



Deventer Inkoopmanschap

Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Deventer

Deventer Inkoopmanschap

Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Deventer
juni 2009

Toelichting op de omslagfoto

De Deventer Waag is een gebouw uit 1528 waar in vroegere tijden goederen gewogen konden worden. Het recht om een waag te bezitten was een van de stadsrechten die een stad kon verkrijgen. Handelaren werden dan verplicht om producten die per gewicht werden verkocht, in de stadswaag te laten wegen. Het gebruik van een waag bevorderde natuurlijk de eerlijke handel en was onmisbaar voor de betrouwbaarheid van Deventer als handelscentrum. In de schaduw van de Waag wordt al eeuwenlang de warenmarkt gehouden.

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENTSAMENVATTING	3
------------------------------	---

1. INLEIDING	5
--------------------	---

2. JURIDISCHE KADERS EN UITGANGSPUNTEN	6
--	---

3. GEMEENTELIJKE UITGANGSPUNTEN	7
---------------------------------------	---

4. AANBESTEDINGSPROCEDURES EN SPELREGELS	10
--	----

5. ORGANISATORISCHE UITGANGSPUNTEN	14
--	----

BIJLAGEN

Bijlage 1: DEFINITIES INKOOP EN AANBESTEDEN	15
---	----

Bijlage 2: WAARDEBEPALING VAN DE OPDRACHT	17
---	----

Bijlage 3: TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN	18
---	----

Jaarlijks koopt de gemeente Deventer voor meer dan 100 miljoen euro aan werken, leveringen en diensten in. Dat schept een grote verantwoordelijkheid. Het college wil dat de gemeente deze gemeenschapsgelden op een rechtmatige, doelmatige en integere wijze besteedt. Bovendien moet deze verantwoordelijkheid een invulling krijgen die past bij de huidige inzichten en ontwikkelingen.

Voorgeschiedenis

Deze nota vervangt de nota 'Fair play, fair price' van september 2004. In 2006 onderzocht de Rekenkamercommissie de uitvoering en naleving van dit beleid. Het resultaat hiervan is het eindrapport 'Goed koopmanschap' (april 2007). De commissie constateerde dat de basis van een professionele inkooporganisatie was gelegd, maar dat er verbeteringen nodig waren.

Het college heeft vervolgens de ambtelijke organisatie opdracht gegeven het inkoop- het aanbestedingsbeleid te herijken. Deze nieuwe beleidsnota 'Deventer Inkoopmanschap' is daarvan het resultaat. De nota verankert de door het college geformuleerde kernwaarden. Ook geeft de nota een duidelijk antwoord op hedendaagse inzichten en ontwikkelingen en zijn de bevindingen van de Rekenkamercommissie meegenomen.

Voor de leesbaarheid van deze nota spreken we hierna van 'de gemeente'.

Kernwaarden concreet gemaakt

De gemeente wil bij het inkopen en aanbesteden een aantal kernwaarden concreet maken. De gemeente wil:

- een **integere** en **betrouwbare** opdrachtgever zijn, die leveranciers eerlijke en gelijke kansen biedt (non-discriminatie);
- **doelmatig** inkopen en aanbesteden. Het doel is een zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs te krijgen, met een **transparant** inkoopproces en een **objectieve** beoordeling van de aanbiedingen;
- het proces **controleerbaar** maken voor bestuur, management, burgers en bedrijven;
- daarbij de Europese en nationale regelgeving hanteren: **de rechtmatigheid**.

'Power tool' voor gemeentelijk beleid

De gemeente ziet in inkoop een krachtig instrument om een aantal bestuurlijke doelstellingen te bereiken.

Duurzaamheid

Een belangrijk thema binnen het inkoopbeleid is duurzaamheid. De doelstelling van de Deelnameverklaring duurzaam inkopen (2006) is: 75% duurzaam inkopen in 2010 en 100% in 2015. Deze norm hanteert de gemeente ook in dit nieuwe beleid. Ze maakt het concreet door bij de inkopen tenminste de criteria van Senternovem toe te passen. Dit wordt vastgelegd in het aanbestedingsregister. De gemeentelijke eenheden zullen jaarlijks rapporteren over hun duurzame inkopen. Verder zijn de inkoopadviseurs van de gemeente getraind in het toepassen van duurzaamheidscriteria.

