

# Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Kampen 2011

Vastgesteld op 13 december 2011

# Inhoud

## **1 Doelstellingen en uitgangspunten 1**

- 1.1 Inleiding 1
- 1.2 Doelstellingen en uitgangspunten 3
- 1.3 Scheiden van belangen 5

## **2 Inkoop 6**

- 2.1 Inleiding 6
- 2.2 Raamovereenkomst/leadbuyer 6
- 2.3 Dienst, levering of werk? 7
- 2.4 Onderscheid 2A- en 2B-diensten 7
- 2.5 Europese drempelbedragen 8
- 2.6 Uitzonderingen om Europees aan te besteden 8
- 2.7 Aanbestedingsprocedure 9
- 2.8 Duurzaamheid 14
- 2.9 Functionele eisen 14
- 2.10 Besteller 15
- 2.11 Contractvoorwaarden 15

## **3 Kader 16**

### **4 Inkoopprocedure 16**

- 4.1 Wijze van aanbesteden 17
- 4.2 Lokale aanbestedingsprocedures 17
  - 4.2.1 Enkelvoudig onderhands 18
  - 4.2.2 Meervoudig onderhands 19
  - 4.2.3 Openbare aanbesteding 19
  - 4.2.4 Social Return 20
- 4.3 Europese aanbestedingsprocedures 21
  - 4.3.1 Openbare procedure 22
  - 4.3.2 De niet-openbare aanbesteding 22
  - 4.3.3 Bijzondere aanbestedingsprocedures 22
  - 4.3.4 Concurrentiegerichte dialoog 22
  - 4.3.5 Gunning door onderhandelingen na mededeling 23
  - 4.3.6 Gunning door onderhandelingen zonder mededeling 23
- 4.4 Termijnen 23
- 4.5 (Voor)aankondiging van een opdracht 24

### **5 Bestek: selectiecriteria 24**

- 5.1 Uitsluitingsgronden 25
- 5.2 Wet Bibob 26
- 5.3 Financieel-economische criteria 27
- 5.4 Beroepsbekwaamheid en technische criteria 27

### **6 Bestek: gunningscriteria 28**

### **7 Gunning 29**

- 7.1 Rechtsbescherming 29
- 7.2 Overeenkomst en algemene voorwaarden 29

### **8 Evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid 31**

- Bijlagen: A. Inkoopvoorwaarden gemeente Kampen  
B. Nota Scheiding van Belang  
C. Afwijkingen van- en aanvullingen op de UAV 1989

# 1 Doelstellingen en uitgangspunten

## 1.1 Inleiding

Aanleiding voor de herziening van de oude kaderNota aanbestedingsbeleid, laatstelijk gewijzigd op 12 juni 2006, is dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid als gevolg van zowel interne reorganisatie als marktontwikkelingen en regelgeving in onvoldoende mate concrete instrumenten en praktische richtlijnen biedt aan gebruikers om optimaal ondersteund te worden bij het rechtmatig inkopen en aanbesteden.

Eveneens is een wens in de Uitvoeringsagenda 2010-2014 en een motie van de raad aanleiding geweest voor herziening van het huidige aanbestedingsbeleid.

De betreffende motie van 11 november 2010 luidt als volgt:

“ De gemeenteraad,

*Overwegende dat:*

- *Het werkvoorzieningschap van de gemeente Kampen en Dronten, Impact, geconfronteerd wordt met bezuinigingen op termijn van zowel de rijksoverheid als de gemeente.*
- *Impact met name behoefte heeft aan werkaanbod om zoveel mogelijk WSW-geïndiceerden te kunnen bedienen in een zinvolle economische bijdrage.*

*Verzoekt het college:*

1. *Het aanbestedingsbeleid en –praktijk van de gemeente in 2011 te herzien met het doel daarbij gebruik te maken van de mogelijkheden binnen de aanbestedingsregelgeving om meer werkaanbod voor mensen met een WSW-indicatie te genereren zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie.”*

De wens in de Uitvoeringsagenda 2010-2014 (punt 4.2.1) luidt dat de nota aanbestedingsbeleid wordt aangevuld met de verplichting tot het aanbieden van leer-/werktrajecten.

Voor zover mogelijk op grond van de aanbestedingsregelgeving, is middels de beleidsuitgangspunten in paragraaf 4.2.4 getracht te voldoen aan voormelde wens en motie.

De kaderNota is op een aantal aspecten aangepast, namelijk:

- concrete handvatten en instrumenten om in te kopen en aan te besteden;
- onderscheid dienst, levering of werk verduidelijken;
- onderscheid tussen 2A- en B-diensten maken;
- opnemen van leadbuyer principe;
- berekening van drempelbedragen;
- duurzaam inkopen nadrukkelijker opnemen;
- mogelijkheid van ‘MKB-vriendelijk’ aanbesteden (inkopen bij lokale aanbieders stimuleren);

- Social Return (sociale doelstelling om bijvoorbeeld de inzet van arbeidsgehandicapten en langdurig werklozen te stimuleren) toevoegen.

Ook zijn de aanbevelingen uit het rapport Evaluatie Inkoop- en Aanbestedingsbeleid<sup>1</sup> in deze kaderNota verwerkt.

Het college stelt op grond van artikel 25 van de Financiële Verordening ex art. 212 Gemeentewet het inkoop- en aanbestedingsbeleid vast.

## 1.2 Doelstellingen en uitgangspunten

In het Inkoop- en aanbestedingsbeleid legt de gemeente Kampen vast welke doelstellingen, uitgangspunten en procedures zij hanteert bij het inkopen en aanbesteden en hoe het inkoop- en aanbestedingsproces verloopt. Deze kaderNota vormt enerzijds een vastlegging van beleid (hoofdstukken 1, 2 en 8) en anderzijds een praktische leidraad voor budgethouders bij het inkopen (hoofdstukken 3 tot en met 7).

### Doelstellingen

De gemeente Kampen wil een integer en doelmatig aanbestede zijn en heeft de randvoorwaarden hiervoor in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgelegd. Vanuit het (Europees en nationaal) recht heeft de gemeente bij het inkopen rekening te houden met een aantal beginselen. Deze beginselen zijn: transparantie, objectiviteit, non-discriminatie, zorgvuldigheid en vertrouwensbeginsel.

#### **Transparantie**

*In het belang van potentiële inschrijvers moet voor voldoende openbaarheid worden gezorgd. Hiermee wordt de markt voor concurrentie opengesteld en kan de onpartijdigheid van een aanbestedingsprocedure getoetst worden.*

#### **Objectiviteit**

*Het zodanig formuleren en toepassen van selectie- en gunningscriteria dat potentiële inschrijvers gelijke kansen hebben.*

#### **Non-discriminatie**

*Het verbod om potentiële inschrijvers uit andere landen van de Europese Unie op grond van hun nationaliteit bij aanbestedingen uit te sluiten.*

Samengevat streeft de gemeente Kampen de navolgende (beleids)doelstellingen na:

1. rechtmatig inkopen en aanbesteden;
2. doelmatig inkopen;
3. duurzaam inkopen;
4. het waarborgen van de integriteit bij het inkoop- en aanbestedingsproces;
5. het stimuleren van de inzet van bijvoorbeeld arbeidsgehandicapten die voor de Wsw<sup>2</sup> geïndiceerd zijn, en langdurig werklozen;
6. het stimuleren van de lokale werkgelegenheid door waar mogelijk in te kopen bij lokale MKB-bedrijven.

De achtergrond van deze doelstellingen wordt hierna kort toegelicht.

<sup>1</sup> Rapport 'Evaluatie Inkoop- en Aanbestedingsbeleid gemeente Kampen', opgesteld op 27 februari 2009 door Heijting Weerts Groep te Utrecht.

<sup>2</sup> Wet sociale werkvoorziening (Wsw)

1. **Rechtmatig inkopen en aanbesteden** betekent dat de gemeente zich bij inkopen aan haar eigen, nationale en Europese regelgeving houdt. Concreet betekent dit onder meer dat inkopen bevoegd moeten worden gedaan, dat de juiste procedure wordt gevolgd en dat de financiële administratie volledig, juist en betrouwbaar moet zijn. De rechtmatigheid van financiële beheershandelingen wordt jaarlijks getoetst door de accountant. Zijn bevindingen worden neergelegd in een verklaring omtrent de rechtmatigheid en vormt sinds 2004 een vast onderdeel van de accountantscontrole naast de jaarlijkse jaarrekeningcontrole.

2. **Doelmatig inkopen** betekent dat bij inkopen afgewogen moet worden op welke wijze de aanwezige (financiële) middelen zo efficiënt mogelijk kunnen worden ingezet. Het gaat niet om zo goedkoop mogelijk inkopen, maar om het bereiken van een goede prijs-kwaliteitverhouding. Kwaliteit ligt voor de gemeente Kampen ook in duurzaamheid, integriteit en sociaal-maatschappelijke afwegingen.

3. Het begrip '**duurzaam inkopen**'. Bij alle inkopen en aanbestedingen wordt een afweging gemaakt ten aanzien van duurzaamheid; de gemeente hanteert hierbij de door SenterNovem ontwikkelde duurzaamheidscriteria voor productgroepen.

De gemeente onderschrijft de door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) ontwikkelde initiatieven om te komen tot 100% duurzaam inkopen in 2015.

4. Achtergrond van de doelstelling om de **integriteit** te waarborgen is het gemeentelijk integriteitbeleid en de Wet Bibob. Het gaat er hierbij om dat de gemeente zich integer gedraagt bij het inkopen en in voorkomende gevallen de integriteit van de aanbieders beoordeelt.

5. De gemeente hecht belang aan het toegankelijk maken van de arbeidsmarkt voor arbeidsgehandicapten die voor de Wsw geïndiceerd zijn<sup>3</sup> en langdurig werklozen. Eén van de mogelijkheden om het toegankelijk maken te bevorderen is **Social Return**. Onder Social Return wordt verstaan: maatregelen die de naleving van grondrechten en beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, sociale cohesie en solidariteit moeten bevorderen. Om dit te kunnen bereiken kunnen bijvoorbeeld sociale besteksvoorwaarden bij aanbestedingen worden gesteld om de werkgelegenheid voor arbeidsgehandicapten en langdurig werklozen te bevorderen.

6. Door middel van deze doelstelling worden het **lokale bedrijfsleven** en de **lokale werkgelegenheid** gestimuleerd. Het gaat er hierbij om dat niet standaard wordt gekozen voor een zo groot mogelijk volume en/of voor grote en langdurende contracten met partijen, maar dat er ook oog is voor MKB-ondernemers die niet onbedoeld uitgesloten worden door het stellen van bijvoorbeeld omzet- en ervaringseisen, ofwel eisen die aan aanbieders bij een aanbesteding worden gesteld. Dit niet om een voorkeursbehandeling voor lokale aanbieders in het leven te roepen, maar om opdrachten zodanig in de markt te zetten dat lokale aanbieders waar passend een reële kans hebben op die opdracht.

Een voorkeursbehandeling voor lokale aanbieders is niet toegestaan, omdat dit strijdig is met de beginselen van het Europese Verdrag (non-discriminatiebeginsel).

## **Uitgangspunten**

Om voornoemde doelstellingen te bereiken, gelden de navolgende uitgangspunten:

a. Alle inkoop- en aanbestedingsprocedures zijn in overeenstemming met deze kaderNota;

---

<sup>3</sup> Uitvoering van de motie van de raadsvergadering d.d. 11 november 2010, punt 1.

