

**INKOOP- EN
AANBESTEDINGSBELEID
GEMEENTE
VOERENDAAL
2007**

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	- II -
SAMENVATTING	- III -
1. Algemene inleiding	- 1 -
1.1. Aanleiding	- 1 -
1.2. Reikwijdte nota	- 1 -
1.3. Leeswijzer	- 1 -
2. Doelstelling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid	- 2 -
3. Theoretisch kader	- 3 -
3.1. Begripsbepaling inkoop en aanbesteden	- 3 -
3.2. Begripsbepaling werk, levering en dienst	- 4 -
4. Het Wettelijke kader	- 6 -
4.1. Europese regelgeving	- 6 -
4.1.1. Europese aanbestedingsrichtlijnen	- 6 -
4.1.2. Wel of niet Europees aanbesteden?	- 6 -
4.1.3. Europese aanbestedingsprocedure	- 7 -
4.1.4. De consequenties bij fout Europees aanbesteden	- 8 -
4.2. Nationale regelgeving	- 8 -
5. Het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid	- 10 -
5.1. Juridische beleidsdoelstellingen	- 10 -
5.1.1. Standaard reglementen	- 10 -
5.1.2. Subsidie en aanbesteden	- 10 -
5.2. Ethische en ideële beleidsuitgangspunten	- 11 -
5.2.1. Integriteitseisen bestuurders en ambtenaren	- 11 -
5.2.2. Integriteit van leveranciers	- 11 -
5.2.3. De Wet Bibob	- 12 -
5.2.4. Lokale en regionale ondernemers	- 12 -
5.2.5. Social return	- 13 -
5.3. Economische beleidsdoelstellingen	- 13 -
5.3.1. Keuze aanbestedingsprocedure	- 13 -
5.3.2. Waardebepaling van een opdracht	- 14 -
5.3.3. Optimaal gebruik maken van de kennis en innovatiekracht in de markt.	- 15 -
5.3.4. Groslijsten	- 15 -
5.3.5. Het afwegen van prijs en kwaliteit.	- 17 -
5.4. Organisatorische beleidsuitgangspunten	- 18 -
5.4.1. Inkoopsynergie	- 18 -
5.4.2. Standaard reglementen en standaardwerkwijzen	- 18 -
5.4.3. Verdeling van de verantwoordelijkheden	- 18 -
5.4.4. Inkoop-/Aanbestedingsdossier	- 19 -
5.4.5. Evaluatie	- 19 -
6. Uitzonderingen en bijzondere onderwerpen	- 20 -
6.1. Uitzonderingen	- 20 -
6.2. Bijzondere gevallen	- 20 -
LITERATUURLIJST	- 22 -

SAMENVATTING

Aanbesteden, het proces dat voorafgaat aan het verstrekken van een opdracht aan derden voor levering van diensten of producten of voor de uitvoering van werken, is als zodanig een onderdeel van 'inkopen'. Het op een juiste wijze inkopen en aanbesteden is van groot belang voor gemeenten. Professioneel aanbesteden kan een gemeente enerzijds een forse besparing op de uitgaven opleveren. Anderzijds zijn aan verkeerd aanbesteden bestuurlijke risico's verbonden. Een gemeente kan op het terrein 'inkoop en aanbesteding' beleid voeren. De gemeente Voerendaal doet dat. Het huidige aanbestedingsbeleid is echter niet meer van deze tijd c.q. toe aan actualisatie.

In deze nota worden een aantal belangrijke keuzes gemaakt binnen de inkoop- en aanbestedingsfunctie. Daarnaast dient de nota de medewerkers van de gemeente Voerendaal te ondersteunen bij een correcte, efficiënte en effectieve uitvoering van hun taak.

Het **Hoofddoel** van dit inkoop- en aanbestedingsbeleid betreft:

Professioneel inkopen en aanbesteden moet ons de beste kwaliteit voor ons geld opleveren.

Hieruit worden de volgende (sub)doelen afgeleid:

1. Een handvat voor medewerkers voor het uitvoeren van een professionele inkoopfunctie.
2. Het naleven van relevante (Europese) wetgeving.
3. Het waarborgen van integriteit bij de aanbesteding, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau.
4. Het realiseren van een doelmatig aanbestedingsbeleid
5. Het afleggen van verantwoording over de besteding van publieke middelen.
6. Het streven naar openbaarheid opdat bedrijven gelijke kansen en gelijke behandeling krijgen in het proces van aanbestedingen.

Het is zaak om zorg te dragen voor een aanbestedingsbeleid waarbij openheid, objectiviteit, integriteit en zorgvuldigheid centraal staan en ook nageleefd worden. Hiermee wordt voldaan aan de wetgeving zoals die op Europees en nationaal niveau is vastgelegd en wordt bijgedragen aan het doelmatig omgaan met gemeenschapsgelden.

De gemeente heeft als opdrachtgever voor het uitvoeren van Werken, Leveringen en Diensten te maken met regelgeving binnen de Europese gemeenschap, waaronder het EG-Verdrag en twee richtlijnen. In de richtlijnen zijn procedureregels gegeven voor aanbestedingen; het toepassen van de richtlijnen is wettelijk verplicht. Deze twee richtlijnen zijn nationaal uitgewerkt in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (verder: Bao) en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (verder: Bass).

Werken, Leveringen en Diensten boven genoemde drempelbedragen (zie onderstaande figuur) moeten Europees worden aanbesteed. Een opdracht mag niet gesplitst worden om onder de drempelwaarde uit te komen. De raming van de aanbesteding verdient extra aandacht wanneer sprake is van meerjarencontracten, zoals bij leveringen en diensten (bijvoorbeeld onderhoudscontracten); de contractwaarde is bepalend. Voor opdrachten onder de Europese drempelwaarden geldt dat het beginsel van het EG-verdrag staande blijft en dat ook hiervoor een transparante aanbestedingsprocedure moet worden gevolgd. Voor de rijksoverheid zijn hiervoor regels opgesteld; voor de lokale overheid ontbreken dergelijke regels vooralsnog.

<i>Drempelwaarden 2006-2007 voor decentrale overheden</i>	
Werken	€ 5.278.000,-
Leveringen	€ 211.000,-
Diensten	€ 211.000,-

Europese drempelwaarden

De keuze van de aanbestedingsprocedure die we als opdrachtgever maken heeft invloed op de mate van concurrentie die we daarmee bewerkstelligen. Zo zullen we bij enkelvoudig (onderhands) aanbesteden geen concurrentie zoeken. Immers er wordt één offerte gevraagd aan één aanbieder. Bij meervoudig onderhands is de concurrentie wel aanwezig zij het beperkt: Drie of meerdere leveranciers worden uitgenodigd te offrenen waardoor een

voorselectie is gemaakt. Openbaar aanbesteden bevordert in principe de meeste concurrentie. De aanbesteding wordt via een openbare aankondiging kenbaar gemaakt. Hierop kan ieder bedrijf desgewenst inschrijven. Openbaar aanbesteden is de meest transparante vorm van aanbesteden omdat het de markt inzage geeft in: het bestek, de toegepaste selectie- en gunningscriteria, het proces-verbaal van de aanbesteding en de gunning. De terughoudendheid van aanbestedende diensten ten aanzien van openbaar aanbesteden vanwege mogelijke risico's zullen zoveel mogelijk weggenomen worden door een goed bestek en contract. Bij kleinschalige aanbestedingen (zie onderstaande figuur) is onderhands aanbesteden aan te bevelen omdat de baten van een openbare aanbesteding in dat geval niet opwegen tegen de kosten.

Aanbestedingsvorm	Aantal offertes	Werken	Diensten en Leveringen
Enkelvoudig	1	tot € 50.000	tot € 15.000
Onderhands	minimaal 3	€ 50.000 - € 500.000	€ 15.000 - € 100.000
Openbaar	met of zonder voorselectie	€ 500.000 - € 5.278.000	€ 100.000 - € 211.000
Europees	minimaal 5 (bij aanbesteding met voorselectie)	vanaf € 5.278.000	vanaf € 211.000

drempelbedragen

Verdere uitgangspunten gemeentelijk beleid:

Juridische beleidsdoelstellingen

- Bij de aanbesteding van werken wordt de ARW 2005 gebruikt.
- In het geval dat de gemeente als subsidiegever of als subsidieontvanger functioneert, wordt onderzocht hoe de betreffende subsidiebeschikkingen zich verhouden tot de Europese regelgeving over aanbestedingen.
- Bij de belangrijkste stappen in het inkoopproces wordt zoveel mogelijk gewerkt met standaard methoden, procedures en formulieren. Voor zover deze er nog niet zijn worden ze nog opgesteld.
- Bij elke vorm van aanbesteding zal de gemeente Voerendaal haar algemene inkoopvoorwaarden uitdrukkelijk van toepassing verklaren; bij Europees aanbesteden via het aanbestedingsreglement en anders via de uitnodiging een offerte te doen.

Ethische en ideële beleidsdoelstellingen

- De relatie tussen medewerkers en leveranciers zal puur zakelijk moeten zijn. Iedere medewerker moet privé en zakelijk gescheiden houden.
- Op korte termijn wordt een integriteitscode/-beleid voor ambtenaren vastgesteld.
- Leveranciers en opdrachtnemers die zaken willen doen met de gemeente Voerendaal zullen zich moeten houden aan de gangbare normen en waarden op het gebied van arbeidsvoorwaarden.
- De gemeente Voerendaal wenst geen zaken te doen met bedrijven, die onbetrouwbaar en/of criminele activiteiten ontplooiën.
- De gemeente Voerendaal past alleen bij openbare aanbestedingen de Wet Bibob toe. Dit instrumentarium wordt toegepast conform het vigerende Bibob-beleid van de gemeente.
- Uitgaande van het principe 'kansen zonder voorrang' streeft de gemeente Voerendaal ernaar om bij een meervoudige onderhandse aanbesteding (dus niet bij Europese en openbare aanbestedingen) minimaal één van het aantal uit te nodigen kandidaten uit het lokale/regionale bedrijfsleven afkomstig te laten zijn. Uiteraard moet dit bedrijf voldoen aan de gestelde selectie-eisen.
- Vaste één-op-één en of huisleveranciersrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer worden tegengegaan.
- Daar waar mogelijk zal de gemeente Voerendaal bij haar aanbestedingen het instrument 'social return' hanteren.
- De gemeente Voerendaal wil echter op het terrein van aanbestedingen iets betekenen voor sociale werkvoorzieningen, en meer in het bijzonder voor de Licom.