Sociale werkgelegenheid en de 'kracht van de stad'

Binnen de kaders van de regelgeving stimuleert de gemeente de sociale werkgelegenheid en de 'kracht van de stad'. Zo wordt gelet op Social Return On Investment (SROI) om duurzame arbeid te scheppen. Dat is gunstig voor mensen met weinig of geen startkwalificaties of een aanzienlijke afstand tot de arbeidsmarkt. Dat maakt de gemeente concreet door, waar mogelijk, bij aanbestedingen van werken met een contractwaarde van groter dan € 500.000,- een aanvullende besteksvoorwaarde op te nemen. Deze voorwaarde verplicht de opdrachtnemer om minimaal 5% van de aanneemsom aan werkplekken beschikbaar te stellen aan werklozen, leerlingen en/of WSW-ers.

Ook is er aandacht voor opdrachten aan gelieerde partijen waar de gemeente in participeert, zoals bijvoorbeeld Sallcon Werk talent. Op dit moment loopt er een onderzoek naar de mogelijkheden om opdrachten te verlenen aan Sallcon Werk talent via quasi-inbesteding zonder aanbesteding.

Lokale leveranciers

De doelstelling van dit beleid is het verkrijgen van een zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs. Daarom is dit beleid niet het meest geschikte middel om de lokale economie te stimuleren. Ook de (Europese) regelgeving maakt dit moeilijk, omdat deze de (inter)nationale concurrentie wil bevorderen. Toch komt meer dan de helft van het totale gemeentelijke inkoopvolume bij Deventer bedrijven terecht. Daarom continueert de gemeente het bestaande beleid. Dat betekent dat de gemeente ten minste één Deventer leverancier uitnodigt, om in te schrijven bij meervoudig onderhandse aanbestedingen beneden de Europese drempelwaarde. De gemeente wil uitsluitende mechanismen bij aanbestedingen voorkomen.

Investeren in innovatie

De gemeente wil de innovatiesnelheid stimuleren. Daarom streeft ze naar innovatief aanbesteden. De gemeente stimuleert niet alleen innovatieve goederen, diensten of werken, maar ook innovatieve contractvormen.

De wettelijke en bestuurlijke uitgangspunten, kernwaarden en randvoorwaarden zijn vertaald in ruim twintig spelregels. Ze vormen het kader en de leidraad voor bestuur, management en gemeentelijke organisatie bij de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. U vindt de spelregels in hoofdstuk 3.

1. INLEIDING

Inkoop

Inkoop is het totale proces van het inschakelen van derden. Het kan gaan om het leveren van goederen, het verrichten van diensten of het uitvoeren van werken. 'Alle handelingen waar een externe factuur tegenover staat'. Het inkoopbeleid richt zich op de bedrijfsmatige voordelen die de gemeente met verstandig inkopen kan boeken: de doelmatigheid.

Aanbesteden

Aanbesteden slaat op het tactische deel van het inkoopproces. Het gaat om het benaderen van de markt, het uitnodigen van ondernemers. Zij kunnen via een heldere procedure een aanbod doen voor het uitvoeren van een gemeentelijke opdracht. Het aanbesteden eindigt met het sluiten van een overeenkomst tussen de gemeente en een opdrachtnemer.

Aanbestedingsbeleid houdt verband met rechtmatigheid: het inkopen volgens de geldende wet- en regelgeving. Het gaat over het waarborgen van vrije mededinging en lokale sociale en economische belangen. Rechtmatigheid en doelmatigheid zijn dus twee aspecten van inkopen.

2. JURIDISCHE KADERS EN UITGANGSPUNTEN

Wet- en regelgeving

De gemeente Deventer houdt zich met dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen voor overheidsinstellingen en ook aan de nationale aanbestedingswetgeving. Een belangrijk uitgangspunt van deze regels is het stimuleren van vrije en eerlijke concurrentie. Het doel is de gemeente geld te laten besparen.