- b. Bij de verschillende vormen van aanbesteden<sup>4</sup> wordt een bijbehorend model programma van eisen gehanteerd;
- c. De keuze voor een bepaalde vorm van aanbesteden vindt plaats aan de hand van in de kaderNota vastgestelde criteria;
- d. Er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van leadbuyerschap. In dit verband is bij leadbuyerschap leidend de eenheid die het grootste inkoopvolume heeft binnen een opdracht, tenzij de directie daartoe anders besluit. Bij gemeenteoverschrijdende aanbestedingen is de voorgeschreven aanbestedingsvorm van de overheidsinstantie/instelling die het grootste inkoopvolume heeft leidend, tenzij de betrokken overheidsinstanties/instellingen gezamenlijk tot een andere aanbestedingsvorm besluiten;
- e. De leadbuyer/budgethouder vraagt de inkoopadviseur zonnodig om advies bij het inkopen. De inkoopadviseur levert maatwerk;
- f. De gemeente is voornemens gebruik te maken van de mogelijkheden die de wet Bibob biedt ten aanzien van de beoordeling van de integriteit van de leveranciers;
- g. De gemeente streeft naar zoveel mogelijk marktwerking om een optimale prijs/kwaliteit-verhouding te verkrijgen;
- h. De uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is een integrale verantwoordelijkheid van de eenheidsmanagers;
- i. Er is sprake van een coördinerende inkoopadviesfunctie die leadbuyers adviseert (zie § 2.1), aanbestedingen begeleidt en een centraal contractenregister beheert;
- j. Uitvoering van de kaderNota maakt deel uit van de (jaar)plannen van de eenheden;
- k. Jaarlijkse verantwoording en rapportages vinden plaats bij de reguliere verantwoordingsmomenten.

### 1.3 Scheiden van belangen

Daarnaast bestaat het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Kampen uit de nota 'Scheiding van Belang'<sup>5</sup>.

*"Belangenverstremgeling rond een aanbesteding kan zich voordoen wanneer een inschrijvende marktpartij betrokken was, of is, bij de voorbereiding van het project of de aanbesteding of de beoordeling van de inschrijvingen. Belangenverstremgeling kan leiden tot het vervalsen van de mededinging door a) inschrijven met voorkennis of b) manipulatie van de opdracht, de aanbesteding of de gunning."*

Om (de schijn van) belangenverstremgeling te voorkomen, hanteert de gemeente Kampen als basis het beleid 'Scheiding van Belang'<sup>6</sup> van Rijkswaterstaat.

---

<sup>4</sup> Protocolen en modelbrieven, zoals bijvoorbeeld afwijzings-, gunningsbrieven – alles afgestemd op de verplichtingen uit het Bao en de Wira – zijn in ontwikkeling. Zodra bedoelde protocollen en modelbrieven beschikbaar zijn, worden deze op de intranetsite van de gemeente geplaatst.

<sup>5</sup> De nota 'Scheiding van Belang' is vastgesteld door het directieteam van Rijkswaterstaat op 14 september 2007. De nota bevat richtlijnen en maatregelen voor het tegengaan van belangenverstremgeling of – positief geformuleerd – voor het goed scheiden van belangen bij aanbestedingen.

<sup>6</sup> Zie bijlage B.

## 2 Inkoop

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de stappen die voorafgaan aan een inkoop<sup>7</sup>. Deze stappen vormen onderdeel van het inkoopproces. Het initiatief om in te kopen wordt doorgaans genomen door een budgethouder (hierna: inkoper). Een budgethouder zal advies kunnen inwinnen bij een inkoopadviseur, die hem kan ondersteunen bij het beantwoorden van onderstaande vragen en het doen van een inkoop die beantwoordt aan de wensen van de gemeentelijke organisatie en aan dit beleid.

Voorafgaand aan elke aanbesteding gaat de inkoper na:

1. of er binnen de gemeente een raamovereenkomst/leadbuyer is voor de inkoopcategorie;
2. of er sprake is van een dienst, levering of werk;
3. wat het drempelbedrag is;
4. of er sprake is van een uitzondering op de aanbestedingsplicht;
5. welke aanbestedingsprocedure aangewezen is;
6. of en op welke wijze duurzaam kan worden ingekocht;
7. op welke wijze vorm en inhoud kan worden gegeven aan de mogelijkheid van 'MKB-vriendelijk' aanbesteden respectievelijk de Social Return-doelstelling;
8. welke eisen aan het "product" en de leverancier worden gesteld;
9. wie bevoegd is om een contract te sluiten;
10. wie een bestelling mag doen.

In de volgende paragrafen worden de hiervoor genoemde stappen toegelicht.

#### Websites

Aanbevolen websites op het terrein van inkoop- en aanbesteding zijn:

1. [www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl) : voor informatie, advies, instrumenten en praktische tips met betrekking tot het inkopen en aanbesteden van werken, leveringen en diensten;
2. [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl) : voor kennis en expertise over Europees recht en toepassing van Europese regelgeving voor decentrale overheden;
3. [www.uavgc.nl](http://www.uavgc.nl) : voor informatie over geïntegreerde contracten (UAV-GC 2005).

### 2.2 Raamovereenkomst/leadbuyer

Er zijn vele inkoopcategorieën die door meerdere eenheden en afdelingen worden ingekocht. Voorbeelden van inkoopcategorieën zijn voertuigen, ICT dienstverlening, opleidingen, detachering, kantoorartikelen.

De budgethouders binnen een inkoopcategorie zijn verantwoordelijk voor "hun" inkoop. De leadbuyer van een dergelijke inkoopcategorie is degene (team of eenheid), die:

1. voor een bepaalde inkoopcategorie doelmatig, rechtmatig en duurzaam inkoop;
2. verantwoordelijk is voor het aanwezig zijn van een of meer gemeentebrede inkoopcontracten en deze contracten beheert;
3. zich bezighoudt met leveranciersmanagement.

Alle budgethouders van een inkoopcategorie kopen binnen de door de leadbuyers beheerde raamovereenkomsten in.

Gelet op het voorgaande moet een budgethouder in het kader van zijn/haar inkoop allereerst nagaan wie de leadbuyer is en of de gemeente Kampen een raamovereenkomst heeft gesloten voor deze inkoopcategorie.

Als er een raamovereenkomst is, hoeven de hierna genoemde vragen niet te worden beantwoord. Dat is anders als er sprake is van inkoop van een nieuw substantieel volume ten opzichte van de raamovereenkomst die is aanbesteed.

---

<sup>7</sup> Een aanbesteding is een offertezoek naar meerdere ondernemers.

## 2.3 Dienst, levering of werk?

Als er geen raamovereenkomst is, moet de inkoper nagaan of de gewenste inkoop is aan te merken als dienst, levering of werk. Dit onderscheid is van belang, omdat voor diensten, leveringen en werken andere bedragen gelden waarboven een Europese aanbestedingsprocedure moet worden gevolgd (zie § 2.5).

De begrippen dienst, levering en werk zijn gedefinieerd in het Besluit aanbestedingregels voor overheidsopdrachten (hierna: Bao), maar geven weinig duidelijkheid. Daarom is gekozen voor een bruikbare en begrijpelijke definitie, die kan worden gebruikt als vuistregel om de begrippen uit elkaar te houden.

**Een levering is de inkoop van een tastbaar product.**<sup>8</sup> Voorbeelden zijn: kantoormeubelen, boeken, etenswaren (kantine), computerapparatuur- (hardware) en programma's (software).

**Een werk is de inkoop van de uitvoering van werkzaamheden.**<sup>9</sup> Voorbeelden zijn: de aanleg en het onderhoud van een weg, aanleg en onderhoud van riolering, het bouwen van een gemeentehuis of voetbalstadion, aanleg van sportvelden. Werken zouden ook kunnen worden gedefinieerd als werkzaamheden die nodig zijn om een bouwwerk of ander werk (bijvoorbeeld een dijk of een weg) in de openbare ruimte tot stand te brengen.

**Een dienst is de inkoop van een niet tastbaar product.** Voorbeelden zijn: de inhuur van derden (bijvoorbeeld architect, ICT-er, organisatieadviseur, financieel adviseur, projectmanager), onderhoud (aan bijvoorbeeld computers, sportvelden), catering, schoonmaakwerkzaamheden enzovoort.

Diensten zouden dus ook als dienstverlening kunnen worden gedefinieerd.

Bij gemengde opdrachten (bijvoorbeeld de uitvoering van een werk in combinatie met onderhoudswerkzaamheden) moet vooraf advies bij de inkoopadviseur worden ingewonnen.

## 2.4 Onderscheid 2A- en 2B-diensten

Bij de aanbesteding van diensten bestaat een onderverdeling tussen diensten waarbij het volledige regime van de Europese aanbestedingsrichtlijnen van toepassing is (2A) en diensten waarbij slechts een zeer beperkt gedeelte van de Europese aanbestedingsrichtlijnen (2B) van toepassing is. De 2B-diensten zijn aangemerkt als diensten die in het algemeen geen bijdrage leveren aan de eenwording van de interne markt en doorgaans geen grensoverschrijdend belang in zich hebben. Voorbeelden van 2B-diensten zijn diensten op het gebied van jongerenwerk, re-integratie, maatschappelijke dienstverlening, cultuur, sport en recreatie, juridische diensten, dienstverlening door uitzendbureaus. Echter, de beginselen van het aanbestedingsrecht, gelijke behandeling, non-discriminatie en transparantie blijven onverkort gelden, wat onder andere betekent dat een passende mate van openbaarheid in acht moet worden genomen (zie paragraaf 2.7). Dit geldt in beginsel ook voor 2B-diensten, tenzij geen sprake is van grensoverschrijdend belang.

---

<sup>8</sup> Ook wel aangeduid als roerende zaak. Het Burgerlijk Wetboek (BW) definieert alleen het tegengestelde begrip "onroerende zaak" als de grond, niet gewonnen delfstoffen en met de grond duurzaam verbonden beplantingen, gebouwen en werken.

<sup>9</sup> De Europese richtlijnen definiëren het begrip werk als volgt: "het product van een geheel van bouwkundige of civieltechnische werken dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen."



## 2.5 Europese drempelbedragen

Na vaststelling of er sprake is van een dienst, levering of werk, moet de inkoper nagaan wat de waarde van de opdracht is.

Inkopen van diensten, werken en leveringen boven een bepaald bedrag (drempelbedrag) moeten namelijk Europees worden aanbesteed. Deze Europese drempelbedragen<sup>10</sup> zijn in onderstaande tabel aangegeven.

	Dienst	Levering	Werk
<b>Drempelbedrag</b>	€ 193.000,00	€ 193.000,00	€ 4.845.000,00

N.B. De drempelbedragen worden door de Europese Commissie om de twee jaar opnieuw geïndexeerd. De aangepaste bedragen maken te zijner tijd deel uit van dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Op de intranetsite van de gemeente staan steeds de actuele Europese drempelbedragen vermeld.

Belangrijk is op welke wijze de waarde van een overheidsopdracht (lees: inkoop) berekend wordt om te bepalen of een opdracht valt onder de Europese aanbestedingsregels.

Uitgangspunt is de totale waarde van het contract, inclusief verlengingsmogelijkheden. Dat betekent dat het knippen van opdrachten in verschillende opdrachten of in tijd (jaarcontracten) niet is toegestaan om onder de Europese aanbestedingsregels uit te komen.

Een uitzondering op deze hoofdregel<sup>11</sup> geldt voor diensten die met een zekere regelmaat worden verleend of die bestemd zijn om gedurende een bepaalde periode te worden hernieuwd. In dat geval is de totale waarde van de opdracht de geraamde waarde van overheidsopdrachten voor diensten over de twaalf maanden na de eerste levering of over het afgelopen boekjaar.

Bij contracten voor diensten en leveringen zonder vaste prijs wordt de totale waarde bepaald op de totale geraamde waarde voor de gehele looptijd (als het contract minder dan 4 jaar is) of het maandelijks bedrag vermenigvuldigd met 48 (als het contract langer duurt dan 4 jaar).<sup>12</sup>

### Startformulier

Het startformulier voor inkopen en aanbesteden biedt een handvat voor de bepaling van aanbestedingsprocedure.

Het startformulier (meldingsformulier) moet bij inkoopacties vanaf € 25.000,- ingevuld worden en aan de inkoopcoördinator worden gestuurd.

## 2.6 Uitzonderingen om Europees aan te besteden

Niet alle diensten, leveringen of werken, die boven de Europese drempelbedragen uitkomen, hoeven Europees te worden aanbesteed. In deze paragraaf worden alleen de meest voorkomende uitzonderingen toegelicht.

**2B-dienst:** een in bijlage 2 B van het Bao genoemde dienst, waarvoor een vereenvoudigde Europese aanbestedingsprocedure geldt.<sup>13</sup> Deze procedure houdt in dat onder voorwaarden volstaan kan worden met het opstellen van een bestek en een aankondiging (naar de Europese Commissie). Eén van deze voorwaarden is dat een opdracht geen grensoverschrijdend belang heeft en dus niet interessant kan zijn voor aanbieders uit andere landen van de Europese Unie.

