties uit het verleden zijn wel strikte voorwaarden verbonden om willekeurige en lichtzinnige uitsluitingen te vermijden.

Uitsluiting van ondernemers in een aanbestedingsprocedure kan disproportionele gevolgen hebben. Ondernemers krijgen de mogelijkheid om op eigen initiatief hun betrouwbaarheid aan te tonen bij de aanbestedende dienst in de gevallen dat zij schade hebben vergoed of actief hebben meegewerkt

¹¹ Artikel 2:87 eerste lid onder e: "1. De aanbestedende dienst kan een inschrijver of gegadigde uitsluiten van deelneming aan een aanbestedingsprocedure op de volgende gronden:
e. een belangenconflict in de zin van artikel 1.10b kan niet effectief verholpen worden met andere minder ingrijpende maatregelen."

met de onderzoekende autoriteiten en maatregelen hebben genomen om verdere fouten te voorkomen. Als de aanbestedende dienst van oordeel is dat de maatregelen voldoende zijn, hoeft de ondernemer niet uitgesloten te worden. Voorheen lag het initiatief om van uitsluiting af te zien alleen bij de aanbestedende dienst.

Scheiding van belang

Om belangenverstremgeling te voorkomen hanteren de regiogemeenten hanteren de ‘Nota scheiding van belang’ bij hun aanbestedingen.

Belangenverstremgeling kan zich voordoen wanneer een inschrijvende marktpartij betrokken was of is bij de voorbereiding van een aanbestedingstraject, bij de aanbesteding zelf of bij de beoordeling van de inschrijvingen. Belangenverstremgeling kan leiden tot het vervalsen van de mededinging doordat of wordt ingeschreven met voorkennis, of de opdracht, aanbesteding of gunning wordt gemanipuleerd. De regiogemeenten willen dit voorkomen.

Om (de schijn van) belangenverstremgeling te voorkomen, hanteren de regiogemeenten als basis het beleid van Rijkswaterstaat, dat is verwoord in de “Nota scheiding van belang”. Dit houdt kort gezegd in dat een ondernemer in geval van mogelijke belangenverstremgeling moet kunnen aantonen dat er niet zodanig sprake van is dat niet kan worden meegedaan aan een aanbesteding. De “Nota scheiding van belang” is als bijlage 2 bij dit Inkoopbeleid gevoegd.

3.8 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.

3.9 Klachtenafhandeling

De regiogemeenten zorgen voor een adequate klachtenafhandeling, al dan niet ondersteund door de Aanbestedingswet 2012. Vooralsnog kent de Aanbestedingswet 2012 geen verplichte klachtenregeling, maar mocht dat in de toekomst anders worden, dan zullen de regiogemeenten de klachtenafhandeling daar naar inrichten.

Zolang er geen klachtenregeling in de wet is opgenomen is de werkwijze in de regiogemeenten als volgt: Klachten of bezwaren over een inkoop van (een van) de regiogemeenten kan de ondernemer kenbaar maken bij de informatieronde tijdens de aanbesteding. De regiogemeenten behandelen deze vragen serieus. Is de ondernemer van mening dat hij onvoldoende antwoord heeft ontvangen dan kan hij terecht bij de landelijke Commissie van Aanbestedingsexperts.

3.10 Mandaat en volmacht

Inkopen vinden plaats met achtneming van de vigerende mandaat- en volmachtregelingen van de regiogemeenten. De regiogemeenten willen slechts gebonden zijn aan verbintenissen en verplichtingen op basis van rechtsgeldige besluitvorming en civielrechtelijke vertegenwoordiging.

3.11 Verschil inkoop en subsidie

De regiogemeenten kunnen hun gelden via inkoop of subsidie besteden. Het voert te ver om in dit beleid hier diep op in te gaan. Er wordt echter een opzet gegeven voor een denkrichting: overheidsopdracht of subsidie. Bij een overheidsopdracht is er sprake van een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel. Bij een zuivere subsidiebeschikking is er geen sprake van een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel en zodoende hoeft er niet aanbesteed te worden. Er is echter een grijs gebied tussen subsidies en overheidsopdrachten. Om duidelijkheid te krijgen of er sprake is van een overheidsopdracht of een subsidie kunnen onder meer de volgende vragen beantwoord worden:

- 1) Hoe is het verband tussen betaling en prestatie (afdwingbaarheid)?
Geen verplichting tot uitvoering activiteit: subsidie. Wel verplichting tot uitvoering activiteit: overheidsopdracht.
- 2) Van wie is het initiatief uitgegaan?
Van de aanvrager: subsidie. Van de gemeente: overheidsopdracht.
- 3) Welk belang wordt gediend?
Algemeen belang: subsidie. Economisch (eigen) belang: overheidsopdracht.
- 4) Is er sprake van commerciële activiteiten (winst, kostprijs, onderneming, concurrentie)?
Tegemoetkoming in de kosten: subsidie. Marktconforme betaling: overheidsopdracht.