Economische beleidsdoelstellingen

- Het uitgangspunt van de gemeente Voerendaal bij aanbesteden is: "Openbaar tenzij ..".
- Van de Europese richtlijnen en drempelbedragen kan niet afgeweken worden. Van de overige uitgangspunten kan alleen in bijzondere omstandigheden met toestemming van het college, onder vermelding van de motivatie, afgeweken worden. Het college zal dit besluit, inclusief motivatie, ter kennisname aan de gemeenteraad aanbieden.
- Een opdracht mag niet worden gesplitst/opgeknipt in kleinere opdrachten om een bepaalde aanbestedingsvorm te vermijden.
- De waarde van een opdracht omvat de totale vergoeding aan een opdrachtnemer.
- Voor een opdracht die een combinatie is van leveringen en/of diensten en/of werken wordt de waarde van alle onderdelen van de overeenkomst bij elkaar opgeteld. Van toepassing op de opdracht is de richtlijn die geldt voor het onderdeel met de grootste waarde.
- De ramingsmethode mag niet worden gekozen met het doel de toepassing van een richtlijn of aanbestedingsvorm te vermijden. Bij het bepalen van de waarde worden in deze nota genoemde uitgangspunten gehanteerd.
- De gemeente Voerendaal gunt meestal tegen de laagste prijs bij de inkopen die een hoge mate van standaardisatie kennen en goed technisch te specificeren zijn (bijvoorbeeld kantoorartikelen, schoonmaak, het maaien van bermen, het onderhoud van sportvelden, enz). De gunning van werken en diensten kan in veel gevallen beter op basis van de economisch meeste voordelige aanbieding geschieden. M.a.w.: opdrachten die zich daarvoor lenen kunnen innovatief worden aanbesteed.
- Indien het college *design and construct* toepast wordt dit vooraf kenbaar gemaakt aan de raad (inclusief gunningscriteria en weging).
- Om uitvoering te geven aan de doelstellingen transparantie en openheid en teneinde het kwaliteitsniveau van onderhandse aanbestedingen te verhogen wordt voortaan met zogenaamde groslijsten gewerkt.
- Bij onderhandse aanbestedingen zal de selectie via loting plaatsvinden.
- Jaarlijks worden de groslijsten door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld en besproken binnen een raadscommissie.

Organisatorische uitgangspunten:

- De gemeente Voerendaal streeft naar externe inkoopstergie.
- In een mandaatbesluit van burgemeester en wethouders worden de verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het terrein van inkoop en aanbestedingen eenduidig weergegeven.
- Van iedere geplaatste opdracht wordt een 'inkoop-/aanbestedingsdossier' bijgehouden door de ambtenaar die de aanbesteding feitelijk uitvoert.
- Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Voerendaal wordt in ieder geval geëvalueerd en bijgesteld indien de regelgeving op dit terrein wijzigt.

1. Algemene inleiding

1.1. Aanleiding

De gemeente Voerendaal geeft veel (gemeenschaps)geld uit bij het verlenen van opdrachten voor werken, leveringen en diensten. Feitelijk is het inkopen en aanbesteden één van de fundamentele taken van een gemeente. Gemeentebesturen zijn genoodzaakt om de publieke middelen doelmatig in te zetten. Bovendien zijn besturen hierover verantwoording schuldig aan de gemeenteraad. Om de publieke middelen efficiënt in te kunnen zetten is een helder inkoop- en aanbestedingsbeleid nodig. Bijkomend voordeel; zo'n beleid levert gangbaar een kostenbesparing op en leidt veelal tot een betere kwaliteit van product, dienst of levering.

In 1997 is het huidige aanbestedingsbeleid vastgesteld door de gemeenteraad en sindsdien is dit niet meer gewijzigd. Inmiddels is er veel veranderd op het gebied van aanbestedingen. Zo is er een toenemende invloed van de Europese wet- en regelgeving. Dit houdt verband met een verhoogde controle op de naleving van Europese aanbestedingsregels. Niet alleen bij elke Europese aanbestedingsprocedure, maar ook bij een 'nationale' aanbestedingsprocedure (dus een aanbestedingsprocedure onder de Europese drempels) dienen de beginselen van het EG verdrag te worden nageleefd. De aanbestedingsprocedure moet objectief, transparant en non-discriminatoire zijn. En als een bedrijf meent dat niet of niet adequaat Europees is aanbesteed of dat de nationale openbare aanbesteding op basis van de gemeentelijke regels niet goed is verlopen, kan dat bedrijf een schadevergoeding eisen bij de rechter of (bij Europees aanbesteden) een klacht indienen bij de Europese Commissie. Sinds 2004 ziet ook de accountant toe op de rechtmatigheid van gemeentelijke uitgaven. Een toets op de naleving van de Europese aanbestedingsregels en de gemeentelijke protocollen en procedures maakt onderdeel uit van de accountantscontrole. Niet alleen is de wetgeving veranderd, ook de invoering van de euro is aan het aanbestedingsbeleid van Voerendaal voorbijgegaan. Het aanbestedingsbeleid is dus niet meer 'van deze tijd' en toe aan actualisatie.

De regelgeving m.b.t. aanbestedingen staat niet stil. Gedurende de totstandkoming van deze beleidsnota zijn al weer nieuwe wetten en reglementen in ontwikkeling waar in deze nota zoveel mogelijk rekening mee wordt gehouden.

1.2. Reikwijdte nota

Het doel van deze nota is tweeledig. Op de eerste plaats worden een aantal belangrijke keuzes gemaakt binnen de inkoop- en aanbestedingsfunctie. Op de tweede plaats is de nota informatief over aanbestedingen. Hij dient de medewerkers te ondersteunen bij een correcte, efficiënte en effectieve uitvoering van hun taak. De nota is bindend voor alle medewerkers van de gemeente Voerendaal. Het aanbestedingsbeleid is niet van toepassing op leveringen, diensten en werken die door derden worden gesubsidieerd, mits deze derden voor het verkrijgen van subsidies voorwaarden stellen ten aanzien van de wijze van aanbesteden en voor zover deze voorwaarden afwijken van de voorschriften. Verder dient deze nota als toetsingsmiddel voor de accountant, de gemeentelijke controllers en raadsleden om te beoordelen of de gemeentelijke organisatie zich houdt aan de regels en afspraken. Ook leveranciers en anderen zijn door deze nota op de hoogte van de uitgangspunten van het beleid van de gemeente en kunnen beoordelen of de gemeente zich aan de regels en afspraken houdt.

1.3. Leeswijzer

De doelstellingen van dit beleid zijn terug te vinden in hoofdstuk 2. Om deze te kunnen bewerkstelligen zijn keuzes noodzakelijk. Deze keuzes worden gemaakt en gemotiveerd in hoofdstuk 5. Om keuzes te kunnen maken is inzicht noodzakelijk in de onderhavige beleidsterrein. Deze informatie wordt in de hoofdstukken 3 en 4 verstrekt. Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan enkele fundamentele begrippen op het terrein van inkoop en aanbestedingen. De juridische context wordt in het hierop volgende hoofdstuk uit de doeken gedaan.

2. Doelstelling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid

Welke doelstellingen dient het aanbestedingsbeleid van de gemeente Voerendaal? Of anders gesteld; wat vinden wij als lokale overheid belangrijk op het gebied van inkoop en aanbesteden?

Het **hoofddoel** van dit inkoop- en aanbestedingsbeleid betreft:

Professioneel inkopen en aanbesteden moet ons de beste kwaliteit voor ons geld opleveren.

Het beleid dient de volgende subdoelen:

1. *Een handvat voor medewerkers voor het uitvoeren van een professionele inkoopfunctie.*

De medewerkers van de gemeentelijke organisatie dienen steeds te weten wat er ingekocht wordt, waarom juist dat ingekocht wordt en op welke manier dat gedaan wordt. Hierdoor wordt een beter product ontvangen voor hetzelfde geld of wordt geld en tijd bespaard. Met dit interne inzicht kan aan de burger verantwoording worden afgelegd over de uitgaven van de gemeente.

De personele bezetting van de gemeente Voerendaal verandert regelmatig. Dit maakt de organisatie kwetsbaar. De nota is voor een groot deel beschrijvend van aard, mede om nieuwe medewerkers snel inzicht te verschaffen in het inkoop- en aanbestedingsproces.

2. *Het naleven van relevante (Europese) wetgeving.*

Het lijkt vreemd om het naleven van wet- en regelgeving expliciet als beleidsuitgangspunt op te nemen. Immers, het betreft een verplichting en geen keuze. Toch is het verstandig om dit te doen.

Het is niet vanzelfsprekend dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen bij een ieder bekend zijn en worden nageleefd. Dit is echter van heel groot belang. Alleen al om het risico van claims en gerechtelijke procedures zoveel mogelijk te beperken.

3. *Het waarborgen van integriteit bij de aanbesteding, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau.*

De kans dat medewerkers van de gemeente Voerendaal die betrokken zijn bij het inkoopproces te maken krijgen met integriteitsvraagstukken is groot. Bij aanbestedingen heerst een grote beleidsvrijheid. De gemeente Voerendaal verwacht van haar medewerkers dat zij integer handelen. In dit kader is het van groot belang dat deze medewerkers weten waaraan zij zich dienen te houden bij inkopen en aanbestedingen. Dit is zeker ook in hun eigen belang.

4. *Het realiseren van een doelmatig aanbestedingsbeleid*

Het op zodanige wijze aanbesteden dat een zo efficiënt mogelijke inzet van geldelijke middelen wordt bereikt.

5. *Het afleggen van verantwoording over de besteding van publieke middelen.*

Gemeentebesturen zijn genoodzaakt om de publieke middelen doelmatig in te zetten. Bovendien zijn besturen hierover verantwoording schuldig aan de gemeenteraad.

6. *Het streven naar openbaarheid opdat bedrijven gelijke kansen en gelijke behandeling krijgen in het proces van aanbestedingen.*

De gemeente streeft bij de inkoop en aanbestedingen transparantie, objectiviteit en non-discriminatie na.

Om een en ander te kunnen bewerkstelligen, zijn keuzes noodzakelijk. Keuzes, die in hoofdstuk 5 nader worden uitgewerkt.

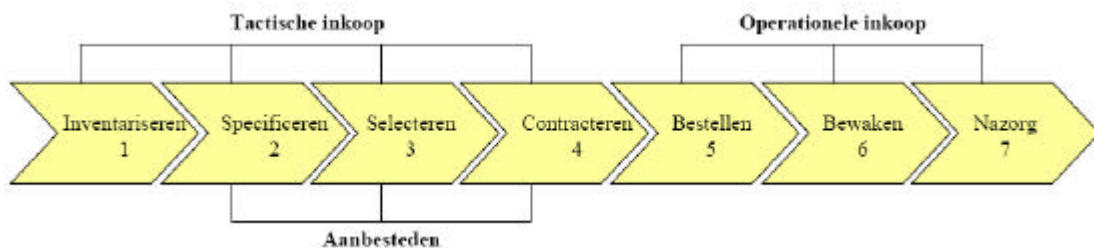
3. Theoretisch kader

3.1. Begripsbepaling inkoop en aanbesteden

De titel van deze beleidsnota voert de begrippen '*inkoop*' en '*aanbesteden*'. Deze twee begrippen staan niet los van elkaar, maar zijn aan elkaar gerelateerd. Zoals uit het onderstaande zal blijken is aanbesteden een vorm van inkopen.