<sup>10</sup> De bedragen zijn exclusief BTW.

<sup>11</sup> Zie artikel 9 lid 13 Bao.

<sup>12</sup> Zie artikel 9 lid 15 Bao.

<sup>13</sup> Zie artikel 21 Bao.

Aandachtspunt is dat het lokale aanbestedingsbeleid (§ 2.7) wel gevolgd moet worden. Om te bepalen of er sprake is van een 2B-dienst zal een en ander vooraf door de inkoopadviseur worden getoetst.

**Concessieovereenkomst voor diensten:** een overeenkomst waarbij de opdrachtnemer het exclusieve recht krijgt om een dienst te exploiteren. Doordat deze mogelijkheid moet voldoen aan de Europese beginselen van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie, zal een concessieovereenkomst slechts bij uitzondering onderhands gegund kunnen worden.

Voorbeelden van een concessieovereenkomst zijn het recht om reclamezuilen te gebruiken of het recht om een openbare parkeergarage te exploiteren.

**Sociale werkvoorziening:** Opdrachten boven het Europese drempelbedrag (§ 2.5) kunnen worden voorbehouden aan SW-bedrijven op voorwaarde dat de publicatie vermeldt dat inschrijving alleen mogelijk is voor SW-bedrijven (sociale werkvoorzieningen).<sup>14</sup>

**Percelenregeling:** De gemeente kan meerdere overheidsopdrachten (inkopen) tegelijkertijd aanbesteden als percelen. Op grond van de percelenregeling (artikel 9 Bao) kan onder voorwaarden een deel (perceel) van de overheidsopdrachten voor werken of diensten aan het aanbestedingsregime worden onttrokken (dit moet wel in de publicatie worden vermeld). Het gaat om een werk dat of dienst die noodzakelijk is voor de uitvoering van een ander (groter) werk of dienst.

**Quasi aanbesteden/inbesteden:** een opdracht kan worden gegund aan een rechtspersoon waarin de gemeente een meerderheidsbelang of overwegende zeggenschap heeft. Er moet wel aan een aantal criteria voldaan worden voordat sprake is van een inbestedingsrelatie. Dit geldt dus niet voor elke rechtspersoon waarin de gemeente een meerderheidsbelang heeft, maar is ook afhankelijk van een aantal andere zaken. Daarentegen is in sommige situaties inbesteding mogelijk als er geen sprake is van een meerderheidsbelang.

Quasi-inbesteden (of quasi inhouse) is ontwikkeld in de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie.

Het standaardarrest hierbij is het Arrest Teckal (HvJ EG 18 november 1999, zaak C-107/98).

**Alleenrecht::** een opdracht kan worden gegund aan een andere aanbestedende dienst of aan een samenwerkingsverband van aanbestedende diensten<sup>15</sup>.

In artikel 18 van de Europese Richtlijn 2004/18/EG staat: 'deze richtlijn is niet van toepassing op overheidsopdrachten voor diensten die door een aanbestedende dienst worden gegund aan een andere aanbestedende dienst of aan een samenwerkingsverband van aanbestedende diensten op basis van een alleenrecht dat deze uit hoofde van bekendgemaakte wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen genieten, op voorwaarde dat deze bepalingen met het Verdrag verenigbaar zijn'. Onder wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen kunnen bijvoorbeeld vallen de wet, een raads- of collegebesluit, een vastgestelde gemeentelijke verordening.

## 2.7 Aanbestedingsprocedure

Als een overheidsopdracht voor een werk, dienst of levering minder waard is dan de in § 2.5 opgenomen Europese drempelbedragen, gelden de in onderstaande tabel aangegeven lokale drempelbedragen met bijbehorende procedures. Het kiezen voor een zwaardere procedure is altijd toegelaten, een lichtere procedure niet<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Zie artikel 19 Bao. Het is niet mogelijk om een voorkeurspositie aan Impact te geven, omdat dit in strijd is met het non-discriminatiebeginsel van het Europese Verdrag.

<sup>15</sup> Zie artikel 17 van het Bao.

<sup>16</sup> Meer hierover zie *Spoed en onvoorziene omstandigheden ('hardheidsclausule')* en *Afwijkingsmogelijkheden op grond van het BAO* op pag. 12.

Let wel, boven de Europese drempelbedragen is keuze voor een lichtere procedure alleen aan de orde als dit is toegestaan op grond van Europese regelgeving. Een uitzondering geldt voor een overheidsopdracht onder de Europese drempelbedragen en 2B-diensten, mits bij deze opdrachten geen sprake is van een grensoverschrijdend belang. In dat geval mag een dergelijke opdracht voor een werk, dienst of levering (enkelvoudig) onderhands worden gegund.

**Aanbestedingsvormen gemeente Kampen**

<b>Enkelvoudig onderhands (één offerte)</b>	<b>Bevoegd*</b>	<b>Publicaties</b>	<b>Opmerkingen</b>
Diensten en leveringen tot € 50.000,00	Teammanager van het betreffende team	Geen	Indien mogelijk bij plaatselijke bedrijven
Werken tot € 50.000,00	Teammanager van het betreffende team	Geen	Indien mogelijk bij plaatselijke bedrijven

<b>Meervoudig onderhands (minimaal drie offertes)</b>	<b>Bevoegd*</b>	<b>Publicaties</b>	<b>Opmerkingen</b>
Diensten en leveringen van € 50.000,00 tot € 100.000,00	Eenheidsmanager van de betreffende eenheid		Met een royale invitatie van het plaatselijke bedrijfsleven
Werken van € 50.000,00 tot € 350.000,00	Eenheidsmanager van de betreffende eenheid		Met een royale invitatie van het plaatselijke bedrijfsleven

Openbaar met en zonder voorselectie	Bevoegd*	Publicaties	Opmerkingen
Diensten en leveringen van € 100.000,00 tot € 193.000,00	Directie	<a href="http://www.aanbestedingskalender.nl">www.aanbestedingskalender.nl</a> en <a href="http://www.kampen.nl">www.kampen.nl</a>	De op de aanbestedingskalender aangemaakte aankondiging wordt ook op de gemeentelijke website geplaatst (danwel er wordt op de gemeentelijke website verwezen naar de aanbestedingskalender)
Werken van € 350.000,00 tot € 4.845.000,00	Directie	<a href="http://www.aanbestedingskalender.nl">www.aanbestedingskalender.nl</a> en <a href="http://www.kampen.nl">www.kampen.nl</a>	De op de aanbestedingskalender aangemaakte aankondiging wordt ook op de gemeentelijke website geplaatst (danwel er wordt op de gemeentelijke website verwezen naar de aanbestedingskalender).

Europees			
Diensten en leveringen van € 193.000,00 en hoger	College van burgemeester en wethouders	<a href="http://www.aanbestedingskalender.nl">www.aanbestedingskalender.nl</a> , <a href="http://www.kampen.nl">www.kampen.nl</a> , en in het EU-publicatieblad	De op de aanbestedingskalender aangemaakte aankondiging wordt ook op de gemeentelijke website geplaatst.
Werken van € 4.845.000,00 en hoger	College burgemeester en wethouders	<a href="http://www.aanbestedingskalender.nl">www.aanbestedingskalender.nl</a> , <a href="http://www.kampen.nl">www.kampen.nl</a> , en in het EU-publicatieblad	De op de aanbestedingskalender aangemaakte aankondiging wordt ook op de gemeentelijke website geplaatst.

- \* Onder **bevoegd** wordt in dit kader verstaan: alle (rechts)handelingen inzake (uitvoering van) inkoop- en aanbesteding, zoals het nemen van een aanbestedingsbesluit en een gunningsbesluit, het ondertekenen van brieven, het aangaan en ondertekenen van overeenkomsten en het ondertekenen van andere stukken namens de gemeente.
- Bovengenoemde bedragen zijn exclusief BTW.

### **Spoed en onvoorziene omstandigheden ('hardheidsclausule')**

Omstandigheden die afwijking van beleid rechtvaardigen zijn onvoorziene gebeurtenissen, of zaken met een spoedeisend karakter, die een (mogelijk) gevaar voor de continuïteit van een project kunnen vormen en die een directe (inkoop)actie vereisen.

Als bovenbedoelde omstandigheden zich voordoen, kan een verzoek worden ingediend om van het inkoop- en aanbestedingsbeleid af te wijken. Na schriftelijk advies van de inkoopcoördinator zal het afwijkingsverzoek worden beoordeeld door de gemeentesecretaris.

De enige feitelijke afwijking die aangevraagd kan worden, is een verzoek tot het mogen toepassen van een 'lager' (eenvoudiger) inkoop-/aanbestedingsregime dan welke normaliter van toepassing zou zijn (zie bovenstaande tabel).

Het betreffende verzoek dient zo spoedig mogelijk beoordeeld te worden door de gemeentesecretaris, die de afwijking kan toestaan en ontheffing verleent. Aan de ontheffing kunnen voorwaarden worden verbonden.

Bovenvermelde werkwijze voor afwijkingsverzoeken geldt alleen voor opdrachten met een contractwaarde tot de Europese drempelbedragen.

Bij opdrachten met een contractwaarde vanaf de Europese drempelbedragen is het college van burgemeester en wethouders bevoegd te beslissen omtrent het afwijkingsverzoek. Volgens het BAO (artikel 31 lid 1 sub c) mag bij spoed slechts worden afgeweken

*“voor zover afwijking strikt noodzakelijk is, ingeval de termijnen voor de openbare procedure of de niet-openbare procedure dan wel voor de procedure van gunning door onderhandelingen met mededeling van een aankondiging van een overheidsopdracht als bedoeld in artikel 30 BAO wegens dwingende spoed, als gevolg van gebeurtenissen die door de aanbestedende dienst niet kon worden voorzien en niet aan de aanbestedende dienst te wijten is, niet in acht kunnen worden genomen.*

In de adviesnota aan het college van burgemeester en wethouders dient uitdrukkelijk het advies van de inkoopcoördinator en het standpunt van de gemeentesecretaris te worden vermeld.

### **Afwijkingsmogelijkheden op grond van het BAO**

Naast bovenvermelde afwijkingsmogelijkheid ingeval van dwingende spoed noemt het BAO nog een aantal andere afwijkingsmogelijkheden voor specifieke situaties (voor de gemeente is met name artikel 31 BAO van belang, zie hieronder bij 'meerwerk' en 'herhalingsopdrachten').

Voor wat betreft toepassing van één van deze andere afwijkingsmogelijkheden, is degene die op grond van de geraamde waarde van de betreffende opdracht als 'bevoegd' is aangeduid in bovenstaande tabel met aanbestedingsvormen bevoegd te beslissen omtrent toepassing van de afwijkingsmogelijkheden .

### **Passende mate van openbaarheid**

De Europese Commissie is van mening dat, gelet op de doelstelling en beginselen van het EG verdrag ook onder de drempelbedragen bij bepaalde overheidsopdrachten concurrentie en openbaarheid een rol moeten spelen. Het Europese Hof heeft in deze discussie enigszins duidelijkheid verschaft in het Coname-arrest (HvJ EG 21 juli 2005, zaak C-231/03). Het Hof stelt dat er onder de drempelbedragen geen aanbestedingsplicht is, maar wel een verplichting tot passende bekendmaking of openbaarmaking van de overheidsopdracht.

Hoe de gemeente dit begrip moet invullen is dan de volgende vraag.

Gebleken is dat het voorschrijven van een passende mate van openbaarheid als gemeentelijke aanbestedingsvorm niet wenselijk is vanwege de onduidelijkheid omtrent de uitvoering van deze aanbestedingsvorm. Met verlaging (ten opzichte van het aanbestedingsbeleid uit 2006) van de gemeentelijke drempelbedragen voor openbaar aanbesteden is getracht een concrete invulling te geven aan het begrip passende mate van openbaarheid.

### **Meerwerk en herhalingsopdrachten**

In alle aanbestedingsprocedures is het mogelijk om een opdracht voor een werk of dienst aan een zelfde leverancier toe te kennen (en derhalve af te wijken van de voorgeschreven aanbestedingsvorm), mits de regels zoals beschreven in artikel 31 van het Bao worden nageleefd.