Basisbeginselen

De gemeente streeft ernaar, voor al haar inkopen de beginselen transparantie, objectiviteit, non-discriminatie en proportionaliteit te hanteren. Dat geldt voor inkopen boven en onder de drempelbedragen voor Europees aanbesteden.

Gelijke behandeling en non-discriminatie op grond van nationaliteit houden volgens het Hof een verplichting tot transparantie in.

Het proportionaliteitsbeginsel betekent, dat de eisen, voorwaarden en criteria in een bestek in verhouding staan tot het doel, de aard en de omvang van de opdracht.

3. GEMEENTELIJKE UITGANGSPUNTEN

Doelstelling en voorwaarde inkoop

De gemeente wil doelmatig inkopen en aanbesteden. Het doel is het optimaal inzetten van financiële middelen voor de uitvoering van beleid en taken. Dat betekent een zo goed mogelijk product, dienst of werk verwerven tegen een zo laag mogelijke prijs. Vooral een gezonde concurrentie is cruciaal voor het behalen van deze doelstelling.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid moet aan de voorwaarde van **rechtmatigheid** voldoen. En ook bij de uitvoering van het beleid moet de gemeente de nationale en Europese regelgeving in acht nemen.

Duurzaam inkopen

De gemeente ondertekende in 2006 de 'Deelnameverklaring duurzaam inkopen'. Er werd landelijk afgesproken dat 50 % van het inkoopvolume van gemeenten in 2010 duurzaam moet zijn. Maar de klimaatproblematiek vereist een ingrijpender aanpak. Het 'Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk 2007-2011' streeft naar 75% duurzaam inkopen in 2010 en 100% in 2015. Het akkoord moedigt ook individuele gemeenten aan, die de doelstelling eerder willen behalen. De doelstelling van de gemeente Deventer is 75 % in 2010 en 100 % in 2015, dus conform het landelijke streven.

Onder leiding van het ministerie van VROM stellen de gezamenlijke overheden duurzaamheidscriteria vast. Per productgroep formuleert men eisen voor milieu- en sociale aspecten. Bij milieuaspecten gaat het om het effect van het product of productieproces op het milieu, bijvoorbeeld door energie- of materiaalgebruik. Bij sociale aspecten gaat het om thema's als kinderarbeid of mensenrechten.

De eenheden zorgen er voor dat bij de inkoopspecificatie duurzaamheidscriteria worden afgewogen en toegepast. Daarbij hanteren zij, waar mogelijk, tenminste de via SenterNovem gepubliceerde criteria. Daar waar door SenterNovem nog geen criteria zijn vastgesteld en gepubliceerd past de gemeente Deventer zelf duurzaamheidscriteria in aanbestedingen toe met inachtneming van de grondbeginselen transparantie, objectiviteit, non-discriminatie en proportionaliteit. De inkoopadviseurs van de eenheden zijn getraind om hierover advies te verlenen. Bij aanbestedingen boven de € 50.000,- leggen de eenheden ook in aanbestedingsregister vast, of er sprake is van het toepassen van duurzaamheidscriteria. Daarmee maakt de gemeente procesbeheersing en rapportage mogelijk.

Social Return on Investment

Het stimuleren van lokale werkgelegenheid is een speerpunt in het arbeidsmarktbeleid van de gemeente Deventer.

Het toepassen van Social Return On Investment (SROI) biedt mensen met weinig of geen startkwalificaties extra kansen op duurzame arbeid. Daarnaast geeft SROI mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt als gevolg van een arbeidshandicap (WSW geïndiceerden) nieuwe mogelijkheden. De gemeente wil met SROI (extra) werkplekken realiseren om de competenties en arbeidskansen van deze mensen te vergroten. Ook kan de gemeente door SROI besparen op bijstandskosten. Het ondersteunen van leerlingen bij het vinden van een werkplek kan op termijn een leven als bijstandsgerechtigde voorkomen.

