



Inkoopbeleid 2016

Gemeente **Venray** 

Versie: 2.1 DEFINITIEF

Datum: 19-7-2016

Naam: Eric Verhagen

Aanleiding

Door inwerkingtreding van de Europese Aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU moeten de lidstaten hun nationale Aanbestedingswetgeving aanpassen. Voor Nederland betekent dit een aanpassing van de Aanbestedingswet 2012.

De wijzigingen die hieruit voortvloeien betekenen geen aardverschuiving, maar zijn wel van dien aard dat ons gemeentelijk inkoopbeleid hierop aangepast moet worden.

De belangrijkste wijzigingen:

- Wijziging/toevoeging van een aantal (minder gangbare) Europese aanbestedingsprocedures. In de praktijk zullen wij de betreffende procedures niet veel gaan gebruiken.
- De motiveringsplicht (die er al was) is verder aangescherpt. Besluiten in alle stadia van het aanbestedingsproces moeten gedocumenteerd worden en drie jaar worden bewaard.
- Bestaande jurisprudentie over publieke samenwerking en wezenlijke wijzigingen zijn gecodificeerd.
- De gunningsmethodieken zijn van naam gewijzigd en er is een gunningsmethodiek toegevoegd. We mogen voortaan gunnen op:
 - Beste prijs-kwaliteitsverhouding,
 - Laagste kosten op basis van kosten effectiviteit (Bijvoorbeeld Total Cost of Ownership) of
 - Laagste prijs.

De Aanbestedingswet geeft als voorkeur aan om te gunnen op beste prijs-kwaliteitsverhouding, de keuze voor de overige twee methodieken moet gemotiveerd worden.

- Vanaf 1 juli 2017 moeten openbare (Nationaal en Europees) aanbestedingsprocedures verplicht digitaal verlopen. In de praktijk voldoen we hier al aan doordat wij deze aanbestedingen in de regel via TenderNed publiceren.
- Afschaffing van de zogenaamde 2B diensten, dit waren diensten waar een verlicht aanbestedingsregime voor gold. Daarvoor in de plaats zijn de "Sociale en andere specifieke diensten" in de plaats gekomen, ook hiervoor geldt een verlicht aanbestedingsregime. De meeste diensten die in het Sociaal Domein vallen, vallen onder deze nieuwe categorie. Maar bijvoorbeeld inhuur personeel en groenonderhoud niet meer.

Wat is gebleven is, is dat iedere aanbestedingsprocedure maatwerk is. Bij iedere aanbesteding moet er gekeken worden welke selectie- en gunningscriteria proportioneel zijn om te stellen. Welke procedure er voor een aanbesteding het meest passend is, is onder andere afhankelijk van de omvang van de opdracht, transactiekosten voor de aanbestedende dienst en de inschrijvers, aantal potentiële inschrijvers, gewenste eindresultaat, complexiteit van de opdracht, type van de opdracht en het karakter van de betreffende markt. De bij de Aanbestedingswet behorende Gids Proportionaliteit geeft handvaten voor het maken van deze keuzes.

Door dit maatwerk kunnen er geen eenduidige regels worden opgesteld hoe een "standaard aanbesteding" doorlopen moet worden, er is namelijk geen standaard aanbesteding!

Om dit maatwerk te kunnen leveren, streven we ernaar om met minder regels en voorwaarden te werken. Dat betekent loslaten in vertrouwen. Dat loslaten doen we geleidelijk om onnodige rechtmatigheidsrisico's te beheersen en (binnen de kaders van rechtmatigheid) meer te kunnen focussen op doelmatigheid.