Voor meerwerk (een opdracht voor aanvullende werkzaamheden) betekent dit dat de opdracht aan dezelfde leverancier mag worden verstrekt, indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1. als gevolg van onvoorziene omstandigheden de aanvullende werkzaamheden nodig zijn voor de realisatie van de oorspronkelijke opdracht;
2. de aanvullende werkzaamheden uit technisch of economisch oogpunt niet los van de oorspronkelijke opdracht kunnen worden uitgevoerd zonder overwegende bezwaren voor de gemeente. Ingeval de aanvullende werkzaamheden wel los van de oorspronkelijke opdracht kunnen worden uitgevoerd, dan moeten zij strikt noodzakelijk zijn voor de vervolmaking daarvan;
3. de waarde van de aanvullende werkzaamheden niet hoger is dan 50% van de waarde van de oorspronkelijke opdracht.

Voor herhalingsopdrachten (een nieuwe opdracht) betekent dit dat de opdracht aan dezelfde leverancier mag worden verstrekt, indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1. (de waarde van) de opdracht voorzien was (bij de raming);
2. de herhalingsopdracht stemt overeen met de vraagspecificatie van de oorspronkelijk aanbestede opdracht;
3. de oorspronkelijke opdracht werd aanbesteed door een openbare of een niet-openbare procedure;
4. de mogelijkheid van herhaling moet reeds zijn aangekondigd bij de algemene bekendmaking van de aanbesteding van de oorspronkelijke opdracht;
5. van de herhalingsmogelijkheid moet gebruik worden gemaakt binnen drie jaren volgend op de oorspronkelijke opdracht.

Om overeenkomstig voornoemde drempelbedragen en de wensen van de inkoper in te kunnen kopen, kan de inkoopadviseur behulpzaam zijn om de voorgeschreven procedure te volgen zonder dat deze procedure afbreuk doet aan de flexibiliteit en slagvaardigheid van de inkoper.

Naast de lokale procedures kent het BAO de volgende Europese aanbestedingsprocedures:

- a. Openbare procedure;
- b. Niet openbare procedure;
- c. Concurrentiegericht dialoog;
- d. Gunning door onderhandelingen na voorafgaande aankondiging;
- e. Gunning door onderhandelingen zonder voorafgaande aankondiging;
- f. Prijsvraag (niet nader toegelicht).

Voor een nadere toelichting op deze begrippen en de lokale aanbestedingsprocedures wordt verwezen naar hoofdstuk 4 Inkoopprocedure.

## 2.8 Duurzaamheid

Duurzaam inkopen is als volgt te omschrijven:

“het toepassen van milieu- en sociale criteria in alle fasen van het inkoopproces, zodat dit uiteindelijk leidt tot de daadwerkelijke levering van duurzame producten, diensten en werken.”

In het Coalitieprogramma 2010-2014 is in paragraaf 8 het volgende aangegeven:

*“De gemeente Kampen geeft het goede voorbeeld als het gaat om duurzaamheid. In haar Inkoopbeleid speelt duurzaamheid een nadrukkelijke rol. Zij levert daarnaast een extra bijdrage door te investeren in energiebesparing in gebouwen en in de openbare ruimte. Het toepassen van LED's in de straatverlichting is daar een voorbeeld van. We informeren onze bewoners en ondernemers actief over en stimuleren ze tot duurzaamheid. [...] College- en raadsvoorstellen zijn voortaan standaard voorzien van een duurzaamheidsparagraaf, waaruit blijkt dat er een duurzaamheidstoets heeft plaatsgevonden.”*

Duurzame inkoop richt zich niet alleen op het milieu. Het gaat om het vinden van een gezonde en structurele balans tussen sociaal-economische ontwikkeling, de natuurlijke omgeving en maatschappelijk welzijn. Duurzaam inkopen omvat naast milieuaspecten (bijvoorbeeld hout met FSC-keurmerk of het gebruik van gerecyclede materialen) dus ook allerlei onderwerpen op het gebied van de mensenrechten, zoals het tegengaan van kinderarbeid en het stimuleren van minimaal aanvaardbare arbeidsomstandigheden.

In de praktijk betekent dit dat:

- bij het starten van een inkooptraject gekeken dient te worden naar de mogelijkheden voor duurzaam inkopen;
- in het bestek waar mogelijk duurzaamheidscriteria moeten worden opgenomen;
- leveranciers worden beoordeeld op grond van arbeidsvoorwaardelijke aspecten en integriteitseisen. Ook de maatschappelijke doelstellingen van de gemeente zelf worden zoveel mogelijk meegenomen in aanbestedingen.

Voorbeelden van duurzaam inkopen:

- meewegen van energiegebruik gedurende te verwachten levensduur van aan te schaffen machines e.d.;
- aanschaffen van voertuigen die op (bio)gas rijden, hybride voertuigen of elektrisch aangedreven voertuigen;
- meewegen van gebruik van streekeigen producten bij aanbesteding catering;
- meewegen recycle-mogelijkheden van materialen;
- bij sloopwerkzaamheden eisen dat de sloper voldoet aan de kenmerken van het Cradle-to-Cradle-certificaat;
- digitaal laten aanleveren van rapporten e.d. en 2-zijdig laten printen als papieren versie van documenten nodig is.

Duurzaamheidscriteria worden in het bestek als eisen en wensen geformuleerd.

SenterNovem (AgentschapNL) heeft voor een groot aantal productgroepen duurzaamheidscriteria ontwikkeld. De gemeente Kampen hanteert deze criteria, tenzij de leadbuyer aanleiding ziet om minder duurzaam in te kopen en de gemeentesecretaris hiermee instemt.

Aandachtspunt bij duurzaamheidscriteria is de formulering en de weging van duurzaamheidscriteria. De inkoopcoördinator kan hierbij behulpzaam zijn.

Andere aandachtspunten bij duurzaam inkopen zijn behalve de vraag of er aanbieders zijn die het gewenste product, dienst of werk duurzaam kunnen aanbieden, de gevolgen (kosten en afschrijftermijn) van duurzaam inkopen.

Ten behoeve van het duurzaam inkopen worden per produktgroep (zoals door AgentschapNL benoemd) nog overzichten met duurzaamheidscriteria ontwikkeld.

De gemeente Kampen heeft de ambitie heeft om vanaf 2015 100% duurzaam in te kopen.

## 2.9 Functionele eisen

Met de specificatie van de opdracht wordt bedoeld de eisen waaraan een in te kopen product, dienst of werk moet voldoen. Dit wordt doorgaans omschreven als Programma van Eisen (hierna: PvE).

Nadat duidelijk is geworden wat men wil inkopen en welke procedure daarvoor is aangewezen, moeten de functionele eisen van het in te kopen product, dienst of werk worden omschreven. Functionele eisen wil zeggen wat moet het 'kunnen'? En welk resultaat levert het op? Functionele eisen kunnen ook worden omschreven als wensen en verwachtingen van de opdrachtgever. Deze functionele eisen moeten overeenkomen met de wensen en verwachtingen van gebruikers (bijvoorbeeld bij de aanschaf van een ICT-applicatie).

Het is van belang dat wensen en verwachtingen eenduidig worden geformuleerd, dat wil zeggen niet voor meerdere uitleg vatbaar. Voorkomen moet worden dat een aanbieder een product, dienst of werk offreert waarvan voor beide partijen niet duidelijk is of het voldoet aan de functionele eisen. Een gevolg hiervan zou immers kunnen zijn dat de gemeente iets inkoop, waarvan zij verwacht dat het voldoet aan de functionele eisen, maar na implementatie niet naar tevredenheid functioneert. In dat geval zal de gemeente de aanbieder niet kunnen aanspreken wegens wanprestatie op basis van het bestek.

Functionele eisen kunnen bestaan uit technische criteria, kwaliteitsindicatoren en overige criteria ten aanzien van administratie, organisatie, levertijd, service.

De functionele eisen worden bij een aanbesteding, waarbij meerdere partijen zijn betrokken, verwerkt in het bestek. Het opstellen van een bestek kan zelf worden gedaan of de gemeente kan hiervoor een adviseur inhuren.

De hoofdstukken 5 en 6 geven een nadere beschrijving van het bestek.

## 2.10 Besteller

Binnen de gemeente Kampen gaan op dit moment ook andere personen dan de budgethouders verplichtingen aan. Zo doen medewerkers bestellingen (van boeken, bloemen, catering).

Conform de budgethoudersregeling kunnen medewerkers verplichtingen aangaan met toestemming van de budgethouder. Bovendien moeten facturen worden geparafeerd door een bevoegde budgethouder.

## 2.11 Contractvoorwaarden<sup>17</sup>

Op alle leveringen en diensten zijn de Algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente Kampen<sup>18</sup> van toepassing, tenzij het toepassen van specifieke branchevoorwaarden onvermijdelijk is om tot gunning en uitvoering van de opdracht te komen.

---

<sup>17</sup> De VNG en het ministerie van Economische Zaken hebben op 1 september 2010 een convenant gesloten met als doel dat alle gemeenten op een zelfde manier gaan aanbesteden onder de Europese norm. Hiertoe zullen er uniforme inkoopvoorwaarden en – reglementen worden opgesteld.

<sup>18</sup> Zie bijlage A.



In de Algemene Inkoopvoorwaarden van de gemeente Kampen zijn onder meer onderwerpen geregeld als betaling, garantie, ontbinding, aansprakelijkheid enzovoort. Voor nadere informatie wordt verwezen naar § 7.2.

Op opdrachten voor werken zijn in beginsel de UAV 1989 zoals bedoeld onder paragraaf 3 sub f van toepassing, tenzij voor de betreffende werken specifieke standaardvoorwaarden worden gehanteerd.

### 3 Kader

Op inkopen en aanbestedingen zijn binnen de gemeente Kampen de volgende juridische kaders van toepassing:

**Specifieke kaders:**

- a. Europese richtlijn 2004/18/EG
- b. Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao)
- c. Inkoopbeleid gemeente Kampen
- d. Ambtelijke Gedragscode Kampen 2004
- e. Aanbestedingsreglement Werken 2005 (ARW 2005)
  
- f. (in beginsel) Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken 1989 (UAV 1989) (bij aanbesteding van werken) - met specifieke afwijkingen van- en aanvullingen op de UAV 1989<sup>19</sup> -, dan wel de UAV-GC 2005 (voor geïntegreerde contractsvormen)
- g. Aanbestedingswet<sup>20</sup> (zal de Raamwet EU-regels vervangen)
- h. Wet Implementatie Rechtsbeschermingsrichtlijnen Aanbesteden (Wira)
- i. Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2009<sup>21</sup> (de Reiswijzer wordt in opdracht van o.a. het Ministerie van VROM binnenkort aangepast)

**Algemene kaders:**

- j. EU-verdrag, met name de regels over de interne markt
- k. Gemeentewet (bevoegdheid)
- l. Algemene wet bestuursrecht (algemene beginselen van behoorlijk bestuur)
- m. Burgerlijk Wetboek (contractenrecht)
- n. Algemene inkoopvoorwaarden gemeente Kampen (bij de inkoop van diensten of leveringen)
- o. Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob)
- p. Besluit accountantscontrole decentrale overheden 2003
- q. Kadernota Rechtmatigheid 2010 van het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG);
- r. Financiële Verordening ex art. 212 Burgerlijk Wetboek d.d. 13 maart 2005
- s. Controleverordening gemeente Kampen
- t. Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

### 4 Inkoopprocedure

Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van de aanbestedingsprocedures van overheidsopdrachten voor werken, diensten en leveringen beneden de Europese drempelbedragen (lokaal beleid, § 4.2) en van Europese aanbestedingsprocedures (§ 4.3 en § 4.4). Het hoofdstuk start in § 4.1 met een toelichting op de wijze waarop kan worden aanbesteed.

---

<sup>19</sup> Zie bijlage C.

<sup>20</sup> Deze wet is momenteel in voorbereiding.

<sup>21</sup> De Reiswijzer is een instrument bij de uitvoering van gebiedsontwikkelingsprojecten, waarbij staatssteun en aanbestedingsaspecten nader aan de orde komen.

## 4.1 Wijze van aanbesteden

Voordat een opdracht wordt aanbesteed moet de gemeente een keuze maken tussen traditioneel of innovatief aanbesteden. Traditioneel aanbesteden betekent dat de aanbesteder zelf het concept en het bestek ontwikkelt, dat aanbesteedt en de inschrijvers selecteert. De opdrachtgever houdt het hoogwaardige werk in huis en heeft maximaal greep op de technische uitvoering.