3.12 (On)geoorloofde staatssteun

Het VWEU-Verdrag voorziet in de artikelen 106 en 107 in regels aangaande het verlenen van steun aan ondernemingen. Artikel 106 van het VWEU-Verdrag verbiedt in beginsel steun van overheden aan ondernemingen die de mededinging kan vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden. Op grond van artikel 107 van het VWEU-Verdrag moeten overheden steunmaatregelen melden bij de Europese Commissie. Zonder voorafgaande aanmelding en daaropvolgende goedkeuring door de Europese Commissie mag de steun niet worden verleend. Door het doen van een aanbesteding voor het verlenen van een opdracht wordt het risico dat de regiogemeenten via de opdracht ongeoorloofd staatssteun verlenen, geminimaliseerd.

4 Maatschappelijke en economische uitgangspunten

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.

Daarnaast zijn de regiogemeenten bij de inkoop van producten die vervaardigd worden in derdewereldlanden, alert op de mogelijke risico’s van schending van de internationale sociale voorwaarden.

Bijzondere uitvoeringsvoorwaarde

Uit de toelichting op de Aanbestedingswet is duidelijk dat:

- social-return maatregelen
- milieuoverwegingen en
- 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 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 opdrachtnemer 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 bijzondere uitvoeringsvoorwaarden vooraf (tijdens de aanbesteding) inhoudelijk inzichtelijk te maken, en de toepassing ervan tijdens de uitvoering van de opdracht (dus na de aanbesteding) als gezamenlijke inspanningsverplichting tussen leverancier en 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 haar gegunde overheidsopdracht.

4.1 Social return

De regiogemeenten passen, wanneer dit mogelijk en zinvol is, de bouwblokkenmethode Social Return toe bij opdrachten voor diensten vanaf de drempel voor Europees aanbesteden en voor opdrachten voor werken wanneer de looncomponent > € 200.000 is.

Het is belangrijk dat iedereen mee kan doen in de samenleving en perspectief heeft op werk en inkomen. Om te stimuleren dat ook mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag kunnen, hanteren de regiogemeenten de bouwblokkenmethode social return (zie bijlage 1). Kenmerkend voor deze aanpak is de “bouwblokken”-structuur met een transparante waardebeoordeling. Dit heeft als voordeel dat uit meerdere manieren gekozen kan worden om de Social Return verplichting in te vullen en dat vooraf van iedere activiteit bekend is wat de waarde is. Social Return wordt gehanteerd bij opdrachten voor diensten vanaf de Europese drempel en voor opdrachten voor werken wanneer de looncomponent > € 200.000,- is.

4.2 Duurzaamheid - Milieu

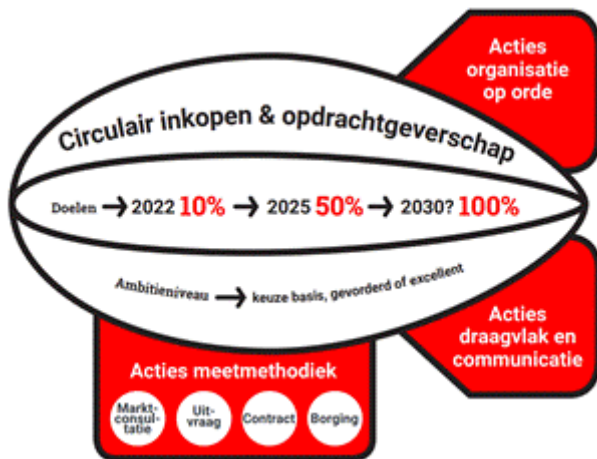
De regiogemeenten passen in hun aanbestedingen minimaal de milieucriteria-documenten toe die beschikbaar zijn via het landelijk kenniscentrum ‘PIANOO’ om daarmee in basis te voldoen aan milieuoverwegingen. Per gemeente kunnen door het college nadere regels worden gesteld over aanvullende milieucriteria die gesteld worden bij het uitvoeren van haar aanbestedingen.