Doel van het Inkoopbeleid is de gemeentelijke organisatie in staat te stellen om doelmatig, rechtmatig, integer en transparant in te kopen. Kortom het streven naar professionele inkoop. Professionele inkoop en daarmee dus ook dit Inkoopbeleid beoogt:

- doelmatige, rechtmatige en verantwoorde besteding van publieke gelden;
- het reduceren van risico's op schadeclaims door niet rechtmatig uitgevoerde (Europese) aanbestedingen;
- integriteit en betrouwbaarheid van zowel opdrachtgever als leverancier;
- eerlijke en gelijke kansen voor leveranciers;
- maximale toegankelijkheid van overheidsopdrachten voor leveranciers;
- stimuleren van de lokale en regionale werkgelegenheid en kennisontwikkeling, ook voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt;
- optimale innovatie/duurzaamheid van in te kopen leveringen, diensten en werken;
- het hanteren van een eenduidige, transparante en heldere werkwijze.

Deze speerpunten kunnen worden samengevat in 6 doelstellingen van inkoop, namelijk:

- a. doelmatigheid
- b. rechtmatigheid
- c. integriteit
- d. duurzaamheid
- e. social return
- f. MKB vriendelijk aanbesteden

Bedacht dient te worden dat alle doelstellingen relevant zijn, maar ze tellen niet op elk moment en voor elke inkoop even zwaar. Inkopen binnen de gemeente is het continu zoeken naar een balans, waarbij het onderlinge belang van deze doelstellingen voortdurend wordt afgewogen. De inkoopadviseur kan helpen bij het maken van deze afweging.

Leeswijzer

In het onderstaande worden de genoemde 6 doelstellingen nader uitgelegd. Vervolgens komen de marktbenaderingen en aanbestedingsprocedures aan bod, incl. de mogelijkheden tot afwijking. Tenslotte ronden we af met een praktisch punt.

I. Doelstellingen

a. Doelmatigheid

De financiën van de gemeente hebben de laatste jaren voortdurend onder druk gelegen, de komende jaren zal dit naar verwachting ook zo blijven.

Door (naast rechtmatig) ook doelmatig in te kopen, kan inkoop een steentje bijdragen aan deze bezuiniging. Daarnaast wordt er in de regio steeds vaker de samenwerking opgezocht om gezamenlijk aanbestedingen op de markt te zetten.

De gemeente Venray bevordert doelmatig aanbesteden, dat wil zeggen het op zodanige wijze aanbesteden dat een zo efficiënt en effectief mogelijke inzet van geldelijke middelen wordt bereikt. Hierbij wordt gekeken naar het beheersen en verlagen van de totale kosten voor de gemeente, waarbij een optimale prijs-kwaliteit verhouding wordt bereikt binnen door de gemeente vastgestelde voorwaarden. Afhankelijk van het in de kopen product moet de juiste gunningsmethodiek gekozen worden om deze optimale prijs-kwaliteitsverhouding te bereiken.

b. Rechtmatigheid

De gemeente Venray streeft naar een rechtmatige en verantwoorde besteding van publieke gelden en naar het reduceren van risico's op schadeclaims door (Europese) aanbestedingen rechtmatig uit te voeren.

Naast doelmatigheid is rechtmatigheid een belangrijk uitgangspunt voor inkopen. Rechtmatig inkopen wil zeggen handelen conform het wettelijk kader (zie hierna). De gemeente Venray is verplicht tot naleving van de nationale en Europese wet- en regelgeving. Aanvullende regels worden enkel nog gesteld om te komen tot een professionele inkooporganisatie die de in dit kader genoemde doelstellingen realiseert. Dit geldt voor alle inkopen van leveringen, diensten en werken. Een belangrijk doel van deze wetgeving is het stimuleren van de vrije markt en eerlijke concurrentie.

Rechtmatig handelen is één van de voorwaarden voor het verkrijgen van een goedkeurende controleverklaring van de externe accountant. Hierbij geldt dat een aantoonbare verantwoording van de gevolgde inkoop- en aanbestedingsprocedures essentieel is. Het inkoopbeleid draagt hier nadrukkelijk aan bij.

Op inkopen binnen de gemeente Venray is het volgende wettelijk kader van toepassing.