De gemeente kan ook innovatief aanbesteden. Dat houdt in dat de aanbestedende dienst hoge prestatie-eisen stelt, maar de technische invulling overlaat aan uitvoerende partijen. Deze eisen zijn bijvoorbeeld zware milieueisen en functionele eisen, integratie van meerdere aspecten of van meerdere fasen zoals ontwikkeling, realisatie, onderhoud en exploitatie.

Het effect van innovatief aanbesteden is dat het bedrijfsleven wordt geprikkeld nieuwe technieken en totaaloplossingen te ontwikkelen en complementaire partners te zoeken. Innovatief aanbesteden zal vooral betrekking hebben op het aanbesteden van werken en daarom met name interessant zijn voor de eenheid BOR.

De gemeente besteedt innovatief aan als deze vorm van aanbesteden bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen van het Inkoopbeleid (§ 1.2).

De in de § 4.3.3 tot en met 4.3.5 genoemde aanbestedingsprocedures kunnen worden gebruikt om innovatief aan te besteden.

Daarnaast bestaan er contractvormen als Design & Build (DB, ook wel Design & Construct), Design, Build & Maintain (DBM), Design, Build, Finance & Maintain (DBFM) of Publiek Private Samenwerking (PPS).

Hierna zal het begrip Design & Build kort worden toegelicht.

Door integratie van ontwerp en uitvoering kunnen verschillende voordelen worden behaald voor de aanbesteder. Er kan meer worden geprofiteerd van het innovatieve vermogen van de markt, terwijl ook kansen op het versnellen van de benodigde productietijd in het verschiep liggen. Een bijkomend voordeel is dat coördinatievraagstukken die kunnen rijzen binnen de varianten van de traditionele bouworganisatievorm zich minder voordoen en dat de daarmee verband houdende verantwoordelijkheid nu in één hand komt te liggen bij de D&B-aannemer.

Kenmerkend voor deze basisvorm van de geïntegreerde bouworganisatievorm, in vergelijking tot de traditionele bouworganisatievorm, is dat de aanbesteder nu in plaats van twee contracten met twee verschillende marktpartijen slechts één contract met een D&B-aannemer sluit. Daaruit vloeit dan tegelijkertijd voort dat die D&B-aannemer nu ook de juridische verantwoordelijkheid draagt voor de deugdelijke vervulling van de ontwerp taak, terwijl die in de traditionele bouworganisatievorm bij de aanbesteder dan wel bij de architect of raadgevend ingenieur ligt. Meer algemeen is het zo dat binnen D&B (maar ook bij de andere varianten van de geïntegreerde bouworganisatievorm) gestuurd wordt op integrale productverantwoordelijkheid van de D&B-aannemer.

## 4.2 Lokale aanbestedingsprocedures

In deze paragraaf worden de in Kampen gehanteerde (aanbestedings)vormen beschreven.

De keuze voor een bepaalde vorm wordt in eerste instantie door de drempelbedragen bepaald (zie § 2.5). Maar het is belangrijk dat de verschillende vormen ook vanuit strategisch en tactisch oogpunt ingezet worden. Om dat goed te kunnen doen, is inzicht in de markt en in de prijsopbouw nodig. Afhankelijk van de marktsituatie kan het goed zijn om ook bij een lager bedrag dan de drempel bijvoorbeeld toch openbaar aan te besteden. Een zwaardere vorm van aanbesteding mag altijd. Een lichtere vorm niet.

Ingeval van afwijking (lichtere vorm) van de voorgeschreven aanbestedingsprocedure is vooraf advies van de inkoopadviseur alsook ontheffing van de gemeentesecretaris nodig.

Om het plaatselijke bedrijfsleven maximaal in staat te stellen mee te dingen naar opdrachten van de gemeente Kampen worden de volgende maatregelen genomen:

- bij openbare aanbestedingen (al dan niet met voorselectie) zullen objectieve en proportionele geschiktheid- en selectiecriteria gesteld worden (dat wil zeggen redelijk in relatie tot de aard en de omvang van de opdracht) waardoor voorkomen wordt dat de (plaatselijke) MKB-ondernemers bij voorbaat kansloos zijn);
- aan combinaties van inschrijvers zullen geen hogere eisen gesteld worden dan aan afzonderlijke inschrijvers;
- bij meervoudig onderhandse aanbestedingen zal er een royale invitatie van het plaatselijke bedrijfsleven plaatsvinden;
- bij enkelvoudige uitnodigingen zullen opdrachten bij voorkeur bij plaatselijke bedrijven geplaatst worden.

Er worden lokaal drie aanbestedingsvormen onderscheiden:

- enkelvoudige onderhandse aanbesteding (§ 4.2.1);
- meervoudig onderhandse aanbesteding (§ 4.2.2);
- openbare aanbesteding (§ 4.2.3).

Deze aanbestedingsvormen worden hierna kort toegelicht.

#### **4.2.1 Enkelvoudig onderhands**

##### ***Inleiding***

Strikt genomen is dit type aanbesteding geen aanbestedingsvorm, omdat een overheidsopdracht niet in de markt wordt gezet, maar onderhands (één op één) wordt gegund. Dat laat onverlet dat de Europese aanbestedingsbeginselen van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie van toepassing zijn. Concreet betekent dit dat de gemeente ernaar streeft dat niet steeds routinematig dezelfde ondernemer wordt benaderd.

##### ***Voorbeeld***

*Een voorbeeld van enkelvoudig onderhands aanbesteden is de inhuur van externen. Inhuur dient om uitval in de vaste formatie of extra taken op te vangen. Doorgaans is op korte termijn inhuur (van diensten) nodig. Enkelvoudig onderhands aanbesteden is mogelijk tot het drempelbedrag van € 50.000,00. Echter, verlenging van een dergelijke inhuur komt in de praktijk regelmatig voor.*

*Indien de totale waarde van de inhuur met verlenging naar verwachting boven het bedrag van € 50.000,00 zal uitkomen, dient de wenselijkheid van een raamovereenkomst te worden onderzocht.*

##### ***Drempelbedragen***

Bij werken wordt aan één aannemer op basis van een open begroting gevraagd in te schrijven. Deze aanbestedingsvorm kan slechts worden toegepast voor werken met een verwachte aanneemsom tot € 50.000,00. Voor leveringen en diensten geldt eveneens een bedrag tot € 50.000,00.

## 4.2.2 Meervoudig onderhands

### *Inleiding*

Meervoudig onderhands aanbesteden houdt in dat tenminste drie aannemers (werken) worden uitgenodigd in te schrijven of drie of meer offertes worden gevraagd van leveranciers (leveringen en diensten).

Meervoudig onderhands kan met of zonder voorafgaande selectie plaatsvinden. De keuze voor één van deze procedures wordt bepaald op basis van de kennis van de markt.

Met selectie betekent dat de aannemers of leveranciers worden geselecteerd.

Criteria kunnen zijn: geschiktheid voor een bepaald(e) werk/levering/dienst, bekend met de situatie in Kampen, de hoogte van de omzet, kwaliteit van het werk, enzovoort.

Zonder selectie betekent dat aannemers of leveranciers worden benaderd met het verzoek om een offerte in te dienen. De vooraf opgestelde selectiecriteria moeten voldoen aan de algemene beginselen van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie.

### *Drempelbedragen*

Meervoudig onderhands aanbesteden mag plaatsvinden voor werken met een verwacht aanbestedingsbedrag tot € 350.000,00. Voor leveringen en diensten mag dat tot € 100.000,00.

## 4.2.3 Openbare aanbesteding

### *Inleiding*

De Europese Commissie heeft bepaald dat ook onder de Europese drempelbedragen een passende mate van openbaarheid moet worden gegeven aan de aanbesteding van overheidsopdrachten. Hoe dichter de waarde van de opdracht bij de Europese drempel komt, hoe meer dit gaat spelen. Bij het vaststellen van de gemeentelijke drempelbedragen en de voorgeschreven werkwijze en aanbestedingsvormen is getracht invulling te geven aan de 'passen- de mate van openbaarheid'.

### *Drempelbedragen*

Werken bij een verwacht aanbestedingsbedrag boven € 350.000,00 moeten openbaar worden aanbesteed, terwijl diensten en leveringen vanaf € 100.000,00 openbaar moeten worden aanbesteed. Met mogelijke overschrijding van het Europese drempelbedrag als gevolg van meerwerk zal rekening moeten worden gehouden.

### *Openbare aanbesteding al dan niet met voorselectie*

a. De openbare aanbesteding zonder voorselectie is een procedure in één ronde, die algemeen bekend wordt gemaakt en waarop iedere gegadigde kan inschrijven. In de openbare procedure worden in één fase zowel de selectiecriteria die zien op de gegadigde als de gunningscriteria die zien op de opdracht beoordeeld.

b. De openbare aanbesteding met voorselectie is een procedure in twee ronden, waarbij iedere geïnteresseerde gegadigde zich in eerste instantie kan aanmelden en waarbij vervolgens minimaal drie gegadigden tot de eigenlijke inschrijving worden uitgenodigd. In de procedure met voorselectie wordt in twee fasen aanbesteed. In de eerste fase worden de selectiecriteria die zien op de onderneming beoordeeld. De beste inschrijvers gaan door naar de tweede ronde waarin de gunningscriteria die zien op de opdracht worden beoordeeld. Het aantal inschrijvers dat doorgaat naar de tweede ronde wordt vooraf bekend gemaakt.

#### 4.2.4 Social Return

Het is van belang dat iedereen kan meedoen in de Kampense samenleving. Eén van de mogelijkheden om dit meedoen te bevorderen, is Social Return.

Onder Social Return wordt verstaan:

maatregelen die de naleving van grondrechten en beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, sociale cohesie en solidariteit moeten bevorderen. Om dit te kunnen bereiken kunnen bijvoorbeeld sociale besteksvoorwaarden bij aanbestedingen worden gesteld, met als doel:

- het bevorderen van werkgelegenheid/van reguliere banen voor werkzoekenden, personen met een WWB (Wet werk en bijstand)-uitkering / WIJ (Wet investeren in jongeren)-inkomensvoorziening / SW (Sociale Werkvoorziening)-loon en Nuggers (niet-uitkeringsgerechtigden) en
- het bevorderen van zowel onbetaalde stageplaatsen als leerwerktrajecten.

Daartoe zal door gemeente Kampen beleid worden ontwikkeld, waarbij onder meer zal worden uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- a. De opdrachtnemer is bij Europese aanbestedingen verplicht – tenzij de opdracht zich daartoe aantoonbaar niet voor leent of daardoor sprake is van disproportionaliteit (zie Gids Proportionaliteit, blz.40, 2<sup>e</sup> voorbeeld)- van de aanneemsom minimaal 5% te besteden aan lonen voor mensen die werkloos zijn dan wel voor mensen die een SW-loon ontvangen<sup>22</sup>.
- b. Wanneer de opdracht zeer arbeidsextensief is, namelijk wanneer de loonsom minder dan 30% van de aanneemsom uitmaakt, is de opdrachtnemer – in afwijking van uitgangspunt a- verplicht minimaal 7% van de in de aanneemsom begrepen loonsom te besteden aan vorenbedoelde lonen.
- c. Bij opdrachten met een waarde onder de Europese drempelbedragen zal waar mogelijk ook toepassing worden gegeven aan het bepaalde onder uitgangspunten a en b.
- d. In principe dient de SW-er of werkzoekende als bedoeld onder uitgangspunten a t/m c bij de uitvoering van de opdracht te worden ingezet. De opdrachtnemer kan echter ook een voorstel doen voor het plaatsen van een SW-er of werkzoekende op een ander project of bij een andere ondernemer, wanneer de opdrachtnemer geen mogelijkheden ziet binnen de betreffende opdracht.
- e. Er zal een boete ten bedrage van 5% van de aanneemsom (danwel 7% van de in de aanneemsom begrepen loonsom ingeval uitgangspunt b van toepassing is) worden gehanteerd ingeval van niet-nakoming van de verplichtingen als bedoeld onder uitgangspunten a t/m d. Daartoe zal 5% van de aanneemsom (danwel 7% van de in de aanneemsom begrepen loonsom ingeval uitgangspunt b van toepassing is) pas worden uitbetaald als de opdrachtnemer heeft aangetoond dat is voldaan aan de verplichtingen als bedoeld onder uitgangspunten a t/m d.
- f. Bij aanbestedingen met het gunningscriterium 'economisch meest voordelige inschrijving') wordt waar mogelijk aan de opdrachtnemers in alle sectoren gevraagd in de offerte aan te geven:
  - hoeveel onbetaalde stageplaatsen zij beschikbaar stellen ten behoeve van leerlingen van het VMBO, VSO, MBO;
  - hoeveel leerwerktrajecten zij aanbieden<sup>23</sup>.Dit uitgangspunt zal worden meegenomen in de uitvoeringsvoorwaarden in (de standaardovereenkomst bij) het bestek<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Het is niet mogelijk om een opdrachtnemer te verplichten bij de uitvoering van een opdracht SW-ers van Impact in te schakelen, omdat dit in strijd is met het non-discriminatiebeginsel van het Europese Verdrag. Zie voorts voetnoot 24.