Dat maakt de gemeente concreet door, waar mogelijk, bij aanbestedingen van werken met een contractwaarde hoger dan € 500.000,- een aanvullende besteksvoorwaarde op te nemen. Deze voorwaarde verplicht de opdrachtnemer om minimaal 5% van de aanneemsom aan werkplekken beschikbaar te stellen aan werklozen, leerlingen en/of WSW-ers. Dit vertegenwoordigt een gemiddelde jaarlijkse SROI waarde van circa € 2.000.000,-. Bij het niet nakomen van deze afspraken, kan de gemeente 5% inhouden op de aanneemsom. Wegens Europese regelgeving is het niet mogelijk om specifiek *Deventenaren* te bevoordelen in de besteksvoorwaarden. Controle en meting achteraf gebeurt via het aanbestedingsregister. Hierin leggen de gemeentelijke eenheden tevens de SROI afspraken vast.

Lokale leveranciers

De inkoopstrategie biedt gelijke kansen aan lokale ondernemers. Wel moet de gemeente zich houden aan de wet- en regelgeving voor Europees aanbesteden.

Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen nodigt de gemeente ten minste één Deventer leverancier uit om zich in te schrijven. Behalve als Deventer leveranciers het gevraagde niet kunnen leveren.

Ook het voorbehouden van opdrachten aan specifiek Deventer ondernemers kan alleen binnen de wettelijke kaders. Op dit moment loopt er een onderzoek naar de mogelijkheden om opdrachten te verlenen aan Sallcon Werktalet via quasi-inbesteding zonder aanbesteding.

Samenwerking

De gemeente Deventer neemt deel in het Stedendriehoek Inkoopplatform. Het doel is de bestuurlijke kracht te bevorderen, inkoopkosten te verlagen en het bundelen van inkoopvolume en expertise.

De gemeente Deventer heeft zich aangesloten bij de Deventer Kring van Inkoopers (DKI). Dit heeft tot doel kennisdeling te stimuleren.

Investeren in innovatie

De gemeente wil de innovatiesnelheid stimuleren. Daarom streeft ze naar innovatief aanbesteden. De gemeente stimuleert niet alleen innovatieve goederen, diensten of werken, maar ook innovatieve contractvormen.

Het aanbestedingsproces moet in toenemende mate innovatieve aanbiedingen opleveren. De gemeente bevordert dit, door inschrijvers toe te staan, varianten op het standaardbestek in te leveren.

Ook kan de gemeente bij de beoordeling van de gunningscriteria de mate van innovatie van een aanbieder wegen. Het wegingscriterium en de beoordeling moeten dan wel voldoen aan de beginselen van gelijke behandeling, transparantie, objectiviteit en proportionaliteit.

Innovatief aanbesteden zal vooral slaan op het aanbesteden van Werken. Vertrekkend vanuit een pilot situatie besluit de gemeente per project of er wel of niet innovatief aanbesteed wordt. Het uitgangspunt is: waar innovatief kan worden aanbesteed, gebeurt het ook. Hierdoor zal de gemeente meer gebruik gaan maken van innovatieve contractvormen, zoals de zogenaamde Design, Build, Finance & Maintain (DBFM)-contracten of PPS-contracten (Publiek Private Samenwerking). Ook kan de gemeente een bijzondere aanbestedingsprocedure als de concurrentiegerichte dialoog toepassen en de daaruit voortvloeiende contractvorm.

Ook stelt de gemeente zich ten doel om, daar waar mogelijk, vaker gebruik te maken van elektronisch aanbesteden en veilen. Elektronisch aanbesteden is in feite niets anders dan een schriftelijke aanbesteding via het internet. De procedure verloopt volgens dezelfde stappen. Alleen verloopt de afhandeling van de aankondiging, bestek, nota's en de inschrijving digitaal. Maar er is meer mogelijk. De inschrijving kan bijvoorbeeld dynamisch verlopen, door gebruik te maken van het veilingprincipe.