Inkoop wordt vaak omschreven als '*alles waar een externe factuur tegenover staat*'. Dit kunnen kantoorartikelen, computers, maar ook schoonmaakdiensten of het bouwen van een brug zijn. Inkopen omvat dus het hele spectrum van diensten, leveringen en werken.

Inkopen moet gezien worden als een proces, waarvan aanbesteden een onderdeel is. Het inkoopproces is te verdelen in zeven fasen, zoals hieronder in figuur 1 is aangegeven.



Figuur 1: het inkoopproces

Deze eerste vier fasen behoren tot de zogenaamde *tactische inkoop*. Deze omvat:

1. *Inventariseren*
De behoefte binnen de eigen organisatie voor een bepaald product of dienst wordt bepaald en bekeken wordt wat het aanbod is op de markt.
2. *Specificeren*
De behoefte wordt beschreven in een programma van eisen, een bestek of een productbeschrijving. Het wordt ook wel de ontwerpfase genoemd.
3. *Selecteren*
Leveranciers of aannemers worden geselecteerd, er worden offertes of inschrijvingen gevraagd en aan de beste wordt de opdracht gegund.
4. *Contracteren*
Met de aannemer of leverancier die de opdracht krijgt wordt onderhandeld en er worden afspraken gemaakt.

Zodra de leverancier(s) is/zijn gecontracteerd begint de operationele inkoop. Deze omvat

5. *Bestellen*
Het plaatsen van orders. Dit heeft een overlap met contracteren, maar is het operationele deel hiervan.
6. *Bewaken*
De producten die geleverd worden, de diensten of werken die uitgevoerd worden moeten gecontroleerd worden op de afspraken die hierover gemaakt zijn.
7. *Nazorg*
Evaluatie van de leverantie, de geleverde dienst of het uitgevoerde werk.

Naast de tactische en operationele inkoop onderscheidt men *de strategische inkoop*. De strategische inkoop omvat naast het inkoop- en aanbestedingsbeleid bijvoorbeeld ook strategische vraagstukken rondom uitbesteding (meerjarencontracten, innovatieve aanbestedingen etc.).

De tactische inkoop kan gezien worden als de voorbereiding en de operationele inkoop als de uitvoering. **Aanbesteden** is een vorm van marktbenadering, waarbij leveranciers of aannemers in concurrentie gevraagd worden een aanbieding te doen. Het is een onderdeel van de tactische

inkoop, waarbij de stappen specificeren van de opdracht, selecteren en het contracteren van leveranciers of aannemers, gestructureerd worden doorlopen.

3.2. Begripsbepaling werk, levering en dienst

In het volgende hoofdstuk zullen we zien dat de aanbestedingsvorm mede bepalend is voor de wijze waarop de opdracht aanbesteed moet worden. Voorgenomen opdrachten worden in drie hoofdcategorieën ingedeeld, te weten: **werken, leveringen en diensten**. De aanbestedingswijzen voor wat betreft deze categorieën komen grotendeels overeen. Er zit echter een verschil in de drempelbedragen en soms gelden voor de verschillende categorieën afwijkende, bijzondere bepalingen. Vandaar dat het van belang is om het onderwerp van de opdracht in één van de genoemde categorieën te plaatsen.

Wanneer een overheidsopdracht zowel diensten als leveringen of werken betreft, dan is de waarde van de verschillende onderdelen doorslaggevend. Bv. is de waarde van de diensten hoger dan die van de levering of het werk, dan is er sprake van een overheidsopdrachten voor diensten.

Werk

Onder “werk” wordt verstaan: “het product van een geheel van bouwkundige of civieltechnische werken dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen.” Dit betreft algemene bouwnijverheid, sloperswerkzaamheden, burgerlijke en utiliteitsbouw, waterbouw, spoorwegbouw, wegenbouw, cultuurtechnische werken, installatiebouw en de afwerking van gebouwen.

Een overheidsopdracht voor werken heeft volgens het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (verder: Bao; nadere uitwerking in hoofdstuk 4) betrekking op:

1. de uitvoering of het ontwerp en de uitvoering van werken in het kader van een van de werkzaamheden genoemd in Bijlage I van het BAO, of van een werk, of
2. het laten uitvoeren met welke middelen dan ook van een werk dat aan de door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen voldoet.

De omschrijving “met welke middelen dan ook” onder 2. is opgenomen om ontduiking van de aanbestedingsplicht door een financiële constructie te voorkomen. Bijvoorbeeld in een situatie waarin een projectontwikkelaar zich ertoe verbindt een gebouw op te trekken dat aan tevoren door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen voldoet, de voorfinancieringslasten te dragen en de eigendom op korte of lange termijn over te dragen aan de aanbestedende dienst. Alleen aankopen van reeds bestaande werken die niet zijn gebouwd om aan tevoren door die aanbestedende dienst vastgestelde eisen te voldoen, vallen buiten de werkingssfeer van het Besluit.

Levering

Een overheidsopdracht voor leveringen in de zin van het BAO is een overheidsopdracht die betrekking heeft op de aankoop, leasing, huur of huurkoop van producten alsmede de daarbij komende werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren van de levering.

Dienst

Een overheidsopdracht voor diensten heeft betrekking heeft op:

1. het verrichten van diensten, bedoeld in bijlage 2 van het BAO, of
2. het leveren van producten en het verrichten van diensten, bedoeld in bijlage 2 van het BAO, waarvan de waarde van de desbetreffende diensten hoger is dan die van de in de overheidsopdracht opgenomen producten, of
3. het verrichten van diensten, als bedoeld in bijlage 2 van het BAO en van werkzaamheden genoemd in bijlage 1 van het BAO, waarbij de werkzaamheden bijkomstig zijn ten opzicht van het verrichten van de diensten.

Het komt er op neer dat alle overheidsopdrachten die geen betrekking hebben op leveringen of werken, overheidsopdrachten voor diensten zijn. In het BAO wordt - net als in de oude richtlijn Diensten en in de nieuwe Europese richtlijn – onderscheid gemaakt tussen zogenaamde A- en B-diensten. A-diensten - uit Bijlage 2 onderdeel A van het BAO - vallen volledig onder de werking van het BAO en moeten worden aanbesteed volgens de procedures uit het Besluit. Voorbeelden van A-diensten zijn: reiniging gebouwen, onderhoud en reparatie, straatreiniging, accountants, diensten in verband met computers, drukwerk enz. Dit is slechts een beperkte greep. Voor 2B-diensten geldt

een beperkt regime en gelden slechts twee artikelen uit het BAO, te weten artikel 23 en 35 lid 12 tot en met 1614. Voorbeelden van B-diensten - uit Bijlage 2 onderdeel B van het BAO zijn: juridische diensten, arbeidsbemiddeling, cultuur, enz.

4. Het Wettelijke kader

Voordat het Inkoop- en aanbestedingsbeleid voor de gemeente geformuleerd kan worden moet duidelijk zijn wat het wettelijk kader is. Dit kader wordt bepaald door zowel de Europese als de nationale regelgeving.

4.1. Europese regelgeving¹

De Europese wetgeving op het terrein van aanbestedingen is onder andere opgesteld om binnen de Europese Unie, en ten behoeve van het tot stand komen van een interne markt, de vrije, eerlijke concurrentie te stimuleren. Daarnaast zou een goede toepassing ervan opdrachtgevers moeten brengen tot een professioneler inkoopproces, waarbij integriteit, transparantie en het verkrijgen van het beste product tegen de voordeligste prijs (besparingen én efficiëntie) hoog in het vaandel staan.

4.1.1. Europese aanbestedingsrichtlijnen

Verreweg de belangrijkste wetgeving op het gebied van aanbestedingen wordt gevormd door twee Europese aanbestedingsrichtlijnen. Begin 2004 stemden het Europees Parlement en de Europese Raad in met het nieuwe wetgevend pakket aanbestedingen. Het pakket uniformeert, moderniseert en vereenvoudigt de bestaande situatie en vervangt de vier bestaande aanbestedingsrichtlijnen door één richtlijn voor leveringen, diensten en werken (Richtlijn 2004/18/EG) en één richtlijn voor de nutssectoren water, energie, transport en postdiensten (Richtlijn 2004/17/EG).

Op 1 december 2005 zijn in Nederland het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (verder: Bao) en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (verder: Bass) in werking getreden. Deze twee besluiten zijn de implementatie van de twee voornoemde Europese aanbestedingsrichtlijnen.

Verderop in deze nota zal blijken dat niet bij alle aanbestedingen de Europese aanbestedingsrichtlijnen gevolgd moeten worden. Daarentegen zijn de beginselen van het EG-verdrag wel altijd van kracht. Aanbestedingen die niet volgens de Europese aanbestedingsrichtlijnen hoeven te verlopen, dienen wel de kenmerken *transparant, objectief, integer en non-discriminatoire* te bevatten en als doel te hebben *'het verkrijgen van het beste product voor de voordeligste prijs'*.

4.1.2. Wel of niet Europees aanbesteden?

Dit is één van de eerste vragen die een gemeente zich moet stellen wanneer zij gaat aanbesteden. Er zijn drie elementen die bepalen of er Europees aanbesteed moet worden:

- de aanbestedende dienst;
- de aard van de opdracht, werk, dienst of levering/de aanbestedingsvorm;
- de geraamde waarde van de opdracht.

Aanbestedende dienst

Wanneer een *aanbestedende dienst* valt onder de omschrijving hiervan in de Europese richtlijnen: ("de Staat, zijn territoriale lichamen, publiekrechtelijke instellingen en verenigingen gevormd door één of meer van deze lichamen of één of meer van deze publiekrechtelijke instellingen") valt deze dienst onder de Europese aanbestedingsregelgeving. Een gemeente is een territoriaal lichaam en valt dus onder de richtlijn. Ook wanneer een gemeente slechts partner is van een organisatie is de kans groot dat eventuele aanbestedingen Europees moeten. In die gevallen moet de organisatie getoetst worden aan de omschrijving van *publiekrechtelijke instellingen* en *verenigingen* zoals die in de richtlijnen bepaald zijn. De rechtspraak van het Europese Hof van Justitie maakt duidelijk, dat uitzonderingen op de hoofdregel zeer terughoudend moeten worden toegepast. Anders gezegd: bijna alle denkbare ontsnappingsroutes aan de verplichting om Europees aan te besteden zijn door de EEG - rechter geblokkeerd.

¹ Bron: internetpagina's Ministerie van Economische zaken, kenniscentrum 'Europa Centraal' en PIANOo (Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers) januari 2007.