<sup>23</sup> Invulling wens van de raad (uitvoeringsagenda 2010-2014, punt 4.2.1. Zie Inleiding bij deze Nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid).

- g. Bij de inzet van iemand die werkloos is en uitkering heeft dan wel van iemand die een SW-loon heeft, is het doel uitstroom naar reguliere arbeid dat wil zeggen een arbeids- dan wel een detacheringsovereenkomst doch in ieder geval een overeenkomst met een contractduur, die overeenkomt met de looptijd van de opdracht.

In vorenbedoeld social-return-beleid zullen de mogelijkheden voor gunning aan de uitvoeringsorganisatie voor de Wsw (hierna te noemen: uitvoeringsorganisatie) worden meegenomen. Voor alle opdrachten onder de Europese drempelbedragen, kan -indien deze zich lenen voor gunning aan de uitvoeringsorganisatie en geen sprake is van een grensoverschrijdend belang- de uitvoeringsorganisatie een bijzondere positie verkrijgen. Dit geldt ook voor 2B-diensten boven de Europese drempelwaarde zonder grensoverschrijdend belang.

Om te bevorderen dat hieraan in de praktijk zoveel mogelijk toepassing wordt gegeven, zal dit worden vastgelegd in een intern uitvoeringsprotocol.

Er zijn voorts nog de volgende mogelijkheden om social return bij aanbestedingen te realiseren:

- Een opdracht met een waarde waarvoor enkelvoudig onderhandse aanbesteding is toegestaan gunnen aan een SW-bedrijf.
- Een opdracht met een waarde waarvoor enkelvoudig onderhandse aanbesteding is toegestaan gunnen aan een onderneming waar SW-ers begeleid werken of gedetacheerd zijn.
- Perceel uit de aanbesteding houden (conform zgn. percelenregeling als bedoeld in paragraaf 2.6) en onderhands aan een SW-bedrijf gunnen, mits de geraamde waarde van het perceel lager is dan het gemeentelijke drempelbedrag voor meervoudig onderhands aanbesteden .
- Percelen of opdrachten voorbehouden aan SW-bedrijven (zie paragraaf 2.6).
- Wensen stellen ten aanzien van de overname van zittend personeel (bij het wisselen van leverancier tengevolge van de aanbesteding), voor zover de wetgeving hierin niet reeds voorziet (in sommige situaties voorziet de wetgeving er in dat personeel van de verliezende partij door de winnende partij in dienst moet worden genomen).
- Aanbestedingen onderverdelen in percelen (het definiëren van voldoende kleine percelen biedt grotere kansen om lokale bedrijvigheid en daarmee indirect de lokale werkgelegenheid te stimuleren).
- In redelijkheid geschiktheidseisen stellen aan aanbieders (het zo laag mogelijk houden van geschiktheidseisen –waarbij in redelijkheid de risico's zijn afgedekt- vergroot de kansen voor kleinere lokale bedrijven is daarmee bevorderlijk voor de lokale werkgelegenheid).

### 4.3 Europese aanbestedingsprocedures

In deze paragraaf worden verschillende Europese aanbestedingsprocedures toegelicht. Dit zijn procedures die moeten worden gevolgd indien de waarde van een overheidsopdracht meer bedraagt dan de Europese drempelbedragen (zie § 2.5). Een overzicht van de termijnen voor de verschillende procedures geeft § 4.4. In § 4.5 worden de begrippen aankondiging en vooraankondiging toegelicht.

---

<sup>24</sup> Sociale criteria die betrekking hebben op de mate waarin inschrijvers een bepaalde categorie personen inzetten is onverenigbaar met de aanbestedingsrichtlijnen. Derhalve mogen dergelijke criteria niet worden opgenomen in de gunningscriteria.

### **4.3.1 Openbare procedure**

Dit is een aanbesteding, die algemeen bekend wordt gemaakt en waarbij eenieder kan inschrijven. De openbare procedure start met het plaatsen van de oproep tot mededinging in het Publicatieblad van de EU. In deze oproep wordt direct een volledige offerte gevraagd. Alle belangstellende ondernemers kunnen rechtstreeks een offerte indienen. Zij schrijven op die manier in op een opdracht en worden dan ook "inschrijvers" genoemd.

Aanbiedingen moet men aanleveren in een gesloten enveloppe, die op een vastgelegd tijdstip aan het eind van de indieningstermijn wordt geopend. De opdrachtgever moet rechtstreeks uit de offertes op grond van de in de oproep bekendgemaakte objectieve selectie- en gunningscriteria een keuze maken aan wie de opdracht wordt gegund.

### **4.3.2 De niet-openbare aanbesteding**

Hoewel de terminologie anders doet vermoeden, heeft de "niet-openbare" procedure toch een openbaar karakter, zij het dat gunning in twee fasen plaatsvindt.

In de eerste fase wordt de aanbesteding algemeen bekend gemaakt in het Publicatieblad van de EG en kan iedereen zich als gegadigde aanmelden. Bij hun aanmelding moeten zij de door de gemeente gevraagde gegevens overleggen.

Vervolgens vindt er op basis van de in de aankondiging gepubliceerde selectiecriteria een selectie plaats.

In de tweede fase worden minimaal 5 gegadigden uitgenodigd tot inschrijving. Pas in deze tweede ronde mogen de daartoe uitgenodigde bedrijven hun offerte uitbrengen en vindt gunning plaats.

### **4.3.3 Bijzondere aanbestedingsprocedures**

De volgende drie bijzondere aanbestedingsprocedures kunnen worden gehanteerd onder de in de subparagrafen genoemde voorwaarden. Zoals in § 4.1 is aangegeven, zijn deze aanbestedingsprocedures een vorm van innovatief aanbesteden naast de in die paragraaf genoemde innovatieve contractvormen.

### **4.3.4 Concurrentiegerichte dialoog**

Deze vorm van aanbesteden mag alleen worden toegepast bij bijzonder complexe overheidsopdrachten als de gemeente van oordeel is dat een openbare of een niet-openbare procedure niet mogelijk is.<sup>25</sup> Hierbij is van belang dat objectief wordt vastgesteld dat een gewone procedure niet mogelijk is.

In deze procedure wordt met de geselecteerde gegadigden eerst een dialoog gevoerd over mogelijke oplossingen om aan de eisen en behoeften van de gemeente te kunnen voldoen. Deze vorm mag alleen worden gebruikt als een technische oplossing niet op voorhand is te bepalen.

De dialoog moet leiden tot een keuze van oplossing(en), die het meest aan de behoeften voldoet. Tijdens de dialoog moet de gelijke behandeling van de inschrijvers worden gewaarborgd. Nadat de dialoog is geëindigd volgt de definitieve inschrijving op basis van de gekozen oplossing. Het gunningscriterium is de economisch meest voordelige inschrijving

De aanbestedende dienst kan, gelet op de vereiste inspanningen van de deelnemers van de dialoog voorzien in het betalen van een vergoeding of een prijs aan de deelnemers.

De in de § 4.3.5 en 4.3.6 genoemde procedures kunnen zelden worden toegepast.

---

<sup>25</sup> Zie artikel 29 Bao.

#### 4.3.5 Gunning door onderhandelingen na mededeling

Deze procedure kan worden gebruikt in de navolgende situaties:

- a. in het kader van de openbare, niet-openbare of concurrentiegerichte dialoog zijn inschrijvingen gedaan die onregelmatig zijn of onaanvaardbaar zijn op grond van de bepalingen van het Bao en de voorwaarden van de overheidsopdracht zijn niet wezenlijk gewijzigd.
- b. in buitengewone omstandigheden, waarbij de aard en de onzekere omstandigheden het vooraf vaststellen van een totaal prijs niet mogelijk maakt
- c. in specifieke gevallen, daarvoor wordt verwezen naar artikel 30 lid 1 sub c en d van het Bao.

In deze procedure onderhandelt de aanbestedende dienst met de inschrijvers over aanpassingen van de inschrijvingen om te komen tot het beste bod. De aanbestedende dienst waarborgt hierbij de gelijke behandeling van de inschrijvers en geeft gelijke informatie aan de inschrijvers. De aanbestedende dienst kan bepalen dat procedure in fasen doorlopen wordt.

#### 4.3.6 Gunning door onderhandelingen zonder mededeling

Deze procedure<sup>26</sup> kan worden gebruikt indien:

- a. bij de openbare, niet openbare of concurrentiegerichte dialoog geen of geen geschikte inschrijvingen of verzoeken om deelneming zijn ingediend en de opdracht niet wezenlijk wordt gewijzigd en de Commissie op verzoek een verslag wordt overgelegd of;
- b. de overheidsopdracht om technische of artistieke redenen of om redenen van de bescherming van uitsluitende rechten slechts aan een bepaalde ondernemer kan worden toevertrouwd of;
- c. het strikt noodzakelijk is dat de termijnen van de gewone procedures niet in acht genomen kunnen worden wegens dwingende spoed als gevolg van gebeurtenissen die de aanbestedende dienst niet kon voorzien en niet aan de aanbestedende dienst te wijten zijn (bijv. een overstroming of andere ramp).

Daarnaast worden nog een aantal specifieke gevallen opgesomd voor leveringen, diensten en werken. In het geval een opdracht een aanvulling is op een eerdere opdracht die wel overeenkomstig de gewone procedure is gegaan, is het raadzaam te onderzoeken of die opdracht onder deze bijzondere procedure kan vallen. Deze procedure kan ook worden gevolgd bij de aankoop van leveringen tegen bijzonder gunstige voorwaarden bij het stopzetten van de handelsactiviteiten van de leverancier, bij curatoren en vereffenaars en toepassing van schuldsanering. De procedure is ook mogelijk wanneer de opdracht voortvloeit uit een prijsvraag.

### 4.4 Termijnen

Het Bao geeft bij de verschillende Europese aanbestedingsvormen de te hanteren minimum termijnen aan. Deze termijnen hebben uitsluitend betrekking op de termijn voor het indienen van een offerte (openbaar en niet-openbaar) en de termijn voor een verzoek om deelneming aan een aanbestedingsprocedure (niet-openbaar, concurrentiegerichte dialoog en gunning door onderhandelingen). Bij de keuze voor een bepaalde procedure moet rekening worden gehouden met onderstaande termijnen.

---

<sup>26</sup> Zie artikel 31 Bao.



Termijn (aantal dagen) per aanbestedings vorm	Met vooraankondiging <sup>27</sup>	Zonder vooraankondiging	Aanlevering elektronisch	Aanlevering elektronisch plus bestek op internet	Dringende reden
Openbaar	36	52	45	40	-
Niet-openbaar	73 (37 + 36)	77 (37 + 40)	70	65	25
Concurrentiegeachte dialoog en gunning door onderhandeling en na voorafgaande mededeling	37	37	30	25	

Daarnaast heeft de gemeente tijd nodig om de inschrijvingen te beoordelen. Hiervoor kent het Bao geen verplichte termijnen.