Maatschappelijke eisen aan leveranciers

De gemeente stelt maatschappelijk eisen aan haar leveranciers. Ze doet dit in de vorm van arbeidsvoorwaardelijke en integriteitaspecten.

Arbeidsvoorwaardelijk

Leveranciers van de gemeente Deventer houden zich betreft arbeidsvoorwaarden aan de in Nederland geldende en gangbare normen en waarden. Discriminatie van werknemers of leveranciers, ontoereikende arbeidsomstandigheden of andere onethische gedragingen worden niet getolereerd.

Integriteitseisen aan leveranciers

De gemeente Deventer wenst alleen zaken te doen met bedrijven die betrouwbaar en niet crimineel zijn.

Op het moment dat een (potentiële) leverancier hier niet aan voldoet, sluit de gemeente deze uit van iedere vorm van samenwerking. In de specifieke marktgebieden Vastgoed, Milieu en Bouw moet een potentiële leverancier de BIBOB-vragenlijst invullen. Dit is een korte standaard vragenlijst die als eigenverklaring via de selectiecriteria wordt opgevraagd. De aanbestedende dienst beoordeelt de ingevulde vragenlijst en zal bij twijfel een volledig BIBOB-onderzoek laten plaatsvinden.

Gebiedsontwikkeling

De laatste jaren was er veel discussie over de regels voor het selecteren van partijen voor gebiedsontwikkeling. De uitspraak in de zaak Roanne/Auroux bracht duidelijkheid. Gronduitgifte of het kiezen van een marktpartij als partner in een PPS (bijvoorbeeld een GEM) is op zichzelf niet aanbestedingsplichtig. Hieronder volgen beknopt de uitgangspunten van de aanbestedingsregels.

- Publieke werken (openbaar groen, infrastructuur etc.) zijn aanbestedingsplichtig. Boven de Europese drempel moet Europees aanbesteed worden. Onder de drempel geldt het gemeentelijke inkoopbeleid en moet de gemeente 'een passende mate van openbaarheid' bieden.
- Het verleggen van een gemeentelijke aanbestedingsplicht naar een derde partij is mogelijk. De marktpartij zorgt dan voor aanbesteding volgens de richtlijnen. Maar dit kan alleen als deze marktpartij een volledige of substantiële grondpositie heeft (op grond van het Scala arrest).
- Financiële participatie door de gemeente in opstalontwikkeling kan leiden tot een aanbestedingsplicht voor de gehele ontwikkeling.
- De gemeente kan eisen stellen aan het te ontwikkelen vastgoed, die verder gaan dan haar publieke taak. In dat geval kan dit leiden tot een aanbestedingsplicht.
- Ook voor niet aanbestedingsplichtige onderdelen is transparantie van het handelen van de gemeente van steeds groter belang.
- De Europese aanbestedingsdrempel voor diensten is aanmerkelijk lager (op dit moment € 206.000,-) dan die voor werken.

Dit is van belang als de gemeente een dienstenopdracht geeft voor bijvoorbeeld het ontwikkelen van een stedenbouwkundig plan. Ook het betalen voor deze dienstverlening in de vorm van het gunnen van een deel van het ontwikkelrecht, kan tot aanbestedingsplicht leiden. Dit hangt wel van de waarde af.

4. AANBESTEDINGSPROCEDURES EN SPELREGELS

De gemeente Deventer onderscheidt de onderstaande aanbestedingsvormen.