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’. Als onderdeel van dit MVI-loket wordt door PIANOO voor specifieke productgroepen jaarlijks milieucriteria-documenten opgesteld en geactualiseerd. Bij het toepassen van bijzondere uitvoeringsvoorwaarden op het gebied van bescherming van het milieu wordt daarom (minimaal) aangesloten bij deze milieucriteria-documenten.

Circulair inkopen

De regiogemeenten streven naar een zo snel mogelijke doorgroei naar 100% circulair opdrachtgeven en inkopen maar in ieder geval 50% in 2025. Hierbij wordt aangesloten bij circulaire principes en circulaire leidraden die landelijk of in MRA-verband zijn ontwikkeld.

In 2018 hebben de regiogemeenten als onderdeel van de Metropoolregio Amsterdam de intentieverklaring circulair opdrachtgeven en inkopen ondertekend, wat heeft geresulteerd in een roadmap Circulair Inkopen & Opdrachtgeven. Hiermee hebben de betrokken gemeenten, waaronder alle gemeenten van de regio Gooi- en Vechtstreek afgesproken om in 2022 minimaal 10% en in 2025 50% circulair in te kopen. Daarna willen de overheden van de MRA zo snel mogelijk doorgroeien naar 100% circulair inkopen en opdrachtgeverschap, bij voorkeur in 2030. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de inhoudelijke afdelingen en Inkoop, waarbij Inkoop faciliteert.



Figuur 1: De zeppelin uit de roadmap circulair opdrachtgeven en inkopen, met daarin de verschillende doelstellingen en acties

De volgende definitie wordt gehanteerd. ‘Een product of dienst is circulair, als het leidt tot minimale toepassing van nieuwe materialen (en fossiele energie), zowel in het productieproces als bij het gebruik van de producten en diensten, en/of maximaal inzet op lange levensduur en daarna hoogwaardige herbruikbaarheid van het product of de materialen daarin.’

Circulair inkopen is het inzetten van het inkoopinstrument om productie en (her)gebruik van circulaire producten en diensten te stimuleren en daarmee de circulaire economie aan te jagen. Indien deze inkoopdoelstellingen deels of geheel blijken te knellen met andere kaders en doelstellingen kan dit bij de uitwerking van de inkoopstrategie voor de aanbesteding geadresseerd worden. Er wordt ingezet om alle inkooptrajecten met een fysieke component zoveel mogelijk circulair in te kopen. Hierbij wordt aandacht gegeven aan de volgende principes:

1. Benutten van beschikbare materialen en producten
2. Gebruiken van hernieuwbare grondstoffen
3. Minimaliseren van de milieu impact tijdens de levenscyclus
4. Creëren van voorwaarden voor een langere levenscyclus
5. Creëren van voorwaarden voor gebruik in toekomstige levenscyclus

Er wordt aangesloten bij de circulaire leidraden die landelijk of in MRA-verband zijn ontwikkeld.

Borging contractafspraken en contractmanagement

Als in inkopen bovenstaande concreet of functioneel is uitgevraagd en gecontracteerd, wordt er tijdens de uitvoering op toegezien dat beloofde resultaten daadwerkelijk gerealiseerd worden. Tussentijdse evaluaties zijn onderdeel van het contractmanagement, waardoor verbeteringen nog tijdens de looptijd kunnen worden doorgevoerd. Gemeenten en de gecontracteerde ondernemers werken zoveel mogelijk samen en in vertrouwen om jaarlijkse verbeteringen of innovaties te incorporeren in het contract.

4.3 Innovatiegericht

De regiogemeenten kopen, 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 staat voor een aanbestedingsproces waarbij maximaal gebruik wordt gemaakt van de kennis en innovatiekracht die in de markt aanwezig is.

In plaats van dat de aanbestedende dienst alles tot in detail voorschrijft (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 aanbestedende dienst ruimte aan de opdrachtnemer 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' waar de regiogemeente om heeft gevraagd. Innovatief aanbesteden kan overigens bij alle fasen van een aanbestedingsprocedure worden toegepast.

4.4 Kansen voor (lokale) midden- en klein bedrijf (MKB)

De regiogemeenten houden rekening met de lokale economie en het MKB, zonder dat dit tot enigerlei vorm van discriminatie leidt.