Aard van de opdracht

Of er Europees aanbesteed moet worden is ook afhankelijk van de aard van het werk. In het voorgaande hoofdstuk werd reeds aangegeven dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen diensten, werken en leveringen. Over het algemeen is het onderscheid wel duidelijk, maar er zijn vele nuances waarvan hieronder de belangrijkste staan.

- Bij samengestelde opdrachten dient bekeken te worden welk deel procentueel het grootste is.
- Regulier onderhoud valt onder de richtlijn Diensten, maar groot onderhoud dat bijvoorbeeld eens in de twee jaar plaatsvindt valt onder de richtlijn Werken.
- In principe vallen advieswerkzaamheden onder de richtlijn Diensten, tenzij deze diensten tegelijk met de uitvoering van een werk aan één opdrachtnemer worden verstrekt conform de richtlijn Werken.

Verdere nuances zijn af te leiden uit de richtlijnen en hier wordt verder niet op ingegaan.

Waarde van de opdracht

De gemeente als opdrachtgever zal tot een raming van de waarde van de opdracht moeten komen. Daarbij moeten twee vragen beantwoord worden:

- Welke opdrachten moeten bij elkaar opgeteld worden om tot de totale waarde te komen?
- Hoe moet de waarde van een opdracht bepaald worden, wanneer die is verspreid over meerdere fasen in de tijd?

Zonder diep in te gaan op deze vragen kan gesteld worden dat alle deelopdrachten die samen één economische en technische functie vervullen als één geheel gezien worden. Opdrachten mogen niet gesplitst worden teneinde deze aan de toepassing van de richtlijnen te onttrekken. De drempelwaarden zijn vastgesteld in Special Drawing Rights (SDR). Elke twee jaar wordt door de Europese Commissie de tegenwaarde in Euro's bepaald. Onderstaand worden de drempelbedragen weergegeven voor 2006 en 2007. Deze drempelbedragen worden eens in de twee jaar herzien door de Europese Commissie.

<i>Drempelwaarden 2006-2007 voor decentrale overheden</i>	
Werken	€ 5.278.000,-
Leveringen	€ 211.000,-
Diensten	€ 211.000,-

Figuur 2: Europese drempelwaarden

4.1.3. Europese aanbestedingsprocedure

Bij een Europese aanbesteding is men gehouden aan een aantal vastgelegde procedures afhankelijk van de aanbestedingsvorm. Deze komen voort uit aanbestedingsrichtlijnen. Gelijktijdig met het Bao is ook het Aanbestedingsreglement Werken 2005 (ARW 2005) van kracht geworden (1 december 2005). Door bij aanbestedingen een procedure te volgen uit het ARW 2005 voldoet de aanbesteder aan de voorschriften van het Bao c.q. de Richtlijn werken, leveringen en diensten. De Rijksdiensten zijn verplicht om dit reglement toe te passen bij Europese en nationale aanbestedingen van werken. De VNG heeft haar leden geadviseerd het ARW 2005 toe te passen. Zeker bij Europese aanbestedingen is het voor gemeenten ook verstandig de ARW 2005 te gebruiken, omdat dit reglement het eenvoudiger maakt de Europese richtlijnen te volgen (wat ook voor gemeente verplicht is).

Voor diensten en leveringen worden geen standaard aanbestedingsreglementen gebruikt. Bij de aanbesteding van opdrachten van deze aard, dienen de bepalingen uit de richtlijn gevolgd te worden.

Europese aanbestedingsprocedures zijn complex en vergen veel voorbereidingstijd. Alleen het doorlopen van de procedure vanaf de verzending van de aankondiging duurt al ongeveer twee maanden. Dit is iets wat de aanbesteder zich goed moet realiseren. Tijdsdruk is namelijk geen reden om van de richtlijnen af te wijken. De eerder genoemde drempelwaarden zijn echter dermate hoog dat de meeste opdrachten van de gemeente Voerendaal niet onder de Europese richtlijnen zullen vallen. Het gaat daarom te ver om alle eisen, bepalingen en voorwaarden die in de richtlijnen

en in de ARW 2005 gesteld zijn, te behandelen. Hiervoor wordt naar de richtlijnen en het reglement verwezen.

4.1.4. De consequenties bij fout Europees aanbesteden

De opdrachtgever moet diegenen die de opdracht niet krijgen of die niet toegelaten worden tot de inschrijving hierover informeren. Hierdoor kunnen bedrijven controleren of de opdrachtgever zich aan de regels heeft gehouden. Bedrijven die zich benadeeld voelen kunnen zich wenden tot de nationale rechter en in een kort geding eisen dat de procedure wordt gestopt, eventueel op straffe van een dwangsom. Wanneer het werk al gegund is kan een eis tot ontbinding van de overeenkomst of tot schadevergoeding worden gesteld en voor de nationale rechter worden gebracht. Dit geldt voor zowel Europese als nationale procedures. Wanneer een bedrijf zijn beklag doet bij de Europese commissie wordt de betreffende lidstaat aangesproken op de handelswijze van de opdrachtgever. Het ministerie van Buitenlandse zaken zal de schade proberen te verhalen op de gemeente die fouten gemaakt heeft bij de aanbestedingsprocedure.

Het is voor opdrachtgevers dus van het grootste belang de Europese regelgeving voor aanbestedingen te volgen.

Gezien het vorenvermelde en het gebrek aan expertise binnen de eigen organisatie zal een eventuele Europese aanbesteding extern worden uitbesteed.

4.2. Nationale regelgeving

Naast de Europese aanbestedingsregels is er ook specifieke nationale wet- en regelgeving voor inkopen en aanbestedingen. Het Bao en de ARW 2005 kwamen we reeds tegen.

Naast deze specifiek op aanbesteding gerichte regelgeving zijn nog andere wetten relevant voor lokale overheden in hun rol als inkoper:

- De Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (onder meer het zorgvuldigheids-, motiverings-, gelijkheids-, vertrouwens- en redelijkheidsbeginsel) zijn opgenomen.
- De Gemeentewet als wettelijk kader voor het handelen van gemeenten (in deze wet is de accountantscontrole met haar rechtmatigheidstoets terug te vinden).
- Het EG-verdrag: de overheidsinstellingen uit de lidstaten van de Europese Gemeenschap zijn voor wat betreft al hun handelen, dus ook bij het inkopen en aanbesteden, onderworpen aan de basisbepalingen van het EG-Verdrag betreffende de interne markt;
- Het Burgerlijk Wetboek (BW) ten aanzien van het contractenrecht.
- De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob).

Na vaststelling van dit inkoop- en aanbestedingsbeleid door de gemeenteraad van Voerendaal, worden de hierin vervatte beleidsuitgangspunten als lokale regelgeving van kracht. Als aanbestedende dienst zal de gemeente zich ook aan deze uitgangspunten dienen te houden, bij haar inkopen en aanbestedingen.

De nieuwe Aanbestedingswet

De nieuwe Aanbestedingswet is op 20 september 2006 door de Tweede Kamer aangenomen. Het wetsvoorstel is daarna voor behandeling naar de Eerste Kamer gegaan.

Met de nieuwe Aanbestedingswet wil het kabinet een modern wettelijk kader voor het aanbesteden maken. Aanleiding hiervoor was met name het onderzoek van de Parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid. De nieuwe wet schept de mogelijkheid om op nationaal niveau nadere regels te stellen ter aanvulling of verduidelijking van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Hierdoor wordt een betere uitvoering van de Europese en internationale aanbestedingsverplichtingen bereikt.

Inhoud Aanbestedingswet

De belangrijkste onderwerpen in de nieuwe aanbestedingswet zijn de grondslagen voor:

- Verplichte toetsing van de integriteit van ondernemers en uitsluiting van niet-integere ondernemers. De toets ziet op veroordelingen voor strafbare feiten en overtredingen van de mededingingswet. Hij wordt uitgevoerd door het Centraal Orgaan Verklaringen omtrent het Gedrag (COVOG) van het Ministerie van Justitie.

- Voorkomen dat opdrachtgevers onredelijk zware eisen aan ondernemers stellen t.a.v. ervaring en financiële draagkracht, waardoor ondernemers onterecht worden uitgesloten. Bijvoorbeeld: voor het bouwen van een school wordt als ervaring geëist dat er al drie scholen gebouwd zijn, waardoor ondernemers die niet voldoende scholen hebben gebouwd, maar wel ervaring hebben met het bouwen van soortgelijke gebouwen, niet in aanmerking komen.
- Vermindering van administratieve lasten o.a. door verplichte aankondiging via een elektronisch aanbestedingsinstrument, TenderNed en stroomlijning van het aanbestedingsproces zoals verplicht gebruik van standaard formulieren.
- Harmoniseren van eigen reglementen van aanbestedende diensten, bijvoorbeeld ten aanzien van opdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempels.

Bao en Bass

De nieuwe Aanbestedingswet is een raamwet, dat wil zeggen dat deze alleen hoofdzaken regelt. De concrete uitwerking zal net als bij de huidige wet voornamelijk in regelgeving op het niveau van AMvB plaatsvinden. Dit is wenselijk om wijzigingen in de Europese Richtlijnen en ontwikkelingen in de jurisprudentie tijdig te kunnen implementeren.

Het Bao en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass) zullen te zijner tijd onder de nieuwe Aanbestedingswet worden gehangen. De nadere regelgeving op het gebied van integriteit, uniformering en proportionele eisen, die door deze nieuwe wet mogelijk is gemaakt, zal ook op het niveau van AMvB worden gemaakt. Er komen echter geen nieuwe AMvB's. De aanvullende regelgeving zal in de AMvB's Bao en Bass worden opgenomen.

5. Het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid

In dit hoofdstuk worden de doelstellingen van het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid nader uitgewerkt.

5.1. Juridische beleidsdoelstellingen

Zoals in hoofdstuk 2 al werd aangegeven is het zinvol om het naleven van wet- en regelgeving en het nastreven van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie expliciet als beleidsdoelstelling in de nota op te nemen. Hiermee worden het belang van openbare controle op bestuurlijke en ambtelijke integriteit en de doelmatige besteding van publieke gelden onderstreept.

5.1.1. Standaard reglementen

Om het in de praktijk makkelijker te maken aan deze doelstellingen te voldoen kunnen aanbestedingsreglementen worden gebruikt. In dergelijke reglementen worden de eisen uit de wetgeving, waaronder de Europese aanbestedingsrichtlijnen, vertaald naar de praktijk.

Bij de aanbesteding van werken wordt de ARW 2005 gebruikt.

Voor leveringen en diensten zijn geen standaard reglementen opgesteld door het rijk. Bij Europese aanbestedingen van diensten of leveringen zullen de Europese richtlijnen aangehouden moeten worden.