Wel moet de gemeente op grond van de Wira aan alle inschrijvers bekendmaken haar gunningsbeslissing, alsook een (toereikende) motivering hiervan. Vervolgens zal de gemeente met inachtneming van een opschortende termijn (de zogeheten standstill termijn) van minimaal 15 (kalender)dagen de opdracht daadwerkelijk kunnen gunnen.<sup>28</sup> Binnen de standstill termijn mag de opdracht in elk geval niet worden gegund. In deze periode voor afsluiting van de overeenkomst kan er nog bezwaar worden gemaakt tegen de voorgenomen gunning.

Zowel in de aankondiging van de opdracht als in de mededeling van de gunningsbeslissing zal de gemeente de termijn opnemen die inschrijvers hebben om een kort geding aanhangig te maken.

Hierbij wordt opgemerkt dat ingeval de gemeente haar gunningsbeslissing onvoldoende motiveert, de opschortende termijn niet begint te lopen, met als gevolg dat de betreffende inschrijver ook na een termijn van 15 dagen bij de rechter kan opkomen tegen de overeenkomst.

#### 4.5 (Voor)aankondiging van een opdracht

Een gemeente kan een vooraankondiging doen van de opdrachten die zij in het volgende jaar wil aanbesteden. Deze vooraankondiging moet naar de Europese Commissie worden gestuurd.

Als de gemeente daadwerkelijk een opdracht wil gunnen, moet zij dat voornemen melden in een aankondiging<sup>29</sup>. Na de gunning of de sluiting van het (raam)contract moet het resultaat aan de Europese Commissie worden gezonden. Het Bao heeft voor de vooraankondiging en aankondiging formulieren vastgesteld en geeft in artikel 36 nadere regels over de uitwerking van de verplichting.

### 5 Bestek: selectiecriteria

Het bestek geeft een omschrijving van de vereisten die aan de opdracht (inschrijving) en aan een opdrachtnemer (inschrijver) worden gesteld. De vereisten aan een opdrachtnemer bestaan uit selectiecriteria.

<sup>27</sup> Dit houdt in dat aan de Europese Commissie al een mededeling is gedaan van een geplande aanbesteding voordat deze is opengesteld voor inschrijving of deelname.

<sup>28</sup> Een standstill termijn is niet van toepassing bij bijvoorbeeld een opdrachtverlening op grond van een raamovereenkomst (zie artikel 4 lid 1 Wira).

<sup>29</sup> Zie artikel 35 lid 9 Bao.

De volgende selectiecriteria kunnen worden onderscheiden:

1. uitsluitingsgronden (§ 5.1);
2. financieel-economische criteria (§ 5.2);
3. beroepsbekwaamheid en technische criteria (§ 5.3).

De selectiecriteria moeten proportioneel zijn. Dat betekent dat de selectiecriteria in verhouding moeten staan tot de aard en omvang van de opdracht. Bovendien moeten de vereisten objectief en eenduidig zijn geformuleerd. Objectief wil zeggen dat vereisten niet zijn afgestemd op bepaalde inschrijvers. Met eenduidig wordt bedoeld dat een vereiste duidelijk is omschreven en niet voor meerdere uitleg vatbaar is.

In de aankondiging en het bestek (of inschrijfleidraad) dient te worden aangegeven wat de sanctie is als een inschrijver niet voldoet aan selectiecriteria.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat selectiecriteria niet verward mogen worden met gunningscriteria (hoofdstuk 6). Gunningscriteria hebben namelijk betrekking op de aanbidding, terwijl selectiecriteria op de aanbieder zien.

## 5.1 Uitsluitingsgronden

De Europese aanbestedingsregels zijn bedoeld om ondernemers op gelijke en niet discriminerende wijze te behandelen en daarbij zelf ook transparant te handelen. De gemeente heeft echter keuzevrijheid wat betreft de aanbieders.

In artikel 45 Bao worden de gronden vermeld op basis waarvan een aanbieder kan of moet worden uitgesloten.

De verplichte uitsluitingsgronden staan genoemd in lid 1: daarvan is sprake bij een onherroepelijke veroordeling voor de navolgende strafbare feiten:

- a. Deelneming criminele organisatie
- b. Omkoping van ambtenaren
- c. Valsheid in geschrifte
- d. Valse opgave in authentieke akte
- e. Vertrekking onjuiste gegevens
- f. Valselijk aanwenden van een EU-subsidie
- g. Steekpenningen
- h. Heling
- i. Witwassen geld.

Als één van deze uitsluitingsgronden zich voordoet, moet de aanbieder worden uitgesloten van deelname aan de aanbestedingsprocedure.

Artikel 45 lid 3 Bao somt een aantal gronden op waarop de gemeente een aanbieder kan uitsluiten. De gemeente hanteert de volgende - limitatief opgesomde - facultatieve uitsluitingsgronden:

- In staat van faillissement of liquidatie verkeren, als de werkzaamheden zijn gestaakt of surseance van betaling of vergelijkbare situatie;
- Faillissement of liquidatie is aangevraagd of surseance is aangevraagd;
- Onherroepelijk vonnis van overtreding van een delict dat in strijd is met beroepsgedragsregels;
- De aanbieder heeft in de uitoefening van zijn beroep een ernstige fout begaan;
- Niet aan de verplichtingen t.a.v. sociale zekerheidsbijdragen voldaan;
- Niet aan de belastingverplichtingen voldaan;
- In ernstige mate schuldig gemaakt aan valse verklaringen verstrekt bij de aanbesteding of gevraagde inlichtingen niet verstrekt.

De beoordeling of daadwerkelijk tot uitsluiting wordt overgegaan en voor hoe lang (ten opzichte van nieuwe opdrachten) die uitsluiting geldt moet steeds proportioneel en niet discriminatorisch zijn. Proportioneel betekent dat de uitsluiting en de duur daarvan in verhouding moeten staan tot de ernst van de gedraging en de omvang van de gevraagde opdracht. Dat betekent dat dit bij elke opdracht moet worden afgewogen.

Hoewel artikel 45 Bao niet de verplichting oplegt om onderzoek te doen naar de omstandigheden van de inschrijver en het al dan niet bestaan van uitzonderingsgronden is het wenselijk om een dergelijk onderzoek wel uit te voeren. In de standaardmodellen (op dit moment alleen aanwezig voor werken) is dit verder uitgewerkt.

Van het bestek maakt deel uit een eigen verklaring, waarin de inschrijver verklaart of deze (verplichte of facultatieve) uitsluitingsgronden al dan niet van toepassing zijn. In het bestek wordt opgenomen dat bewijsstukken (bijv. verklaring omtrent gedrag, uittreksel handelsregister) bij de inschrijving moeten worden overgelegd of schriftelijk worden opgevraagd nadat een inschrijver is geselecteerd. De inschrijver krijgt in het tweede geval vervolgens 8 dagen de tijd om deze stukken in te dienen. Laat hij dat na of zijn de stukken ongeldig, dan is de inschrijving ongeldig en wordt de inschrijver alsnog uitgesloten van deelname (deze sanctie dient het bestek te vermelden). Als een van de verplichte uitsluitingsgronden van toepassing is, wordt de inschrijver uitgesloten van deelname. Om te kunnen bepalen of er sprake is van één van de facultatieve uitsluitingsgronden zal de gemeente advies kunnen inwinnen bij het Bureau Bibob, mits de gemeente een Bibob-beleidslijn heeft vastgesteld (zie § 5.2).

## **5.2 Wet Bibob**

Bij de gunning van overheidsopdrachten door een aanbestedende dienst kan ook de wet Bibob een rol spelen. De wet Bibob beoogt te voorkomen dat onder meer door aanbesteding van overheidsopdrachten als bedoeld in de wet Bibob, de overheid onbedoeld mogelijk bepaalde "criminele" activiteiten faciliteert.

Hoewel bestuursorganen zelf verantwoordelijk blijven voor de beslissing om al dan niet een beschikking af te geven of een overheidsopdracht te gunnen binnen de gestelde 'Bibob-sectoren', is het wenselijk om deze beslissing goed te kunnen onderbouwen. Het bedrijf dat meedingt voor een overheidsopdracht zal willen weten waarom het van inschrijving wordt uitgesloten. Daarnaast moet een beslissing overeind blijven wanneer iemand een bezwaar- of beroepsprocedure in gang zet.

Hierin ligt ook een taak voor het Bureau Bibob. Dit bureau zal een advies afgeven dat bijdraagt aan de onderbouwing van de beslissing van het bestuursorgaan.

Alvorens een onderzoek te laten uitvoeren door het Bureau Bibob dient de gemeente eerst een eigen onderzoek in te stellen. Dit eigen onderzoek richt zich op de zogenoemde "open bronnen". Blijven na het eigen onderzoek nog vragen bestaan dan kan aan het Bureau Bibob gevraagd worden een onderzoek in te stellen. De onderzoeken worden verricht aan de hand van verschillende screeningsprofielen. Een screeningsprofiel geeft aan welke informatiebronnen voor welke onderzoeken bevestigd moeten worden. Het gaat hierbij voornamelijk om justitiële, politieke en financiële bronnen, de zogenoemde "gesloten bronnen". Met behulp van de profielen kan bovendien worden bekeken welke kwetsbaarheden in bepaalde branches aanwezig kunnen zijn en welke indicatoren daarop duiden.

Gebruikmaking van het Bibob-instrumentarium is slechts mogelijk op basis van een eigen Bibob-beleidslijn. Het is de bedoeling dat nog separaat een Bibob-beleidslijn voor aanbestedingen zal worden ontwikkeld.

### 5.3 Financieel-economische criteria

Artikel 48 Bao geeft regels voor het aantonen van de financiële en economische draagkracht. Om de financieel-economische situatie te kunnen beoordelen worden vaak omzeteisen gesteld. Deze omzet moet worden gerelateerd aan de waarde van de opdracht (proportionaliteit).

Het is van belang om deze omzeteisen duidelijk te formuleren om discussie over het al dan niet voldoen aan dit vereiste met een inschrijver te voorkomen. Bovendien kan met duidelijke eisen worden voorkomen dat een inschrijver wordt geselecteerd die niet kredietwaardig is.

Als omzeteis wordt binnen de gemeente Kampen gehanteerd een gemiddelde omzet over de drie laatste volledige boekjaren, waarbij het omzetbedrag is gerelateerd aan de geraamde totale waarde van de opdracht (de vermenigvuldigingsfactor verschilt bij het aanbesteden van werken, leveringen of diensten). Indien de gemeente startende bedrijven wil laten meedingen, zullen echter andere financieel-economische vereisten moeten worden gesteld aan de inschrijvers.

### 5.4 Beroepsbekwaamheid en technische criteria

#### **Referenties**

De aanbestedende dienst kan de ondernemer verzoeken om aan te tonen dat hij staat ingeschreven in het beroepsregister of het handelsregister of indien van toepassing beschikt over een bijzondere vergunning<sup>30</sup>. De bekwaamheid van de inschrijver wordt vaak aan de hand van referenties, diploma's, certificeringen enzovoort getoetst. Referenties hebben betrekking op een of meer vergelijkbare recent uitgevoerde opdrachten, waarbij de gemeente informatie kan inwinnen bij opdrachtgevers. Het is van belang dat in het bestek duidelijk wordt omschreven waaraan het referentieproject moet voldoen om discussie met de inschrijver te voorkomen. Zo is bijvoorbeeld het vragen van ervaring met het aanleggen van riolering die voldoet aan bepaalde specificaties (diameter, afstand) onvoldoende als de opdracht bestaat uit het vervangen van riolering. Daarnaast moet het begrip "recent" worden ingevuld (referentieprojecten in de afgelopen 5 jaar) en moet worden omschreven dat een referentieproject vakkundig, regelmatig en naar tevredenheid van de opdrachtgever is uitgevoerd.

#### **Certificaten**

Bij certificeringen is, gelet op het beginsel van non-discriminatie, een aandachtspunt om in het bestek bij de omschrijving van een certificaat (bijvoorbeeld ISO 9001) toe te voegen de zinsnede "of gelijkwaardig". Wel mag de eis worden gesteld dat dit certificaat is afgegeven door een nationale accreditatie-instelling.