Gemeenschapsrecht:

- Het EG-verdrag met daarin de EG-beginselen van vrij verkeer van goederen, werknemers, dienstverlening en vestiging die in aanbestedingstermen worden vertaald doordat bij alle aanbestedingen (zowel boven als onder de Europese drempel) transparant, objectief en non-discriminatoir dient te worden gehandeld en daarbij geen disproportionele eisen mogen worden gesteld.
- De Europese Richtlijnen, vooral de Europese Richtlijn betreffende de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (2014/24/EU).

Nederlandse wetgeving:

- In het bijzonder de Aanbestedingswet 2012, zoals laatst aangepast in 2016, en het Aanbestedingsbesluit (AMvB);
- De Gids Proportionaliteit, die in het Aanbestedingsbesluit als verplicht richtsnoer is aangewezen.
- Het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016), het reglement voor het aanbesteden van opdrachten voor werken en aan werken gerelateerde leveringen en diensten dat in het Aanbestedingsbesluit als verplicht richtsnoer is aangewezen.
- De Gemeentewet, op basis waarvan de gemeentelijke administratie wordt gecontroleerd en waarin de bevoegdheid tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen is geregeld.
- De wet BIBOB die de integriteitsbeoordeling van leveranciers bevordert.
- De Algemene wet bestuursrecht (algemene beginselen van behoorlijk bestuur).
- Het Burgerlijk Wetboek (precontractuele goede trouw; redelijkheid en billijkheid).

c. Integriteit

Bij het verstrekken van opdrachten handelt de gemeente Venray als een professionele opdrachtgever integer, wat wil zeggen dat alle inkopen op objectieve, transparante en niet-discriminerende wijze worden uitgevoerd. Dit betekent dat alle leveranciers gelijke kansen hebben.

De integriteitsdoelstelling houdt daarnaast ook in dat de gemeente Venray uitsluitend opdrachten wil verlenen aan integere leveranciers. Deze dienen betrouwbaar te zijn en zich niet bezig te houden met criminele activiteiten. Potentiele leveranciers worden hierop getoetst met inachtneming van de Aanbestedingswet en de Wet Bevordering IntegriteitsBeoordeling door het Openbaar Bestuur (BIBOB), hiertoe kan een Gedragsverklaring aanbestedingen gevraagd worden dan wel een toetsing door het bureau BIBOB plaatsvinden.

d. Duurzaamheid

Duurzaam inkopen is het toepassen van milieu- en sociale criteria in alle fasen van het inkoopproces, opdat dit uiteindelijk leidt tot de daadwerkelijke levering van duurzame producten, diensten en werken. Bij milieuaspecten gaat het om het effect van het product of productieproces op het milieu, bijvoorbeeld energie of materiaalgebruik. Bij sociale aspecten betreft het thema's als kinderarbeid, arbeidsomstandigheden en mensenrechten.

De laatste jaren is er veel aandacht voor duurzaam inkopen en het stimuleren van innovatie. De gemeente heeft hierin een voorbeeldfunctie richting inwoners, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft in 2015 een plan van aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2015-2020 gepresenteerd. Daarnaast heeft de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland voor een selectie van productgroepen duurzaamheidscriteria opgesteld. Duurzaam inkopen kan ook worden bevorderd door het eisen van keurmerken als Fairtrade, Max Havelaar e.d.