Bij het inkopen van goederen en diensten wordt normaal gesproken gewerkt met algemene voorwaarden. Veel leveranciers hebben hun eigen algemene voorwaarden. Het werken met algemene voorwaarden van diverse leveranciers leidt voor de gemeente tot een veelvoud aan bepalingen, hetgeen de eenduidigheid niet ten goede komt. Bovendien is de situatie voor diverse leveranciers dan ook niet gelijkwaardig. Gelet hierop is het beter om te werken met eigen "gemeentelijke" inkoopvoorwaarden. M.a.w. bij het inkopen van goederen en diensten zijn alleen de gemeentelijke voorwaarden van toepassing. Leveranciers dienen deze te accepteren. Deze algemene voorwaarden worden z.s.m. opgesteld.

Bij elke vorm van aanbesteding zal de gemeente Voerendaal haar algemene inkoopvoorwaarden uitdrukkelijk van toepassing verklaren; bij Europees aanbesteden via het aanbestedingsreglement en anders via de uitnodiging een offerte te doen.

Bij de gemeente Voerendaal ligt de uitvoering van het inkoopproces geheel bij medewerkers die niet fulltime met inkopen bezig zijn. Deze medewerkers maken daarnaast deel uit van verschillende afdelingen. Om in deze situatie toch de benodigde professionaliteit te waarborgen wordt bij de belangrijkste stappen in het inkoopproces zoveel mogelijk gewerkt met standaard methoden, procedures en formulieren. Voor zover deze er nog niet zijn worden ze nog opgesteld.

5.1.2. Subsidie en aanbesteden

Decentrale overheden vragen zich met enige regelmaat af of zij moeten subsidiëren of dat zij moeten aanbesteden. Zeker bij bijvoorbeeld opdrachten op het gebied van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) of welzijn hebben decentrale overheden veel met te subsidiëren opdrachten of opdrachtnemers te maken. In principe is er geen sprake van een zwart-wit situatie van subsidiëren of aanbesteden. Er zijn echter wel een aantal raakvlakken met bijzondere bepalingen in de aanbestedingsrichtlijnen en het Bao, die een rol kunnen spelen bij opdrachten die een decentrale overheid met subsidie vergeeft.

Om te beginnen geeft artikel 8 van Richtlijn 2004/18 en het Bao een expliciete regeling voor opdrachten voor civieltechnische werkzaamheden en een aantal specifiek genoemde werken alsmede voor daaraan gerelateerde diensten die voor meer dan 50 % door de aanbestedende dienst gesubsidieerd worden. Subsidieontvangers dienen ingevolge de Richtlijn/ het Bao de bepalingen van de richtlijn/het Bao ook toe te passen wanneer zij zelf opdrachten plaatsen.

Daarnaast kan een partij die door de gemeente gesubsidieerd wordt, hoewel in principe geen publiekrechtelijke partij, door een grote mate van publieke geldverstrekking wel gaan voldoen aan de definitie van publiekrechtelijke instelling/ aanbestedende dienst, waardoor deze subsidieontvanger - wanneer deze opdrachten vergeeft- de aanbestedingsrichtlijn in acht dient te nemen. De definitie van publiekrechtelijke instelling in artikel 1 lid 9 van de richtlijn en artikel 1 sub q van het Bao bepaalt onder andere dat een instelling die is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang (niet zijnde van industriële of commerciële aard), die rechtspersoonlijkheid bezit en waarvan de activiteiten in hoofdzaak door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of andere publiekrechtelijke instelling worden gefinancierd, een publiekrechtelijke instelling, en daarmee aanbestedende dienst in de zin van de richtlijn is (zie artikel 1 lid 9 van de richtlijn en artikel 1 sub r Bao).

Aanbestedende diensten dienen zich ervan bewust te zijn dat zij ook de toepassing van artikel 18 van de Richtlijn/ artikel 17 van het Bao kunnen raken, indien zij bijvoorbeeld bij subsidieverlening (bestuursrechtelijke bepalingen) een andere aanbestedende dienst een alleenrecht verlenen waarbij tevens een overheidsopdracht voor een dienst wordt toegekend. De subsidieverstrekking/ bestuursrechtelijke bepaling waarbij het alleenrecht wordt verleend dient dan wel in overeenstemming te zijn met de EG-Verdragsbeginselen.

Tot slot kan het natuurlijk zijn dat een decentrale overheid wel een subsidie geeft maar geen overheidsopdracht in de zin van de richtlijn verleent, bijvoorbeeld omdat er geen sprake is van een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel. Het is dan verstandig wel de Europese regels van staatssteun in acht te nemen.

In het geval dat de gemeente als subsidiegever of als subsidieontvanger functioneert, wordt onderzocht hoe de betreffende subsidiebeschikkingen zich verhouden tot de Europese regelgeving over aanbestedingen. De gemeente minimaliseert daarmee het risico dat zij aansprakelijk gesteld kan worden voor het niet naleven van het EG-verdrag dan wel Europese of nationale wetgeving met betrekking tot aanbesteden.

Overigens zal ook in gevallen waarin de gemeente anders dan door middel van subsidies financiële middelen verstrekt aan derden worden bekeken of het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid leidend dient te zijn bij de inkoop en aanbesteding m.b.v. deze middelen.

5.2. Ethische en ideële beleidsuitgangspunten

Deze beleidsuitgangspunten geven aan welke waarden en normen de gemeente Voerendaal wil uitdragen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

5.2.1. Integriteitseisen bestuurders en ambtenaren

De relatie tussen medewerkers en leveranciers zal puur zakelijk moeten zijn. Iedere medewerker moet privé en zakelijk gescheiden houden. Indien de te contracteren leverancier een familielid is dan wel indien er sprake is van een vriendschappelijke relatie met een leverancier melden de betrokken medewerkers dit onmiddellijk bij hun direct leidinggevende. De betreffende medewerker kan dan tijdelijk ontheven worden van zijn of haar inkooptaken. Uiteraard dienen ook bestuurders zich integer op te stellen.

Om vast te leggen aan welke normen de medewerkers gehouden zijn, is het gewenst om te beschikken over een integriteitscode. Op dit moment heeft de gemeente Voerendaal geen integriteitscode/-beleid voor ambtenaren. Het is zaak deze zo snel mogelijk vast te stellen.

Zowel de interne controler(s) alsook de accountant zullen toezien op de naleving van en juiste toepassing van de relevante regelgeving en het van toepassing zijnde beleid.

5.2.2. Integriteit van leveranciers

De problematiek omtrent bouwfraude en ongeoorloofde prijsafspraken tussen ondernemers in de bouw is inmiddels bekend. Leveranciers en opdrachtnemers die zaken willen doen met de gemeente Voerendaal zullen zich moeten houden aan de gangbare normen en waarden op het

gebied van arbeidsvoorwaarden. Dit betekent onder meer dat hij zijn werknemers redelijk beloont, geen gebruik maakt van kinderarbeid en niet discrimineert.

De gemeente Voerendaal wenst ook geen zaken te doen met bedrijven, die onbetrouwbaar en/of criminele activiteiten ontplooiën. Met betrekking tot dit laatste aspect wordt aansluiting gezocht bij de Wet BIBOB (Bevordering Integriteits Beoordelingen door het Openbaar Bestuur).

5.2.3. De Wet Bibob

De Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB) beoogt te voorkomen dat onder meer door 'aanbesteding' van een overheidsopdracht als bedoeld in de Wet BIBOB, de overheid onbedoeld mogelijk bepaalde "criminele" activiteiten faciliteert.

Teneinde deze doelstelling te realiseren, zal het 'Bureau BIBOB' desgevraagd een aanbestedende dienst als bedoeld in de Wet BIBOB, mogen adviseren omtrent de aanwezigheid van feiten en omstandigheden die aanleiding zouden kunnen vormen een overheidsopdracht (als bedoeld in de Wet BIBOB) in een bepaalde sector, niet te gunnen dan wel een terzake gesloten overeenkomst te ontbinden dan wel geen toestemming te verlenen dat een bepaalde 'onderaannemer' terzake wordt ingeschakeld. Het Bureau BIBOB zal daarbij kunnen adviseren omtrent de mate van gevaar dat de uitvoering van een bepaalde overheidsopdracht ten behoeve van "criminele" activiteiten zal worden misbruikt, zodat de aanbestedende dienst maatregelen kan treffen ter voorkoming daarvan.

Het advies dat Bureau BIBOB op basis van de uitkomst van haar onderzoek zal uitbrengen geeft een aanbestedende dienst slechts een ondersteuning bij zijn eigen inhoudelijke afweging een overheidsopdracht wel of niet aan een betrokkene te gunnen, wel of niet een overeenkomst inzake een overheidsopdracht te ontbinden, wel of niet toestemming te verlenen dat een bepaalde 'onderaannemer' kan worden ingeschakeld.

Met name de afweging om een BIBOB-advies te vragen bij een aanbesteding, dient - juist met het oog op het ingrijpende karakter van het instrument - weloverwogen en met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur en de algemene beginselen van aanbestedingsrecht te worden gemaakt. Daarbij spelen proportionaliteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid een belangrijke rol.

De gemeente Voerendaal past alleen bij openbare aanbestedingen de Wet Bibob toe. Dit instrumentarium wordt toegepast conform het vigerende Bibob-beleid van de gemeente.

5.2.4. Lokale en regionale ondernemers

Een lokale overheid zal in het algemeen de regionale economie graag willen stimuleren (bijvoorbeeld om de werkloosheid terug te dringen). Gemeenten zitten hierbij in een dubbelrol. Enerzijds dienen zij gemeenschapsgeld als opdrachtgever doelmatig te besteden, anderzijds zijn zij vertegenwoordiger van het lokale belang, waar bijvoorbeeld zaken zoals het bevorderen van werkgelegenheid in de regio van groot belang zijn. De beginselen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen (objectiviteit, transparantie en non-discriminatie) verzetten zich tegen de bevoordeling van regionale leveranciers. Concreet houdt dit in dat bij de vergelijking van de offertes van verschillende leveranciers er geen onderscheid gemaakt mag worden op basis van de plaats waar een bedrijf is gevestigd (dit zou discriminatie van niet-plaatselijke bedrijven betekenen). Ondanks dit spanningsveld zijn er mogelijkheden die recht doen aan de nationale en internationale regelgeving, en het lokale/regionale bedrijfsleven in staat stellen mee te dingen naar opdrachten van de gemeente Voerendaal.

Binnen het uitnodigingsbeleid kan de gemeente bij onderhandse aanbestedingen op beperkte schaal rekening houden met de kansen van (op basis van objectieve eisen en criteria geschikt bevonden) lokale en/of regionale ondernemers. Meerdere gemeenten hanteren een dergelijk uitnodigingsbeleid. Meer concreet streeft de gemeente Voerendaal - uitgaande van het principe 'kansen zonder voorrang' - ernaar om bij een meervoudige onderhandse aanbesteding (dus niet bij Europese en openbare aanbestedingen) minimaal één van het aantal uit te nodigen kandidaten uit het regionale bedrijfsleven afkomstig te laten zijn. Uiteraard moet dit bedrijf voldoen aan de gestelde selectie-eisen.