#### **Technische bekwaamheid/beroepsbekwaamheid**

Artikel 49 Bao geeft een nadere invulling aan de beoordeling van het criterium technische bekwaamheid of beroepsbekwaamheid. In het tweede lid wordt een groot aantal "bewijsmiddelen" opgesomd waarmee de ondernemer zijn technische bekwaamheid kan aantonen. Zo wordt onder sub g. vermeld dat een ondernemer voor overheidsopdrachten voor werken of diensten zijn bekwaamheid kan aantonen aan de hand van de vermelding van maatregelen inzake milieubeheer die de ondernemer kan toepassen in het kader van de uitvoering van de overheidsopdracht. Met andere woorden, de inschrijver kan aantonen op welke wijze hij bij de uitvoering van een overheidsopdracht rekening houdt met het milieu, hetgeen als duurzaamheids criterium (zie § 2.8) kan worden aangemerkt.

---

<sup>30</sup> Zie artikel 47 Bao.

De toelichting op artikel 49 Bao geeft aan dat de gestelde selectie-eisen wel steeds verband moeten houden met het onderwerp van de overheidsopdracht. Zo is het mogelijk om in de aanbestedingsprocedure van de inschrijver of gegadigde een milieubeheersysteem te eisen indien dat systeem van invloed is op de kwaliteit van de levering of het vermogen van de onderneming om een overheidsopdracht met milieueisen uit te voeren.

## 6 Bestek: gunningscriteria

Met gunningscriteria worden bedoeld criteria die bepalen welke aanbidding in aanmerking komt voor gunning van een opdracht van de gemeente.

Er zijn twee gunningscriteria:

1. de laagste prijs en
2. de economisch meest voordelige inschrijving.

Het gunningscriterium van de laagste prijs spreekt voor zich en wordt regelmatig gehanteerd bij aanbestedingen. Voordelen van dit criterium zijn dat het heel transparant, eenvoudig hanteerbaar en geen discussies oplevert met de inschrijvers. Het risico (nadeel) van het hanteren van dit gunningscriterium is echter dat een opdracht moet worden gegund aan de inschrijver met de laagste prijs. Afgezien van de minimumvereisten (selectiecriteria) waaraan alle inschrijvers moeten voldoen, kan deze laagste prijs ten koste gaan van de gewenste kwaliteit. De gewenste kwaliteit hoeft niet alleen betrekking te hebben op de geleverde dienst, levering of werk, maar kan ook betrekking hebben op de implementatie, het onderhoud of de service.

Gelet hierop verdient het aanbeveling om voorafgaand aan een aanbesteding na te gaan of voor de in te kopen dienst, levering of werk behalve de prijs andere criteria van belang zijn om te kunnen voldoen aan de doelstellingen van het inkoopbeleid. Is dat het geval, dan verdient het gunningscriterium economisch meest voordelige inschrijving de voorkeur. Geadviseerd wordt om met een inkoopadviseur te overleggen welk gunningscriterium het beste gehanteerd kan worden.

Het criterium van de economisch meest voordelige inschrijving kan verschillende subcriteria bevatten, zoals bijvoorbeeld de kwaliteit, de prijs, functionaliteit, technische waarde, milieukeurmerken, klantenservice, onderhoud, maar ook de mate waarin de gemeente zelf werkzaamheden moet verrichten, bijvoorbeeld bij de begeleiding van de opdrachtnemer. Alle subcriteria moeten uiteraard gerelateerd zijn aan het doel van de opdracht en aan de beginselen van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie. De subcriteria krijgen een bepaalde weging (bijv. 0-10, absolute aantallen, percentage), waarbij per criterium kan worden aangegeven dat een minimumscore is vereist of welke maximumscore kan worden gehaald. In het bestek moet een specificatie worden opgenomen van het relatieve gewicht van elk subcriterium, dit wordt uitgedrukt in een percentage waarin dit criterium meetelt bij de totaalscore. Op deze manier is het de inschrijver vooraf bekend wat de subcriteria zijn en hoe zij worden gewogen. Zo kan hij weten wat bepalend is om te komen tot de economisch meest voordelige aanbidding. In het geval een weging aantoonbaar niet mogelijk is, moet de (afnemende) volgorde van belangrijkheid van de subcriteria worden vermeld.<sup>31</sup>

Het voordeel van het hanteren van dit gunningscriterium is dat de gemeente wordt gedwongen om haar functionele eisen (§ 2.9) om te zetten in kwalitatieve gunningscriteria. Door een nauwkeurigere omschrijving van deze criteria is de kans groter dat een aanbieder inschrijft met een aanbidding die aan de wensen van de gemeente voldoet. Bovendien wordt voorkomen dat de gemeente een aanbidding alleen op basis van de prijs moet selecteren, zonder de kwaliteit van de aanbidding in aanmerking te kunnen nemen – dit los van de minimumvereisten -.

---

<sup>31</sup> Zie artikel 54 lid 2 en lid 3 Bao.

Nadeel van het hanteren van het gunningscriterium economisch meest voordelige aanbidding is dat het maken van het bestek en de beoordeling van de inschrijvingen meer organisatie en tijd vergt. De gemeente moet namelijk zorgvuldig de wegingscriteria en bijbehorende weging omschrijven. Vervolgens moeten alle inschrijvingen worden beoordeeld, waarbij de subcriteria zullen worden gewogen. Deze beoordeling moet schriftelijk worden vastgelegd in een proces-verbaal. Na afloop van de beoordeling moeten de afgewezen inschrijvers bovendien gemotiveerd worden ingelicht over de wijze waarop hun score tot stand is gekomen. Er moet rekening mee worden gehouden dat inschrijvers hun inschrijving afstemmen op het relatieve gewicht van een wegingscriterium. Als een kwaliteitscriterium bijvoorbeeld voor 40% meetelt in de totale beoordeling van de inschrijving bestaat het risico dat de inschrijver de maximale beoordeling krijgt voor dit criterium, terwijl dezelfde inschrijver tegelijkertijd kiest voor een hogere prijs - of ander criterium - en een lagere beoordeling op dit criterium. Dit kan worden ondervangen door wegingscriteria zorgvuldig te formuleren en minimumvereisten voor alle wegingscriteria te hanteren.

## **7 Gunning**

### **7.1 Rechtsbescherming**

Als de gemeente Kampen een gunningsbeslissing<sup>32</sup> heeft genomen, wordt dat gemotiveerd aan de inschrijvers meegegeed. De mededeling van de gunningsbeslissing houdt nog niet een aanvaarding in van het aanbod en leidt dus nog niet tot een overeenkomst.

Bij Europese aanbestedingen en een aantal procedures uit het ARW 2005 (nationaal openbaar) geldt een "bezwaartermijn" van 15 (kalender) dagen na de verzending van de brief met de gunningsbeslissing. Deze termijn is eveneens van toepassing op openbare aanbesteding van diensten en leveringen van € 100.000,00 tot het Europese drempelbedrag (zie tabel § 2.7). De procedure van het indienen van bezwaar is niet geregeld in het Bao, maar wel opgenomen in de Wira en het ARW 2005. Daarin is de burgerlijke rechter bevoegd verklaard.

Een gevolg van de Wira is de aantastbaarheid (vernietigbaarheid) van overeenkomsten (gegunde opdrachten). In bepaalde gevallen is een overeenkomst zelfs tot 6 maanden na de datum waarop deze is gesloten aantastbaar.

Na de termijn van minimaal 15 dagen na bekendmaking van de gunningsbeslissing en afwijzen van de overige inschrijvers kan de gemeente de opdracht (definitief) gunnen.

### **7.2 Overeenkomst en algemene voorwaarden**

Na definitieve gunning heeft de gemeente twee mogelijkheden om de relatie met de inschrijver te formaliseren:

- a. een overeenkomst sluiten met de wederpartij;
- b. een opdrachtbevestiging versturen.

Toelichting:

- a. Het verdient de voorkeur dat de gemeente bij het bestek een standaardovereenkomst voegt, waarmee de winnende aanbieder moet instemmen. Bij werken wordt doorgaans geen separate standaardovereenkomst gehanteerd, maar worden er (standaard)bepalingen opgenomen in het bestek.

---

<sup>32</sup> Ingeval aanbestedingsprocedures onder de Europese drempelbedragen dient in de mededeling (afwijzings-, gunningsbrieven) te worden gesproken over 'een voornemen tot gunning' in plaats van 'een gunningsbeslissing'.

Bovendien dient de aanbieder te verklaren dat hij instemt met de Inkoopvoorwaarden van de gemeente Kampen (bij leveringen en diensten) respectievelijk met de in het bestek van toepassing verklaarde algemene voorwaarden.

Afwijkingen van de Inkoopvoorwaarden zijn slechts van kracht, indien en voor zover deze in de aankondiging/bestek/offerteaanvraag door de gemeente zijn aangegeven. Alleen bij een enkelvoudig onderhandse aanbesteding kunnen afwijkingen schriftelijk tussen gemeente en de wederpartij worden overeengekomen. Het aanpassen van contract- of inkoopvoorwaarden na aanbesteding is niet toegestaan, want dit is in strijd met de Europese verdragsbeginselen. Als in een inschrijving is aangegeven dat niet wordt ingestemd of akkoord gegaan met een bepaling uit een bij het bestek gevoegd standaardcontract en/of de inkoopvoorwaarden, dan is daarmee de inschrijving automatisch ongeldig.

Voor zover het de inkoop betreft van werken, diensten of leveringen, waarvoor bijzondere expertise is vereist (bijvoorbeeld ICT), kan een overeenkomst van de aanbieder als basis dienen om de wederzijdse verplichtingen vast te leggen. Voorwaarde is wel dat deze overeenkomst wordt beoordeeld door de inkoopcoördinator dan wel door de juridisch medewerker van het team dan wel de eenheid, die de aanbesteding verzorgt. Voor alle leveringen en diensten zijn in beginsel de Inkoopvoorwaarden van de gemeente Kampen van toepassing. Voor alle werken zijn in beginsel de UAV 1989 (zoals bedoeld in paragraaf 3 sub f) van toepassing, tenzij voor de betreffende werken specifieke standaardvoorwaarden worden gehanteerd. Dit betekent dat de algemene voorwaarden van de aanbieder niet gelden, tenzij het toepassen van specifieke branchevoorwaarden onvermijdelijk is om tot gunning en uitvoering van de opdracht te komen.

In ieder geval moet de overeenkomst duidelijkheid verschaffen over onderwerpen als ontbinding, aansprakelijkheid, betaling en intellectuele eigendom, toepasselijk recht (Nederlands recht) en geschillenbeslechting (rechtbank).

b. Een andere mogelijkheid is dat de gemeente een opdrachtbevestiging stuurt als reactie op de ingediende offerte. In deze opdrachtbevestiging worden de inkoopvoorwaarden van de gemeente Kampen nogmaals (dat moet bij het offerteverzoek of bestek ook al gebeuren) van toepassing verklaard. Bovendien is een verwijzing naar het bestek en de offerte noodzakelijk, waarbij tevens wordt aangegeven welke bepalingen prevaleren bij onderlinge strijdigheid.

Deze tweede werkwijze brengt een aantal risico's met zich mee. Door te verwijzen naar diverse bronnen zijn de wederzijdse rechten en verplichtingen namelijk niet zonder meer duidelijk voor partijen. Bovendien zijn de Inkoopvoorwaarden geen maatwerk en niet afgestemd op een bepaalde inkoop.

Gelet op deze risico's verdient het afsluiten van een aanbesteding met een overeenkomst de voorkeur. Bij enkelvoudig onderhands aanbesteden kan, gelet op de geringere waarde van de opdracht, worden volstaan met een opdrachtbevestiging.

Het voorgaande is anders indien in het kader van een raamovereenkomst bestellingen worden gedaan, omdat er dan al een overeenkomst is. Bij bestellingen binnen een raamovereenkomst volstaat een inkooporder (zie § 2.10).

## **8 Evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid**

Het is raadzaam om het inkoop- en aanbestedingsbeleid periodiek te evalueren op basis van de volgende vragen:

- Zijn de gestelde kaders en beleidsuitgangspunten nog actueel?
- Is het beleid voldoende bekend onder medewerkers?
- Worden de vastgestelde uitgangspunten voldoende nageleefd?

Er wordt voorgesteld de eerste evaluatie in 2014 plaats te laten vinden en deze daarna eens in de drie jaar te toetsen. Mocht de nieuwe Aanbestedingswet en/of andere wet- of regelgeving hiertoe aanleiding geven dan wordt het inkoop- en aanbestedingsbeleid eerder geëvalueerd en aangepast.