1. Europese Aanbestedingsprocedures
 - **Openbare Europese procedure (openbare publicatie, iedereen mag inschrijven)**
 - **Niet-openbare Europese procedure (openbare publicatie, selectie van aanbieders)**
2. Nationale aanbestedingsprocedures
 - **Nationale aanbesteding (openbare publicatie, nationaal mag iedereen inschrijven)**
 - **Niet openbare nationale aanbesteding (openbare publicatie, selectie van aanbieders)**
3. Meervoudig onderhandse aanbesteding
 - **Onderhandse aanbesteding met minimaal 3 offererende aanbieders**
4. Enkelvoudig onderhandse aanbesteding

De eisen vanuit de regelgeving en de bestuurlijke kernwaarden van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (integriteit, betrouwbaarheid, non-discriminatie, transparantie, objectiviteit en controleerbaarheid) zijn vertaald in de onderstaande spelregels die dienen als leidraad voor de uitvoering:

1. de gemeente hanteert voor het aanbesteden van werken, leveringen en diensten gemeentebreed dezelfde procedures;
2. de gemeentelijke eenheden hebben een eigen integrale verantwoordelijkheid, inclusief budgetverantwoordelijkheid.
Eenheden en budgethouders zorgen voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (zie bijlage 3: Schema Taken en verantwoordelijkheden);
3. de procedure voor het aanbesteden van werken, leveringen en diensten is afhankelijk van de waarde (zie bijlage 2). Het is altijd toegestaan om een procedure te volgen die bij een hoger drempelbedrag hoort (bijvoorbeeld nationaal in plaats van meervoudig onderhands).

Werken	> € 4.845.000	* Europese aanbestedingsprocedures
	> € 500.000	Nationale aanbestedingsprocedures
	> € 100.000	Meervoudig onderhandse aanbesteding
	< € 100.000	Enkelvoudige onderhandse aanbesteding bij wisselende bedrijven
Leveringen en Diensten	>€ 193.000	* Europese aanbestedingsprocedures
	> € 50.000	Meervoudige onderhandse aanbesteding
	< € 50.000	enkelvoudige onderhandse aanbesteding bij wisselende bedrijven

* Drempelbedragen geldig van 01-01-2010 tot 01-01-2012

Bij meervoudig onderhandse procedures vraagt de gemeente minimaal drie leveranciers om een offerte uit te brengen, waarvan bij voorkeur één lokale. De invoering van de drempel voor meervoudig onderhandse aanbesteding van Leveringen en Diensten wordt na 1 jaar geëvalueerd.

4. Bij het (Europees) aanbesteden bundelt de gemeente opdrachten voor dezelfde (homogene) werken, leveringen en diensten. Zo worden maximale schaalvoordelen benut.
5. Werkt de gemeente samen met een (markt)partij dan wordt, voor het tekenen van het contract, bepaald of de samenwerkingsvorm Europees moet worden aanbesteed. Bijvoorbeeld in geval van Publiek-Private-Samenwerkingsconstructies (PPS).