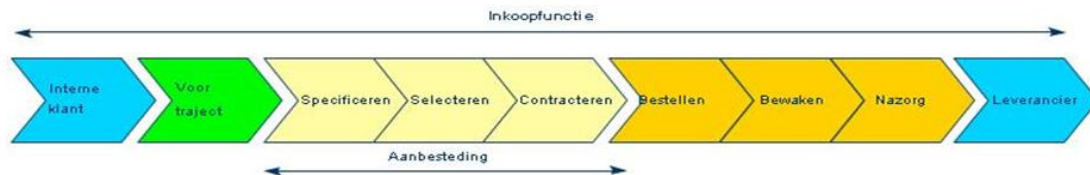
De regiogemeenten hanteren de beginselen van het aanbestedingsrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit betekent dat zoveel mogelijk ondernemers kans wordt geboden mee te doen. De regiogemeenten houden bij hun inkoop de mogelijkheden voor het MKB in het oog. Dit kan onder meer door:

- 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 gebruiken;
- meervoudig onderhands aanbesteden bij hogere bedragen, conform wet- en regelgeving

'Local sourcing' kan bijdragen aan de doelmatigheid en duurzaamheid van de inkoop. In gevallen waar een enkelvoudige en/of meervoudig onderhandse procedure is toegestaan, wordt door de regiogemeenten rekening gehouden met de lokale economie en lokale ondernemers, zonder dat dit tot enigerlei vorm van discriminatie leidt.

5 Procedurele uitgangspunten

Het inkoopproces omvat meer dan alleen het aanbesteden van een werk, levering of dienst. Een inkoopproces begint met het in kaart brengen van de 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. 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.

5.1 Clusteren en percelen

De regiogemeenten clusteren niet onnodig en verdelen, wanneer dit mogelijk en zinvol is, opdrachten in percelen. Indien dit niet passend is, dan motiveren regiogemeenten dit in de aanbestedingsstukken.

De regiogemeenten streven naar afstemming en samenwerking op het gebied van inkoop. 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 complexer. Per opdracht wordt daarom gekeken of het doelmatig is om samen in te kopen en wordt gekeken naar (artikel 1.5 Aanbestedingswet 2012):

- 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.

5.2 Marktverkenning

De manier om te weten te komen wat de markt kan bieden is een marktverkenning. Door een marktverkenning kan worden uitgezocht of

- er voor de opdracht al een oplossing is, of dat deze nog moet worden ontwikkeld;
- de opdracht haalbaar is en de gestelde randvoorwaarden realistisch zijn;
- wie de aanbieders zijn;
- er innovatieve oplossingen zijn voor een probleem;
- een project inhoudelijk en financieel haalbaar is;
- er toekomstige ontwikkelingen zijn;
- wat de voor- en nadelen van de geboden oplossingen zijn;
- de markt kan voldoen aan de gestelde eisen.

Kennis van de markt kan worden opgedaan door het gebruik van eigen inzichten (bv. afgeronde inkooptrajecten, gesprekken met bekende leveranciers, vakopleidingen), raadplegen van openbare bronnen (bestaande marktverkenningen, brancheorganisaties of vakbladen), ervaring van vakgenoten, ervaringsdeskundigen, bezoeken bijeenkomsten en congressen, raadplegen (externe) experts of door het consulteren van de markt, een zogenaamde marktconsultatie (artikel 2.25 Aanbestedingswet 2012).

Bij een marktconsultatie worden verschillende belangstellende partijen geraadpleegd over een voorgenomen opdracht. Met de kennis die wordt opgedaan tijdens een marktconsultatie kan scherper geformuleerd worden wat precies wordt ingekocht. Een marktconsultatie is niet verplicht, maar het kan nuttig zijn.

Een marktconsultatie wordt gehouden voor of na een opgesteld Programma van Eisen. Een marktconsultatie is vormvrij en kan op meerdere manier worden gehouden: gesloten of open, schriftelijk of mondeling, interactief of niet interactief of een combinatie hiervan. Informatie die door de regiogemeenten wordt gedeeld met marktpartijen in de gesprekken moeten uiteindelijk openbaar gemaakt worden in de uiteindelijke aanbesteding om een gelijk speelveld tussen de marktpartijen te waarborgen. Dit geldt niet voor de informatie die van marktpartijen wordt verkregen.