Per aanbesteding moet bekeken worden welk duurzaamheidscriterium het meest passend is. Richting de toekomst spelen er de volgende ontwikkelingen en wensen die het duurzaam inkopen verder kunnen bevorderen:

- De ambitie van de gemeente is om in 2030 energieneutraal te zijn met compensatiemaatregelen (ofwel CO₂ neutraal). Dit is uitgewerkt in de Energiestrategie van 2013 waarin onder andere de doelstelling is opgenomen dat de gemeentelijke organisatie in 2030 100% duurzaam inkoopt. Daarmee wil de gemeente zelf het goede voorbeeld geven en hun ervaringen delen met de inwoners en bedrijven. Richtinggevend voor het treffen van maatregelen is dat de Total Cost of Ownership/Use voorop staat. De TCO/TCU-benadering biedt optimale ruimte om te verduurzamen, omdat inmiddels is aangetoond dat duurzaamheidsmaatregelen geld opleveren.
- Het ontschotten van budgetten, zodat het eenvoudiger wordt om aan de voorkant een duurder product in te kopen met lagere gebruiks- en/of onderhoudskosten.
- Biobased inkopen, waarbij fossiele grondstoffen vervangen worden door hernieuwbare grondstoffen. Bijvoorbeeld "plastic" bekken van bioplastic.
- Circulair inkopen. Hierbij wordt verspilling van grondstoffen tegengegaan door de herbruikbaarheid van producten en materialen te maximaliseren en de vernietiging van grondstoffen te minimaliseren.

e. Social Return

De gemeente Venray koppelt haar sociale doelstellingen aan het besteden van middelen voor allerlei diensten, werken en leveringen met als doel opleidingsmogelijkheden, werk en stageplekken te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Sociaal ondernemerschap wordt gestimuleerd door met voorrang producten en diensten van sociale

ondernemers in te kopen. Social return moet daar waar mogelijk worden toegepast bij alle (Europese) aanbestedingen. De gemeente Venray heeft hier tenslotte een voorbeeldfunctie.

Bij de uitwerking van het inkoophandboek (zie hierna) wordt nadere invulling gegeven aan social return, hierbij kan gedacht worden aan:

- een percentage van de aanneemsom of loonsom wordt aangewend voor het inzetten van werkzoekenden of stagiaires; of
- in het bestek wordt een sociale paragraaf opgenomen die de opdrachtnemer zelf kan invullen. Deze sociale paragraaf moet ruimte bieden aan innovatie en creativiteit om zo de beste vorm van samenwerking te vinden tussen de gemeente en bedrijven en ook tussen bedrijven en organisaties.
- het daar waar mogelijk taken onder te brengen bij de regionale sociale werkvoorziening (NLW) of andere ondernemers die de maatschappelijke en professionele integratie van gehandicapten of kansarmen tot hoofddoel hebben.
- Aandacht en invulling voor de Wet Banenafpraak.

f. Midden- en Kleinbedrijf (MKB) vriendelijk aanbesteden

Een van de uitgangspunten van de Aanbestedingswet is het stimuleren van de toegang voor MKB bedrijven bij overheidsopdracht, de gemeente Venray ondersteunt dit uitgangspunt.

De grondbeginselen van de aanbestedingsregelgeving zijn gelijke behandeling, transparantie en proportionaliteit. Dit betekent dat de gemeente geen enkel bedrijf, dus ook geen MKB/ lokale of regionale ondernemer, mag voortrekken bij gunning van opdrachten. Noch mag de overheid onnodige drempels opwerpen voor het inschrijven op aanbestedingen.

Hoe kan de gemeente er dan voor zorgen dat ook het MKB kan meedingen naar opdrachten?

Bijvoorbeeld door:

- geen disproportionele eisen te stellen aan ondernemers. De eisen moeten relevant zijn en in verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht.
- transactiekosten van aanbestedingen voor inschrijvers zo laag mogelijk te maken.
- door bij grote opdrachten gebruik te maken van de zogenaamde percelenregeling (noot: de mogelijkheid om binnen een grote opdracht een deel rechtstreeks bij een leverancier te leggen).
- het niet onnodig samenvoegen van opdrachten en indien opdrachten worden samengevoegd, gebruik te maken van percelen.
- bij een meervoudig onderhandse aanbesteding, daar waar mogelijk minimaal één MKB/ lokale of regionale ondernemer uit te nodigen.
- te kiezen voor een lichtere aanbestedingsprocedure (bij opdrachten onder de EU drempel).