Lokale/regionale bedrijven kunnen net als andere bedrijven ook schriftelijk verzoeken om in de groslijst (wat een groslijst is komt aan bod in paragraaf 5.3.4) opgenomen te worden. Bij onderhandse en enkelvoudige aanbestedingen worden aannemers geselecteerd uit de groslijst. Per opdracht zullen niet elke keer dezelfde bedrijven geselecteerd worden. Lokale aannemers die op de groslijst staan, worden dus op enig moment voor een opdracht uitgenodigd. Zij moeten voor de betreffende opdracht echter wel aan dezelfde selectie-eisen voldoen, als alle andere bedrijven.

5.2.5. Social return

Bij Social Return benutten gemeenten hun positie als opdrachtgever van tal van (bouw)projecten om de regionale werkgelegenheid te bevorderen. Gemeenten maken daarbij afspraken met aannemers om leerwerkplekken te realiseren of 'dwingen' aannemers hiertoe door dit op te nemen in de bestekken voor bouwprojecten. Op die manier helpen ze werkzoekenden en leerlingen aan werk.

Onderzoek van PSW, een adviesbureau op de arbeidsmarkt, naar de toepassingsmogelijkheden van Social Return heeft aangetoond dat dit een goed instrument kan zijn om extra werkplekken voor werklozen en leerlingen te creëren. Social Return geeft niet alleen een beter zicht op het klantenbestand van de Wet Werk en Bijstand, maar kan tevens leiden tot besparingen voor de gemeente. Daarnaast bevordert Social Return het zicht op en de samenwerking met werkgevers. Werkgevers staan over het algemeen, soms na een aanvankelijke scepsis, positief tegenover Social Return. Werkgevers blijken zelfs zeer creatief te zijn in het vinden van oplossingen om werkplekken te creëren.

Het stellen van sociale besteksvoorwaarden is juridisch toegestaan en leidt niet tot duurdere offertes. Voorbeelden van dergelijke bestekvoorwaarden:

- in totaal zal vijf procent van de aanneemsom of zeven procent van de loonsom besteed moeten worden aan de Social Return;
- de opdrachtnemer dient een leerwerkplek voor jongeren tot zevenentwintig jaar aan te bieden.

De meeste social return projecten hebben betrekking op de sectoren bouw en infra (grond, weg- en waterbouw). Dit zijn sectoren waarin veel grote investeringen gedaan worden, maar waar over het algemeen ook veel laaggeschoold werk is te vinden. Ook zijn er goede mogelijkheden om toeleiding naar de arbeidsmarkt te combineren met scholing. In veel gemeenten zijn in dit kader convenanten afgesloten met scholingsinstellingen en werkgevers. Uit het onderzoek blijkt dat ook in de volgende sectoren mogelijkheden zijn voor social return: groenvoorziening, schoonmaak, onderhoudswerkzaamheden, rioleringswerken, vervoer en tuinbouw.

Daar waar mogelijk zal de gemeente Voerendaal bij haar aanbestedingen het instrument 'social return' hanteren.

5.3. Economische beleidsdoelstellingen

Economische beleidsuitgangspunten hebben onder andere te maken met de manier waarop de gemeente Voerendaal de markt benadert en de economische criteria die worden gehanteerd in het selectieproces.

5.3.1. Keuze aanbestedingsprocedure

Globaal hebben overheidsinstellingen de keuze uit vier vormen van marktbenadering, te weten:

- A. *Enkelvoudig aanbesteden*: de overheidsorganisatie kiest zelf een leverancier uit. Er is geen sprake van concurrentie tussen leveranciers.
- B. *Onderhands aanbesteden*: er is beperkte concurrentie tussen een aantal zelfgekozen leveranciers.
- C. *Openbaar aanbesteden*: de overheidsorganisatie plaatst nationaal een aankondiging voor een opdracht. Er is vrije concurrentie tussen alle leveranciers uit het land.
- D. *Europees aanbesteden*: de overheidsorganisatie plaatst op Europees niveau een aankondiging voor een opdracht. Er is vrije concurrentie tussen alle Europese leveranciers.

Voor Europees aanbesteden gelden wettelijk vastgestelde drempelbedragen (zie figuur 2). Ligt de opdrachtwaarde boven dit bedrag, dan moet de gemeente de opdracht conform de Europese Richtlijnen aanbesteden. Blijft de opdrachtwaarde eronder, dan kan de gemeente vrij kiezen welke aanbestedingsvorm zij hanteert. Naarmate concurrentiestelling hoger wordt gewaardeerd, zal meer gebruik worden gemaakt van openbaar aanbesteden (al dan niet met voorgaande selectiefase).

De wens om in concurrentie aan te besteden neemt toe met de waarde van de opdracht. Daarom wordt de keuze voor een aanbestedingsprocedure afhankelijk gesteld van deze waarde.

Het uitgangspunt van de gemeente Voerendaal bij aanbesteden is: "Openbaar tenzij ..".

De gemeente Voerendaal hanteert de onderstaande drempelbedragen (deze zijn exclusief BTW):

Aanbestedingsvorm	Aantal offertes	Werken	Diensten en Leveringen
Enkelvoudig	1	tot € 50.000	tot € 15.000
Onderhands	minimaal 3	€ 50.000 - € 500.000	€ 15.000 - € 100.000
Openbaar	met of zonder voorselectie	€ 500.000 - € 5.278.000	€ 100.000 - € 211.000
Europees	minimaal 5 (bij aanbesteding met voorselectie)	vanaf € 5.278.000	vanaf € 211.000

Figuur 3: drempelbedragen

Bij de bepaling van de drempelwaarden is gekeken naar de drempelwaarden die andere (veelal vergelijkbare) gemeenten hanteren. Hierbij liggen bovenvermelde bedragen op of iets boven het gemiddelde. Het is voor een relatief kleine gemeente als Voerendaal verstandig om de drempelwaarden aan de hoge kant te houden. Vooral bij het opzetten van een openbare aanbesteding is de personele belasting aanzienlijk, wat bij kleine opdrachten en werken niet gerechtvaardigd zou zijn. De drempelwaarden blijven ondanks deze redenering uiteraard arbitrair.

Van de Europese richtlijnen en drempelbedragen kan niet afgeweken worden. Van de overige uitgangspunten kan alleen met toestemming van het college, onder vermelding van de motivatie, afgeweken worden. Het college zal dit besluit, inclusief motivatie, ter kennisname aan de gemeenteraad aanbieden.

5.3.2. Waardebepaling van een opdracht

De gemeente als opdrachtgever zal tot een raming van de waarde van de opdracht moeten komen. Deze waarde is bepalend voor de aanbestedingsvorm. Bij het bepalen van de opdrachtwaarde gelden de aanbestedingsrichtlijnen.

Ter bepaling van de toe te passen aanbestedingsvorm dient de waarde van de aan te besteden opdracht te worden geraamd met inachtneming van de navolgende regels:

- Een opdracht mag niet worden gesplitst/opgeknipt in kleinere opdrachten om een bepaalde aanbestedingsvorm te vermijden.
- De waarde van een opdracht omvat de totale vergoeding aan een opdrachtnemer.
- Voor een opdracht die een combinatie is van leveringen en/of diensten en/of werken wordt de waarde van alle onderdelen van de overeenkomst bij elkaar opgeteld. Van toepassing op de opdracht is de richtlijn die geldt voor het onderdeel met de grootste waarde.
- De ramingsmethode mag niet worden gekozen met het doel de toepassing van een richtlijn of aanbestedingsvorm te vermijden. Bij het bepalen van de waarde wordt de volgende tabel toegepast.

Looptijd overeenkomst	Waardebepaling
Bepaalde looptijd van 12 maanden of korter:	Totale geraamde waarde voor de gehele looptijd.
Bepaalde looptijd van meer dan 12 maanden:	Totale geraamde waarde voor de gehele looptijd.
Onbekende of onbepaalde looptijd:	Maandelijks bedrag vermenigvuldigd met 48.
Opdrachten die een zekere regelmatigheid vertonen:	Het werkelijke totale bedrag van alle leveringen tijdens het voorafgaande boekjaar of de voorafgaande 12 maanden Of: Het geraamde totale bedrag over de 12 maanden volgend op de eerste levering of over de contractperiode indien deze langer duurt dan 12 maanden.

Figuur 4: relatie looptijd overeenkomst en waardebepaling

5.3.3. Optimaal gebruik maken van de kennis en innovatiekracht in de markt.

Innovatief aanbesteden staat voor een aanbestedingsproces waarbij maximaal gebruik wordt gemaakt van de kennis en innovatiekracht die in de markt aanwezig is. Innovatief aanbesteden wordt veelal gezien als de tegenhanger van traditioneel aanbesteden. Bij deze laatste vorm schrijft de opdrachtgever gedetailleerd in het programma van eisen en/of bestek voor wat een opdrachtnemer moet uitvoeren en gunt de opdracht op basis van de laagste prijs. Bij innovatief aanbesteden wordt meer aandacht besteed aan 'kwaliteit' en wordt aanbesteed op basis van de economisch meest voordelige aanbieding. Een professionele opdrachtgever kan op beide manieren aanbesteden en kiest de juiste methode voor de juiste opdracht.

Opdrachten die zich daarvoor lenen kunnen innovatief worden aanbesteed, bijvoorbeeld via design en construct. Wordt overgegaan tot innovatieve aanbesteding, dan wordt dit vooraf kenbaar gemaakt aan de raad (inclusief gunningscriteria en weging).

Design en construct is een veel voorkomende contractvorm waarbij de aannemer zowel het ontwerp als de daadwerkelijke uitvoering van een bouw- of civiel project voor zijn rekening neemt.

De voordelen zijn:

- het ontwerp is volledig afgestemd op de uitvoeringsmogelijkheden;
- de eindverantwoordelijkheid ligt bij de uitvoerende partij c.q. het consortium;
- zekere prijsgarantie voor de opdrachtgever;
- opdrachtgever heeft weinig risico's;
- ruimte voor innovatie en nieuwe technologie;
- goede afweging tussen prijs en kwaliteit.

Cruciaal is wel dat de opdrachtgever vooraf zijn vraag duidelijk en volledig formuleert.

5.3.4. Groslijsten

Een vaste één-op-één en/of huisleveranciersrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer houdt

voor beide partijen groot gevaar in op het moment dat zich omstandigheden voordoen die de relatie verstoren. Het door externe oorzaken wegvallen van de belangrijkste opdrachtgever kan zelfs het gevaar van een faillissement van de opdrachtnemer inhouden. Verder is voor de opdrachtgever het gevaar aanwezig van contractinflatie. Vaste relaties tussen gemeente en opdrachtgevers worden daarom – met als uitzondering mantelovereenkomsten - gemeden.