5.3 Keuze aanbestedingsprocedure

De regiogemeenten maken op basis van objectieve gronden de keuze voor een aanbestedingsprocedure.

De regiogemeenten verklaren voor het kiezen van de juiste procedure de Gids Proportionaliteit van toepassing. Per gemeente kunnen door het college nadere regels worden gesteld inzake welke procedure vanaf een bepaalde opdrachtwaarde de aangewezen procedure is.

Inkoop vindt plaats op basis van een deugdelijke en objectieve voorafgaande schriftelijke raming van de opdracht. De raming is van belang om de financiële haalbaarheid van de opdracht te bepalen maar ook ter bepaling van de juiste aanbestedingsprocedure. De regiogemeente wil immers niet het risico lopen dat zij verplichtingen aangaat die zij niet kan nakomen maar ook dat de juiste aanbestedingsprocedure wordt gevolgd.

De Aanbestedingswet 2012 geeft in art 2.14 aan dat een opdracht niet gesplitst mag worden om onder een drempel uit te komen. Tevens maakt de aanbestedende dienst de keuze van de methode van berekening van de geraamde waarde niet met het oogmerk om zich aan de wet te onttrekken. De raming van de opdrachtwaarde vindt plaats op basis van de contractduur. Opties en verlengingen dienen meegenomen te worden bij de waardebepaling (art 2.15).

De berekening van de waarde van een raamovereenkomst gaat uit van de geraamde waarde van alle voor de duur van de raamovereenkomst voorgenomen overheidsopdrachten. Sinds de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in 2018² moet de maximale omvang en/of het maximum bedrag van de raamovereenkomst vooraf bekend gemaakt worden. Zodra dat maximum bereikt is, eindigt de raamovereenkomst, ook al is de looptijd nog niet verstreken.

Daarnaast kent de Aanbestedingswet 2012 nog enkele specifieke ramingsbepalingen voor onder meer diensten en concessies.

² Hof van Justitie EU 19 december 2018 C-216/17, ECLI:EUC:2018:1034.

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

5.4 Objectieve ondernemersselectie

Op grond van artikel 1.4 van de Aanbestedingswet moeten de regiogemeenten op basis van objectieve criteria de keuze bepalen voor de ondernemers die worden toegelaten tot de aanbestedingsprocedure. De regiogemeenten kunnen objectieve criteria toepassen zoals kerncompetenties, technische en professionele vaardigheden of andere elementen. Ook loting is een keuzemogelijkheid, eventueel in combinatie met andere selectiecriteria.

Bij een enkelvoudige of meervoudige procedure worden in de GWW-sector voldoende mogelijke aanvragers op een door de regiogemeenten op te stellen shortlist geplaatst om een adequate mededinging te garanderen.

Ook kunnen de regiogemeenten gebruik maken van systemen, zoals een dynamisch aankoopstelsel, waarbij een lijst van potentieel gekwalificeerde ondernemers wordt opgesteld. De regiogemeenten kunnen dan naderhand, bij de plaatsing van individuele opdrachten, uit de lijst van gekwalificeerde ondernemers op niet-discriminerende wijze ondernemers selecteren die worden uitgenodigd een offerte in te dienen (bv. door toepassing van een roulersysteem).