Daarentegen acht de gemeente Venray het onwenselijk, dat leveranciers in een te grote mate van haar afhankelijk zijn. Hiermee wordt voorkomen dat een leverancier niet kan voortbestaan als de gemeente Venray, om wat voor reden dan ook, als klant wegvalt. Bovendien wordt een leverancier hierdoor gestimuleerd om te innoveren en zich te blijven ontwikkelen om andere potentiële klanten/ opdrachtgevers aan te trekken.

II. Marktbenadering en aanbestedingsprocedures incl. afwijkingen

Inkopen start met het vaststellen van de inkoopbehoefte. Vervolgens is het de vraag hoe de gemeente bij haar inkoop het maximale resultaat kan halen uit de markt. Het vaststellen van de te hanteren meest geschikte aanbestedingsprocedure is onderdeel van het vaststellen van de juiste inkoopstrategie.

De gemeente Venray wordt wettelijk gezien als aanbestedende dienst en valt daarmee rechtstreeks onder de werking van de Aanbestedingswet. Om te kunnen bepalen welke aanbestedingsprocedure moet worden gevolgd, dient de totale opdrachtwaarde (exclusief BTW, incl. opties en verlengingen) te worden vastgesteld conform de Aanbestedingswet.

Hierbij mag de opdracht niet kunstmatig geknipt worden om de aanbestedingsregels te ontduiken. Daartegenover bestaat er vanuit de Aanbestedingswet (in het kader van de toegang voor het MKB) de verplichting om ongelijksoortige opdrachten niet onnodig samen te voegen en omvangrijke of samengevoegde opdrachten, tenzij het niet passend is, in percelen op te delen.

Op basis van de vastgestelde opdrachtwaarde en aard van het in te kopen product, wordt met inachtneming van de in onderstaande tabel genoemde drempelbedragen een van onderstaande aanbestedingsprocedures geselecteerd.

Zoals eerder al is aangegeven, bestaat er geen standaard aanbesteding en moet per aanbesteding bekeken worden welke procedure het meest gepast is.

De in de tabel aangeven aanbestedingsprocedures zijn dan ook richtinggevend. Uitzonderingen hierop zijn mogelijk, deze worden hierna aangegeven onder "Uitzonderingen op de aanbestedingsprocedures".

Soort opdracht	Werken	Leveringen en Diensten
Aanbestedingsvorm		
Gemeentelijk aanbestedingsbeleid		
Enkelvoudig onderhands	< € 100.000,-	< € 50.000,-
Meervoudig onderhands	€ 100.000,- tot € 1.500.000,-	€ 50.000,- tot € 150.000,-
Nationaal openbaar	€ 1.500.000,- tot EU drempel*	€ 150.000,- tot EU drempel*
Europese Aanbestedingswetgeving		
Europees openbaar	≥ EU drempel*	≥ EU drempel*

* De Europese drempels worden iedere twee jaar door de Europese commissie vastgesteld.

Bij inkopen vanaf de drempel voor de meervoudig onderhandse procedure (respectievelijk € 100.000,- voor werken en € 50.000,- voor leveringen en diensten) geldt een meldingsplicht bij de inkoopadviseur.

Vanaf een drempel van € 10.000,- dient er een inkoopdossier aangelegd te worden en is het advies om het startformulier inkoop te gebruiken. Zie verder hiervoor het Inkoophandboek.

Enkelvoudige onderhandse aanbesteding wordt ook wel de 1 op 1 benadering of "gunning uit de hand" genoemd. In principe is geen sprake van een aanbesteding omdat slechts met één door de gemeente te selecteren partij wordt onderhandeld over de opdracht.

Meervoudig onderhandse aanbesteding is een aanbesteding waarvoor een beperkt aantal van tenminste drie - door de gemeente te selecteren - partijen worden uitgenodigd. Voor werken geldt het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW) waarin voorschriften zijn opgenomen voor de onderhandse procedure.