6. De gemeentelijke eenheden bekijken in de specificatiefase van een aanbesteding of het nodig is om een inkoopadviseur in te schakelen.
- Bij een Europese aanbesteding wordt altijd de inkoopadviseur ingeschakeld en wel vóór de start van de aanbestedingsprocedure.
7. De gemeente hanteert bij het aanbesteden van Werken het Aanbestedingsreglement Werken 2005.
 8. De gemeente verklaart bij het aanvragen van de offerte de Algemene Inkoopvoorwaarden van de gemeente Deventer van toepassing. Zij verwerpt in principe andere voorwaarden.
 9. De contracteigenaar beoordeelt vaste relaties tussen de gemeente Deventer en opdrachtnemers minimaal eens per drie jaar op doelmatigheid en rechtmatigheid. De relatie wordt op redelijke termijn beëindigd, indien de relatie niet doelmatig en/of rechtmatig tot stand gekomen is.
 10. De eenheden houden bij het plannen van een project rekening met de proceduretijd van een aanbesteding. Tijdgebrek is enkel en alleen een legitieme reden om te kiezen voor een afwijkende aanbestedingsvorm als er sprake is van dwingende spoed als gevolg van onvoorziene situaties die bij niet tijdige oplossing tot ernstige gevolgen leiden: zie paragraaf 3 onder Afwijken van de procedure.
 11. Indien de te verwachten voordelen van een andere aanbestedingsvorm dan de aanbestedingsvorm uit de tabel onder spelregel 3 redelijkerwijs groter worden ingeschat, mag gemotiveerd worden afgeweken van deze laatste aanbestedingsvorm. Denk bijvoorbeeld aan aanzienlijk lagere kosten en aanzienlijk minder risico. Dit geldt niet voor Europese aanbestedingen.
 12. De directeur van de eenheid is verantwoordelijk voor de keuze van de -afwijkende- aanbestedingsvorm binnen de kaders zoals uitgewerkt in paragraaf 3. De inkoopadviseur van de eenheid wordt dan altijd om advies gevraagd. Indien de directeur van de eenheid van dit advies af wil wijken, wordt tevens advies gevraagd aan de inkoopadviseur van BV/JZI en wordt dat vervolgens ter finale beslissing voorgelegd aan de gemeentesecretaris, eventueel via B&W.
 13. Opdrachten mogen niet worden gesplitst of opgeknipt om daarmee de werking van de Europese richtlijn of anderszins voorgeschreven aanbestedingsvorm te voorkomen of te ontlopen.
 14. Bij aanbestedingen boven de € 100.000,- wordt de vakportefeuillehouder door de budgethouder geïnformeerd vóórdat tot gunning wordt overgegaan.
 15. Alle voorstellen met betrekking tot Europese aanbestedingen, met inbegrip van bestekken en selectie- en gunningscriteria, worden vooraf ter besluitvorming voorgelegd aan het college van B&W.
 16. Bij herhalingsaankopen en bij gebundelde opdrachten wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van raamovereenkomsten.
 17. Bij iedere aanbesteding worden objectieve selectie- en gunningscriteria opgesteld die altijd worden toegepast bij de keuze van een aanbieding.
 18. Enkelvoudig onderhands aanbesteden is alleen mogelijk indien en nadat de betreffende leverancier via aantoonbaar marktonderzoek geselecteerd is.
 19. De eenheden zijn verantwoordelijk voor:
 - **het aanleggen, bijhouden en archiveren van alle relevante documenten in een aanbestedingsdossier;**
 - **het registreren van alle aanbestedingen van € 50.000,- en daarboven in het Aanbestedingsregister;**
 - **het laten opnemen van contracten in het Contractenregister.**
 20. Het aanbestedingsbeleid wordt uitgewerkt in AO/IC procedures. Unitcontrol bewaakt de naleving van regelgeving en beleid met het IC werkprogramma 'Inkopen'.
 21. Jaarlijks rapporteren de eenheden via de jaarrekening en op basis van het aanbestedingsregister over alle uitgevoerde aanbestedingen boven de € 50.000,- zodat naleving, ook van het onderdeel duurzaamheid, effecten en resultaten transparant en inzichtelijk zijn voor bestuur, accountant en anderen.

Selectie- en gunningscriteria

De gemeente kiest op zorgvuldige en heldere wijze de selectie- en gunningscriteria. Dit geeft de beste waarborg voor een optimale aanbestedingsprocedure. Bovendien voorkomt het problemen verderop in het aanbestedingstraject. Selectiecriteria zijn de eisen die de gemeente vooraf aan bedrijven stelt. Het zijn de voorwaarden om aan de aanbesteding mee te mogen doen. In de Europese regelgeving staan de selectiecriteria die geoorloofd zijn. Deze criteria moeten de gemeenten op lokaal niveau toepassen. De gunningscriteria bepalen vervolgens, welke offerte de gemeente kiest. We onderscheiden gunning op basis van:

- a. de laagste prijs;
- b. de economisch meest voordelige aanbidding. Gezien de objectiviteit vereist dit subcriteria zoals prijs, gebruikskosten, dienstverlening, kwaliteit, geschiktheid, planning, uitvoeringstermijn, garanties, technische waarde, esthetische kenmerken, etc..

De gemeente kiest per aanbestedingsproject zorgvuldig het gunningscriterium.

Inkoopvoorwaarden

De gemeente verklaart bij iedere inkoop de Algemene Inkoopvoorwaarden van de gemeente Deventer van toepassing. Ook wordt er een specifiek contract opgesteld. Incidenteel en waar relevant kan men hiervan afwijken. Dit zal per project in overleg met de inkoopadviseur worden bepaald.