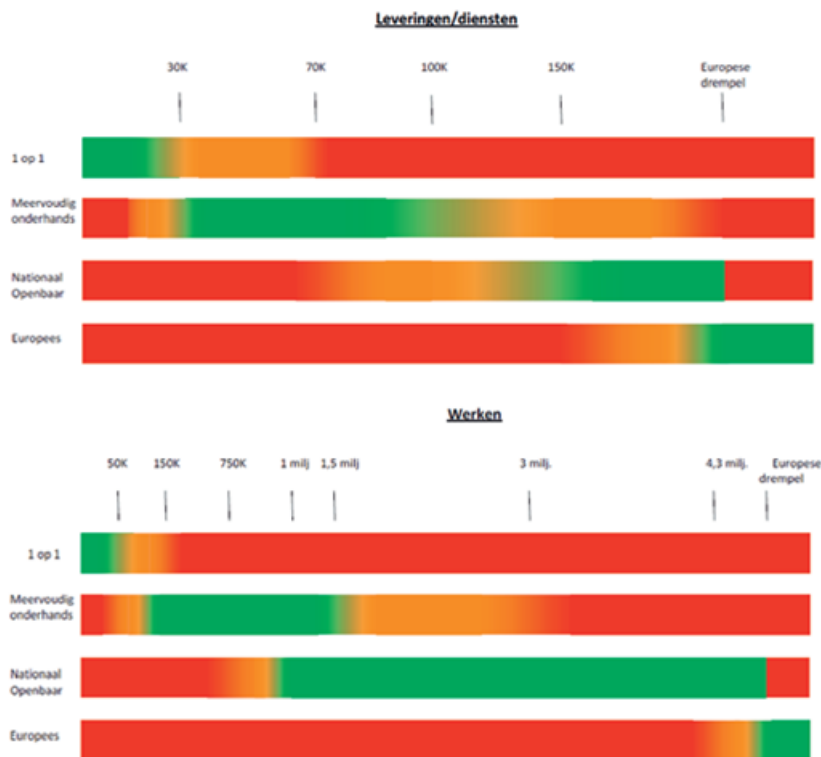
5.5 Drempelbedragen

Naast de objectieve gronden kunnen ook drempelbedragen richtinggevend zijn voor het bepalen van de te gebruiken procedure. Voor Europese aanbestedingen stelt de Europese Commissie tweejaarlijks de bedragen vast. Voor de periode 2020 -2021 zijn dat:

Levering en diensten	€ 214.000
Werken	€ 5.350.000
Sociale en andere specifieke diensten	€ 750.000
Concessies voor werken en voor diensten	€ 5.350.000

Onder de Europese drempels

In de Gids Proportionaliteit is met kleurenschema's aangegeven bij welk bedrag een bepaalde procedure, onder de Europese drempels, proportioneel is.



Bron: Gids Proportionaliteit, 2^e herziening januari 2020.

5.6 Sociale en andere specifieke diensten

In de Aanbestedingswet 2012 is een aparte categorie diensten opgenomen die vanwege hun aarde een beperkte grensoverschrijdende werking hebben: sociale en andere specifieke diensten. Het betreft hier diensten voor onder meer gezondheidszorg, maatschappelijke veiligheidsdiensten, onderwijsvoorzieningen, onderzoek- en veiligheidsdiensten, juridische diensten en post. Voor deze categorie sociale en andere specifieke diensten is in de Europese richtlijn 2014/24/EU en in de Aanbestedingswet 2012 een verlicht aanbestedingsregime opgenomen.

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 belangstelling van dienstverleners uit andere lidstaten zal zijn voor deze categorie diensten onder de drempel van € 750.000.

Procedure boven de drempel

De procedure voor sociale en andere specifieke diensten is als volgt:

1. De opdracht moet vooraf bekend worden gemaakt. Dit kan via een vooraankondiging of een aankondiging van de opdracht.
2. Er moet worden getoetst of de inschrijvingen voldoen aan de gestelde technische specificaties, eisen en normen.
3. Er moet een proces-verbaal van opdrachtverlening worden gemaakt.

4. De overeenkomst kan worden gesloten.
5. 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 echter 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.

Onder de drempel

Op sociale en andere specifieke diensten onder de € 750.000,- is de deel 2 van de gewijzigde 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.

5.7 Pilots/experimenten

Als een aanbestedende dienst een of enkele oplossingen in de praktijk wil testen, voordat voor één oplossing al een aanbestedingsprocedure wordt gestart, als pilot of experiment, dan gelden er, in tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, géén soepelere regels dan voor reguliere opdrachten. De aanbestedingswet- en regelgeving kent geen afzonderlijke procedure voor pilots. Dit houdt in dat een pilot gezien moet worden als een reguliere opdracht en als zodanig moet worden behandeld.

De regiogemeenten hebben binnen de wet- en regelgeving de volgende spelregels voor pilots bepaald:

- Voor pilots gelden de regels van de Aanbestedingswet 2012 en aanverwante regelgeving onverkort. Dat betekent dat ook de drempelbedragen onverkort gelden en ook pilots boven de Europese aanbestedingsdrempels, Europees moeten worden aanbesteed.
- Het totale geraamde bedrag van de pilot mag gedurende de looptijd niet worden overschreden.
- De looptijd van de pilot is zo kort mogelijk, maar inclusief evaluatie maximaal twee jaar, mits onder het Europese drempelbedrag wordt gebleven;
- Pilots kunnen in principe alleen worden ingezet voor diensten en in ieder geval alleen voor eenmalige opdrachten, niet voor terugkerende opdrachten;
- Na een pilot volgt, als men door wil met de activiteiten, een inkoopprocedure, waarbij de eisen niet mogen worden toegeschreven naar een bepaalde oplossing of leverancier. Dit kan betekenen dat er een andere opdrachtnemer uitkomt;
- Als men na de pilot door wil met de opdrachtnemer uit de pilot, dan kan dat alleen als op objectieve gronden voor de enkelvoudige procedure gekozen kan worden en op objectieve gronden voor de opdrachtnemer. Zijn er geen objectieve gronden om de enkelvoudige en/of opdrachtnemer te kiezen, dan moet de pilot bij de vervolgoopdracht worden opgeteld en moet waarschijnlijk minimaal een meervoudig onderhandse procedure worden gevolgd. De opdrachtnemer uit de pilot mag daarbij mee doen, als een voldoende 'level playing field' kan worden gecreëerd.

Een alternatief voor een pilot is een van de specifieke procedures voor innovatie en ontwerp oplossing: de concurrentiegerichte dialoog, mededingingsprocedure met onderhandeling of innovatief partnerschap.

Of een pilot als innovatieve opdracht moet worden aanbesteed hangt af van vele factoren, zoals de aard van de opdracht en de waarde daarvan.

Ook bestaat de mogelijkheid om een opdracht in percelen in de markt te zetten, waarbij de pilot als afzonderlijk perceel kan worden gezien.

Het belang van juiste toepassing van de aanbestedingswet- en regelgeving en de juiste aanbestedingsprocedure is gelegen in het voorkomen van financiële en juridische risico's en de rechtmatigheid van overheidsuitgaven. Een onjuiste procedure kan leiden tot rechtszaken (door marktpartijen) en negatieve accountantsbeoordelingen.

5.8 Opstellen aanbestedingsdocumenten

Bij het opstellen van de aanbestedingsdocumenten (eisen en voorwaarden) speelt het proportionaliteitsbeginsel een belangrijke rol (art. 1.10, 1.13 en 1.16 Aanbestedingswet 2012) In het kader van het proportionaliteitsbeginsel wordt bij een Europese en nationale aanbesteding in ieder geval gekeken naar:

- a. Het al of niet samenvoegen van opdrachten;
- b. De uitsluitingsgronden;
- c. De inhoud van de geschiktheidseisen;
- d. Het aantal te stellen geschiktheidseisen;
- e. De te stellen termijnen;
- f. De gunningscriteria;
- g. Een vergoeding voor hoge kosten van een inschrijving / de met de inschrijving verbonden kosten;
- h. De voorwaarden van de overeenkomst.

Bij een meervoudig onderhandse aanbesteding wordt gekeken naar de punten a, e, g en h, volgens de Aanbestedingswet 2012. De Gids Proportionaliteit geeft echter aan dat de reikwijdte van het proportionaliteitsbeginsel ruimer is. Het heeft betrekking op alle fasen van het aanbestedingsproces, van de keuze van de procedure tot en met de gunning.

5.9 Wijzigingen overheidsopdracht tijdens de looptijd onder de drempel

Uitgangspunt blijft dat wijziging van een overheidsopdracht tijdens de looptijd noopt tot het volgen van een nieuwe aanbestedingsprocedure. In de Aanbestedingswet 2012 wordt voor Europese aanbestedingen een limitatieve opsomming van toegestane wijzigingen gegeven.

De regiogemeenten hanteren ook bij aanbestedingen *onder* de Europese drempels het uitgangspunt dat wijziging van een overheidsopdracht noopt tot het volgen van een nieuwe aanbestedingsprocedure en wijzigen overheidsopdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempels alleen als zij voldoen aan de in de artikelen 2.163a t/m 2.163g van de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 genoemde voorwaarden.

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 wijzigingen in beginsel nopen tot een nieuwe aanbestedingsprocedure ook voor aanbestedingen onder de Europese drempel. De artikelen over toegestane wijzigingen zijn echter geplaatst in het hoofdstuk dat alleen van toepassing is op aanbestedingen boven de Europese drempels. Het ligt voor de hand de toegestane wijzigingen uit de wet ook te gebruiken voor aanbestedingen onder de drempels.

De wijzigingen zijn 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 opdrachtnemer (art. 2.163f)
6. niet-wezenlijke wijzigingen (art. 2.163g)