Om uitvoering te geven aan de doelstellingen transparantie en openheid en teneinde het kwaliteitsniveau van onderhandse aanbestedingen te verhogen wordt voortaan met zogenaamde groslijsten gewerkt.

Groslijsten zijn lijsten waarop aannemers, leveranciers en dienstverleners staan die hun kwaliteit hebben bewezen. De gemeente Voerendaal zal groslijsten gebruiken bij de selectie van gegadigden voor onderhandse of enkelvoudige aanbestedingen. De op de groslijsten voorkomende bedrijven moeten op een objectieve en transparante wijze worden geselecteerd en beoordeeld. De groslijsten en de wijzigingen hierop worden vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders.

Het voordeel van het werken met groslijsten is dat bij onderhandse en enkelvoudige aanbestedingen niet elke keer opnieuw de aannemers, leveranciers en dienstverleners, gecontroleerd moeten worden op geschiktheid voor het uitvoeren van de opdracht. De selectie van gegadigden bij onderhandse en enkelvoudige aanbestedingen is met groslijsten transparanter, meer non-discriminatoire, objectiever en het verloopt sneller. De geregistreerde aannemers, leveranciers en dienstverleners hebben overigens niet de zekerheid dat ze bij elke aanbesteding uitgenodigd worden. Bij onderhandse aanbestedingen zal de selectie via loting plaatsvinden.

Het nadeel van groslijsten is dat ze extra administratieve werkzaamheden met zich meebrengen.

In de lijst opgenomen worden

Om op de lijst te komen kunnen aannemers, leveranciers of dienstverleners een verzoek doen aan de gemeente Voerendaal met behulp van een daarvoor nog te ontwikkelen formulier. Wanneer de ondernemer voldoet aan een aantal nog vast te stellen selectie-eisen wordt hij aan de groslijst toegevoegd en kan hij uitgenodigd worden bij een onderhandse of enkelvoudige aanbesteding. Elke twee jaar worden de ondernemers op de selectie-eisen gecontroleerd. Bij selectie-eisen moet je denken aan een bepaalde minimale omzet (hoogte afhankelijk van de raming), passende bankverklaringen, relevante studie- of beroepsdiploma's van de inschrijver en/ of zijn personeel belast met de leiding, productcertificaten, ISO- en VCA-certificaten e.d. Het is ook mogelijk dat de gemeente zelf geschikte bedrijven op de lijst plaatst. Bedrijven die via een openbare aanbesteding een goed resultaat bereikt hebben, worden automatisch op die lijst geplaatst.

Van de lijst afvoeren

Aannemers, leveranciers of dienstverleners die bij de uitvoering van een opdracht onvoldoende kwaliteit leveren worden van de lijst afgevoerd. Alle leveringen, diensten en werken moeten dus geëvalueerd worden. Dit dient op een objectieve en transparante manier te gebeuren. Hiertoe zal nog een leveranciersevaluatiemodel worden ontwikkeld.

Databank groslijsten

Wanneer een aannemer, leverancier of dienstverlener op de groslijst staat wil dat niet zeggen dat bij de bedoelde onderhandse of enkelvoudige aanbestedingen, een budgethouder, projectleider of opdrachtgever ongelimiteerd opdrachten aan één van hen kan geven. Ook hierbij is het de bedoeling, dat de opdracht op een non-discriminatoire wijze verstrekt wordt. Dit kan worden bereikt door de aannemers, leveranciers of dienstverleners te laten rouleren bij de selectie voor deelneming aan een onderhandse of enkelvoudige aanbesteding.

Via een databank wordt vastgelegd welke opdrachten aan welke aannemers/leveranciers/ dienstverleners kunnen worden verleend. Dit met de daarbij behorende bedragen. Daarbij worden in het bestand ook de gegevens van de opdrachtnemer, de looptijd en de opleveringstermijnen vastgelegd. Hierdoor ontstaat een transparante databank, waaraan gegevens voor diverse rapportages aan afdelingshoofden en het bestuur kunnen worden ontleend.

Jaarlijks worden de groslijsten door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld en besproken in een raadscommissie.

5.3.5. Het afwegen van prijs en kwaliteit.

Selectiecriteria

De selectie-eisen zijn de maatschappelijke, technische, organisatorische en financieel-economische eisen, waaraan gegadigden moeten voldoen om mee te kunnen doen aan de aanbesteding. Hierin staat bijvoorbeeld dat de opdrachtnemer aan moet tonen dat hij zijn verplichte belastingen en sociale premies afdraagt. Er kunnen ook eisen gesteld worden aan de ervaring van de opdrachtnemer, met soortgelijke opdrachten waaruit dan blijkt of hij voldoende technische en organisatorische capaciteiten heeft om de opdracht te vervullen. Als financieel-economische eis is het bijvoorbeeld gebruikelijk en verstandig om te eisen dat de opdrachtnemer niet in staat van surseance van betaling verkeert en voldoende financieel daadkrachtig is om de opdracht tot een goed eind te brengen. Bij het gebruik van de selectie-eisen moet erop worden gelet dat deze proportioneel en objectief zijn. Het uitgangspunt is, dat de te stellen selectie-eisen met terughoudendheid toegepast worden en de gegadigden niet onnodig belast worden. Aangezien de aanbesteder de gestelde eisen moet controleren is hij daar ook bij gebaat.

Gunningscriteria

Bij het beoordelen van offertes staan een overheidsorganisatie twee gunningscriteria ter beschikking:

1. de laagste prijs;
2. de economisch meest voordelige aanbidding.

Ad 1. De laagste prijs

Wanneer een opdracht tegen de laagste prijs wordt gegund, is het beoordelen van de offertes relatief eenvoudig. Je controleert of de aanbiedingen voldoen aan de vooraf vastgestelde en bekendgemaakte minimum- c.q. selectie-eisen, waarna de prijs de doorslag geeft. Het Programma van Eisen c.q. bestek moet in dit geval wel een gedetailleerde (technische) specificatie bevatten. Deze methodiek is bij uitstek geschikt voor producten en diensten die een opdrachtgever gedetailleerd kan omschrijven in een bestek of waarvan het kwaliteitsniveau goed kan worden vastgelegd. Inschrijvers kunnen zich dan niet onderscheiden met de inhoud van hun aanbidding, maar alleen met de prijs. De meeste leveranties lenen zich uitstekend voor gunning op basis van de laagste prijs.

Ad 2. Economisch meest voordelige aanbidding

Voor andere opdrachten is het verstandiger om de economisch meest voordelige aanbidding te hanteren. Naast 'prijs' worden aanvullende gunningscriteria geformuleerd. Deze kunnen betrekking hebben op het in te kopen product (zoals kwaliteit, milieuvriendelijkheid, levertijd), maar bijvoorbeeld ook op het beheer en onderhoud daarvan. Waar mogelijk zal de gemeente Voerendaal gunningscriteria formuleren die passen binnen de 'Visie 2018' (ontmoeting, vitaliteit en toekomstbestendigheid)

De gemeente Voerendaal gunt tegen de laagste prijs bij de inkopen die een hoge mate van standaardisatie kennen en goed technisch te specificeren zijn (bijvoorbeeld kantoorartikelen, schoonmaak, het maaien van bermen, het onderhoud van sportvelden, enz).

De gunning van werken en diensten kan in veel gevallen beter op basis van de economisch meeste voordelige aanbidding geschieden.

Beoordelingsmethodiek

Een belangrijke voorwaarde voor het hanteren van de economisch meest voordelige aanbidding als gunningscriterium is een eenduidige beoordelingsmethodiek. Deze beschrijft in de eerste plaats hoe het belang van de verschillende criteria tegen elkaar wordt afgewogen. Dit gebeurt doorgaans door het opstellen van een weging of rangorde. Daarnaast beschrijft de beoordelingsmethodiek hoe individuele offertes op gunningscriteria worden beoordeeld. Dit kan door het toekennen van 'scores' of punten. Beoordelingsmethodieken zijn er in vele soorten, variërend van zeer eenvoudig tot zeer complex. Wellicht belangrijker dan de gehanteerde methode is dat deze duidelijk wordt gedocumenteerd en vóóraf bij de leveranciers bekend wordt gemaakt. Transparantie, objectiviteit en het geven van gelijke kansen aan elke inschrijver zijn redenen voor een duidelijke documentatie. Een zekere mate van standaardisatie is daarbij wenselijk, bijvoorbeeld in de vorm

van standaard beoordelingsformulieren. Zo kan de gemeente Voerendaal de leveranciersselectie te allen tijde verantwoorden. Deze formulieren worden nog opgesteld.

5.4. Organisatorische beleidsuitgangspunten

Om de bovenstaande doelstellingen te behalen zal het inkoop- en aanbestedingsbeleid ingebed moeten worden in de gemeentelijke organisatie.

5.4.1. Inkoopsynergie

De omvang van de inkoop binnen de gemeente Voerendaal is te klein om een centrale inkoopfunctie in te richten. Er wordt wel gestreefd naar (interne) inkoopsynergie voor afdelingsoverschrijdende inkoopbehoeften. Door bijvoorbeeld de inkoop van kantoorartikelen door één persoon binnen de gemeentelijke organisatie te laten doen kunnen schaalvoordelen worden behaald.

Daarnaast wordt gestreefd naar externe inkoopsynergie. In eerste instantie wordt getracht om de inkoopvolumes te bundelen met de gemeenten binnen de Gemeenschappelijke Regeling Parkstad Limburg. Binnen dit samenwerkingsverband is het Regionale inkoopplatform Parkstad Limburg opgericht. De gemeente Voerendaal koopt samen met andere gemeenten papier, elektriciteit (straatverlichting, gemeentehuis) en kantoorbenodigdheden in. Momenteel loopt in dit verband een aanbesteding voor brandstof voor het wagenpark van diverse gemeenten.

Bij externe inkoopsynergie is het wel zaak om niet alleen naar het prijsvoordeel van het product te kijken, maar ook naar de kosten van het inkoopproces.

5.4.2. Standaard reglementen en standaardwerkwijzen

In hoofdstuk 2 werd reeds gewezen op de kwetsbaarheid van een kleine organisatie als de gemeente Voerendaal. De uitvoering van het inkoopproces ligt geheel bij medewerkers die niet fulltime met inkopen bezig zijn. Medewerkers die daarnaast deel uitmaken van verschillende afdelingen. Tel daar bij op het vrij grote personeelsverloop, en het is niet moeilijk om te concluderen dat de gemeentelijke organisatie op het terrein van inkoop en aanbestedingen risico's loopt.

Om risico's te beperken en toch de benodigde professionaliteit te waarborgen wordt bij de belangrijkste stappen in het inkoopproces zoveel mogelijk gewerkt met standaard methoden en procedures. Voor zover deze er nog niet zijn worden ze nog opgesteld.

De VNG adviseert de gemeenten, in haar ledenbrief met het kenmerk Lbr. 05/123 d.d 29 november 2005, het ARW 2005 van toepassing te verklaren voor het aanbesteden van werken. Zoals reeds aangegeven wordt dit advies door de gemeente Voerendaal gevolgd.