De nationaal openbare procedure is een aanbesteding die nationaal bekend wordt gemaakt via het publicatie platform TenderNed. Er bestaan 2 soorten openbare procedures:

- De Openbare procedure, hierbij kan een ieder die aan de gestelde minimumeisen voldoet inschrijven. Voor werken geldt het ARW waarin voorschriften zijn opgenomen voor de openbare procedure.
- De Niet—openbare procedure wordt ook wel aangeduid als een openbare procedure met voorafgaande selectie. Deze aanbesteding wordt openbaar bekend gemaakt, waarbij een ieder zich als gegadigde kan melden en waarvoor tenminste één, doch niet meer dan het aantal gegadigden vermeld in de bekendmaking, kunnen worden uitgenodigd om een offerte uit te brengen. Voor werken geldt het ARW waarin voorschriften zijn opgenomen voor de niet-openbare procedure.

De Europese openbare procedure is een aanbesteding volgens voorschriften van de Aanbestedingswet/ARW 2016 en de daarbij behorende Europese aanbestedingsrichtlijn. Deze procedure is verplicht indien de geraamde waarde van de opdracht de Europese drempelbedragen overschrijdt. De aanbesteding wordt Europees bekend gemaakt en is toegankelijk voor alle (Europese) leveranciers.

Net als bij de nationaal openbare procedure zijn er hier 2 soorten: De Openbare en de Niet-openbare procedure.

Uitzonderingen op de aanbestedingsprocedures:

- Sociale en andere specifieke diensten.
Voor de zogenaamde Sociale en andere specifieke diensten (dit betreft met name diensten uit het Sociaal Domein) geldt een verlicht aanbestedingsregime. Ongeacht de opdrachtwaarde van dit soort opdrachten dient er per geval in overleg met de inkoopadviseur de meest gepaste aanbestedingsvorm gekozen te worden. Bij een geraamde opdrachtwaarde van deze diensten boven de € 750.000,- bestaan er daarnaast de volgende verplichtingen:
 - De opdracht dient vooraf gepubliceerd te worden op TenderNed zodat de markt zijn interesse voor de opdracht kenbaar kan maken.
 - Na opdrachtverlening moet de gunning ook gepubliceerd worden op TenderNed.
- Boven de EU drempel.
Deze zijn limitatief benoemd in de Aanbestedingsrichtlijn en overgenomen in de aangepaste Aanbestedingswet 2012. Hieronder vallen o.a. huurovereenkomsten voor onroerend goed, arbeidsovereenkomsten, juridische diensten en gevallen waarin sprake is van publiek-publieke samenwerking, inbesteden of quasi-inbesteden. Uitzonderingen op andere gronden zijn niet mogelijk.
- Onder de EU drempel.
Uitzonderingen op de minimaal voorgeschreven aanbestedingsprocedures onder de drempel zijn mogelijk in die gevallen waarmee de doelstellingen uit dit Inkoopbeleid worden gediend. De uitzonderingen dienen deugdelijk gemotiveerd (en bij voorkeur vooraf) voorgelegd te worden

aan de teammanager. In geval van politiek gevoelige dossiers, dient een afwijking voorgelegd te worden aan het college ter besluitvorming.

III. Tenslotte

Inkoophandboek

Om op een eenvoudige wijze een goede balans te vinden tussen de genoemde doelstellingen en vraagstukken die men in de praktijk bij aanbesteden tegenkomt, wordt er een Inkoophandboek opgesteld en vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. Hierin wordt een nadere uitwerking gegeven van het Inkoopbeleid.

Inwerkingtreding

Bovenstaand Inkoopbeleid treedt in werking op 1 augustus 2016. Met ingang van laatstgenoemde datum wordt het 'Inkoopbeleid 2013' ingetrokken.

Aldus vastgesteld in de collegevergadering van 1 augustus 2016.