5.4.3. Verdeling van de verantwoordelijkheden

Voor het goed functioneren van dit inkoop- en aanbestedingsbeleid dient de verdeling van bevoegdheden eenduidig te zijn. Leidend hierin is op de eerste plaats de Gemeentewet en op de tweede plaats is dit de lokale regelgeving in de vorm van het mandaatbesluit en de budgethoudersregeling. Parallel aan de vaststelling van deze beleidsnota zal het college van burgemeester en wethouders besluiten over de mandatering van haar bevoegdheden op dit specifieke beleidsterrein.

Bij onderhandse en openbare aanbestedingen wordt voorafgaand aan de fase van 'selecteren' (zie figuur 1) advies gevraagd aan de afdeling bestuurs- en managementondersteuning/stafafdeling middelen over de gekozen aanbestedingsprocedure. Ook een voorstel aan het college van burgemeester en wethouders om van deze nota af te wijken wordt ter advisering aan deze afdeling voorgelegd.

5.4.4. Inkoop-/Aanbestedingsdossier

Van iedere geplaatste opdracht dient een 'inkoop-/aanbestedingsdossier' bijgehouden te worden door de ambtenaar die de aanbesteding feitelijk uitvoert. Dit dossier is o.a. bedoeld om aan te kunnen tonen dat de juiste procedure is gevolgd en dat deze procedure correct is uitgevoerd. Dit dossier is in beginsel openbaar in het kader van de Wet Openbaarheid van Bestuur, voor zover geen vertrouwelijke gegevens van bedrijven in het geding zijn. Met deze dossiervorming wordt tevens de openheid en transparantie van het integrale inkoopbeleid van de gemeente Voerendaal bevorderd. Er zal een standaard worden ontwikkeld waarin de minimum inhoud van het aanbestedingsdossier wordt geschreven. Deze standaard kan dienst doen als voorblad van elk dossier.

5.4.5. Evaluatie

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Voerendaal wordt in ieder geval geëvalueerd en bijgesteld indien de regelgeving op dit terrein wijzigt.

6. Uitzonderingen en bijzondere onderwerpen

6.1. Uitzonderingen

In uitzonderingsgevallen mag gemotiveerd en gearchiveerd van bovenstaande van de eerder genoemde aanbestedingsvormen worden afgeweken. De uiteindelijke beslissing hiertoe wordt genomen door het college. Afwijkingen worden z.s.m. kenbaar gemaakt aan de gemeenteraad.

Van een uitzonderingsgeval is sprake:

- Wanneer dat strikt noodzakelijk is als gevolg van dwingende spoed. Het spoedeisende karakter mag niet te wijten zijn aan de aanbestedende dienst. Het moet hierbij gaan om omstandigheden die de aanbestedende dienst niet kon voorzien. Het gaat alleen om werken, leveringen of diensten die nodig zijn om een onmiddellijke noodsituatie te verhelpen. Hierbij zij echter opgemerkt, dat voor bepaalde soorten calamiteiten ook zogenoemde “raamovereenkomsten” kunnen worden opgesteld. In de raamovereenkomst worden alle technische, organisatorische, financieel-economische en juridische randvoorwaarden vastgelegd, zodat in geval van een calamiteit snel opdracht kan worden verleend en nog slechts de bijzondere omstandigheden van het geval behoeven te worden vermeld.
- Er is sprake van een situatie, waarbij er maar één opdrachtnemer in aanmerking komt (bijvoorbeeld omdat deze beschikt over een alleenrecht (Octrooi of Auteursrecht) of over specifieke technische of artistieke kwaliteiten).
- In het geval van aanvullende diensten of werken, die, als gevolg van onvoorziene omstandigheden noodzakelijk zijn om de oorspronkelijke dienst te kunnen verlenen.
- In het geval van aanvullende leveringen, ter vervanging van al in gebruik zijnde goederen, of voor leveringen ter uitbreiding, indien de keuze van een andere leverancier of andere producten onaanvaardbaar hoge kosten of technische moeilijkheden met zich mee zou brengen. De looptijd van deze opdrachten mag niet langer zijn dan drie jaar.
- In het geval van herhalingsopdrachten voor werken, die deel uitmaken van de oorspronkelijke opdracht die zelf openbaar is aanbesteed. De herhalingsopdracht moet gaan naar de aannemer die de oorspronkelijke opdracht uitvoert. Herhalingsopdrachten kunnen slechts worden geplaatst tot uiterlijk 3 jaar na gunning van de oorspronkelijke opdracht.
- In het geval van herhalingsopdrachten voor diensten die deel uitmaken van de oorspronkelijke opdracht. Een van de voorwaarden is dat in de aanbestedingstekst van de eerste opdracht reeds melding is gemaakt van de aanschaf van mogelijke bijkomende diensten.
- In het geval van wettelijk gedwongen winkelnering.
- In het geval in een aanbesteding sprake is van dienstverlening welke in het BAO opgenomen is als IIB-dienst²
- In het geval van een aanbestedingsvorm als gevolg van, voor het college, zwaarwegende argumenten nadelig is.

6.2. Bijzondere gevallen

Licom³

In beginsel kunnen gemeenten opdrachten niet zomaar onderhands één op één plaatsen bij de ‘eigen’ sociale werkvoorziening. De gemeente Voerendaal wil echter op het terrein van aanbestedingen iets betekenen voor sociale werkvoorzieningen, en meer in het bijzonder dan voor de Licom.

De gemeente Voerendaal zal daar waar mogelijk gebruik maken van de aanbestedingsrechtelijke mogelijkheden om iets te kunnen betekenen voor Licom. Deze mogelijkheden behelzen onder andere:

- Toepassing van artikel 17 BAO.
Dit artikel luidt:

² Diensten welke opgenomen zijn in bijlage II-B van het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten.

³ Bron: Handleiding Licom Symposium ‘Een aanbestede kans’, 2 november 2006.

Dit besluit 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 uitsluitend recht dat deze aanbestedende dienst geniet, mits dit uitsluitend recht met het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap verenigbaar is.

M.a.w., indien het om diensten gaat (i) en de betreffende sociale werkvoorziening als aanbestedende dienst kan worden gekwalificeerd (ii) en er een uitsluitend of alleenrecht wordt gevestigd t.b.v. de betreffende sociale voorziening (iii) kan er een beroep op dit artikel worden gedaan. Dit artikel kan echter niet al te snel en lichtvaardig worden toegepast.

- Opdrachten met een geringe financiële waarde (bijvoorbeeld maximaal 10%-20% van het Europese drempelbedrag).

Op grond van Europese Jurisprudentie en meer in het bijzonder de uitleg die de Europese Commissie aan het transparantiebeginsel geeft wordt het mogelijk geacht dat een gemeente een sociale werkvoorziening een opdracht voor leveringen en diensten met een relatief geringe waarde van ten hoogste 20% van het Europese drempelbedrag en een opdracht voor werken met een relatieve geringe waarde van ten hoogste 10% van het Europese drempelbedrag rechtstreeks één op één gunt. Hierbij moet het uiteraard wel gaan om concreet afgebakende opdrachten.

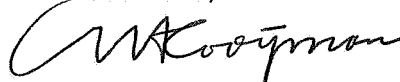
- De (vrijstelling) van de percelenregeling.
Een voorgenomen overheidsopdracht kan in beginsel in percelen worden verdeeld. Percelen zien feitelijk op afzonderlijke opdrachten. Een in de praktijk voorkomend voorbeeld is de geografische verdeling van het grondgebied van de gemeente, waar het (eenmaal het weglaten) grondonderhoud betreft, waardoor een perceel rechtstreeks gegund kan worden aan een sociale werkvoorziening terwijl de overige percelen Europees aanbesteed worden.
- Toepassing artikel 19 BAO
Het BAO biedt voor het toepassen van sociaal beleid een mogelijkheid in artikel 19. De aanbestedende dienst kan bij het gunnen van overheidsopdrachten voorkeur verlenen aan sociale werkplaatsen indien de meerderheid van de betrokken werknemers personen met een arbeidshandicap zijn. Dit betekent niet dat de gemeente vooraf mag onderhandelen met één sociale werkplaats. De opdracht zal binnen de specifieke doelgroep van sociale werkplaatsen in concurrentie moeten worden aanbesteed.

Rd4

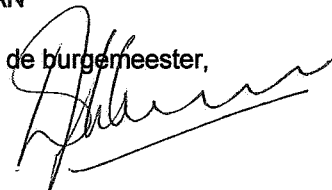
De juridische structuur van Rd4 bestaat uit de gemeenschappelijke regeling Reinigingsdiensten Rd4 en de NV Reinigingsdiensten Rd4.

De Gemeenschappelijke Regeling is voor de wettelijke inzamel- en reinigingstaken ten behoeve van de burgers, o.a. het (doen) inzamelen en bewerken van afvalstoffen. Bij de Gemeenschappelijke Regeling geldt dat Rd4 zelf een aanbestedende dienst is in de zin van art. 18 Richtlijn 2004/18/EG en artikel 17 BAO. De bepalingen van de Richtlijn zijn dan niet van toepassing.

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN
VOERENDAAL,
de secretaris,

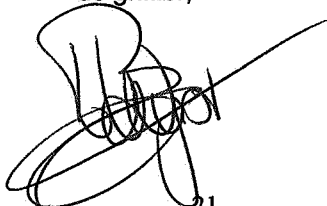


de burgemeester,

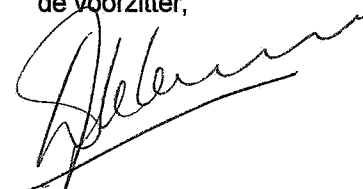


Aldus besloten in de raadsvergadering van 14 mei 2007

DE RAAD VAN DE GEMEENTE VOERENDAAL,
de griffier,



de voorzitter,



LITERATUURLIJST

Voor het opstellen van deze beleidsnota zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

- Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2006 gemeente Schoonhoven.
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2004 gemeente Landgraaf
- Nota aanbestedingsbeleid Gemeente Diemen 2006-2007, Professioneel, transparant, werkbaar en objectief (19 september 2006)
- Handleiding Licom Symposium 'Een aanbestede kans', 2 november 2006, mr. J. Berns en mr. J.C. van de Water.
- Handreiking voor een collegebesluit inzake inkoop en aanbesteding; opgesteld ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties, het interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse gemeenten, september 2004.
- Handreiking Verdien aan aanbesteden van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (uit 2003).
- Voorbeeldgids Afkijken aanbevolen van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (project Goed Besteed, november 2006)
- Samenvatting onderzoeksadvies over social return "werk maken van werk", PSW, Tejo Kessels en Rombout Jas
- www.europadecentraal.nl
- www.vng.nl
- www.ovia.nl