Afwijken van de procedure

Er kunnen incidenteel zwaarwegende argumenten zijn om van de procedure af te wijken. Afwijken van de procedure bij opdrachten **boven** de Europese aanbestedingsdrempels, kan alleen op basis van een B&W besluit. Ook moet de gemeenteraad actief geïnformeerd worden. De geldende regelgeving moet wel voldoende motivatie en rechtvaardiging voor het afwijken bieden.

De directeur van de eenheid beslist bij opdrachten beneden de drempelwaarde over een afwijking van de procedure. De inkoopadviseur van de eenheid wordt daarbij altijd om advies gevraagd. Indien de directeur van de eenheid van dit advies af wil wijken, wordt tevens advies gevraagd aan de inkoopadviseur van BV/JZI en wordt dat vervolgens ter beslissing voorgelegd aan de gemeentesecretaris. Bij een aanbesteding van € 100.000,- of hoger wordt de vakportefeuillehouder geïnformeerd die kan besluiten de zaak aan B&W voor te leggen. Er zijn uitzonderingen op de aanbestedingsregels. Dit geldt voor zowel opdrachten boven als onder de EU-drempelwaarden. Indien zich een van de onderstaande situaties voordoet, kan de gemeente voor een andere dan een openbare of meervoudige onderhandse aanbesteding kiezen.

Uitzonderingen

1. De opdracht is niet nauwkeurig genoeg te formuleren, doordat de uitgangspunten nog onvoldoende duidelijk zijn.

Deze bepaling verwijst naar art. 30 lid 1 sub B BAO: 'in buitengewone gevallen, wanneer het werken, leveringen of diensten betreft waarvan de aard en de onzekere omstandigheden een vaststelling vooraf van de totale prijs niet mogelijk maken'. Dan mag er worden gekozen voor een procedure van gunning door onderhandelingen. Een dergelijke overheidsopdracht moet dan wel vooraf aangekondigd worden.

2. Er heeft al een openbare aanbesteding plaatsgevonden maar zonder resultaat, er zijn geen geldige aanbiedingen ontvangen.

Dit staat in het BAO in artikel 31 lid 1 sub a. De gemeente mag dan een procedure van gunning door onderhandeling zonder voorafgaande aankondiging van een overheidsopdracht volgen. Voorwaarde is wel dat de opdracht niet wezenlijk verandert.

3. Dwingende spoed als gevolg van onvoorziene situaties die bij niet tijdige oplossing tot ernstige gevolgen leiden.

Dit staat in het BAO in artikel 31 lid 1 sub c. Er is toegevoegd: 'als gevolg van gebeurtenissen die door de aanbestedende dienst niet kon worden voorzien en niet aan de aanbestedende dienst te wijten is'. Men mag dan een procedure volgen van gunning door onderhandeling zonder voorafgaande aankondiging van een overheidsopdracht.

4. Technische en/of artistieke redenen maken het onaanvaardbaar of onevenredig kostbaar om een andere leverancier of uitvoerder te selecteren.

Dit staat in het BAO in artikel 31 lid 1 sub b als volgt geformuleerd: 'wanneer de overheidsopdracht om technische of artistieke redenen of om redenen van bescherming van uitsluitende rechten slechts aan een bepaalde ondernemer kan worden toevertrouwd'. Men mag dan een procedure volgen van gunning door onderhandeling zonder voorafgaande aankondiging van een overheidsopdracht.

5. Er is door een verordening een alleenrecht verstrekt of er is sprake van quasi-inbesteden.

Artikel 17 BAO biedt de mogelijkheid een alleenrecht te verlenen. Dit kan uitsluitend als dit recht een grondslag krijgt in een door de raad van de gemeente Deventer vastgestelde verordening. De raad kan dit doen op grond van artikel 149 van de Gemeentewet. In de Europese Richtlijn 2004/18/EG artikel 18 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'.

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).

5. ORGANISATORISCHE UITGANGSPUNTEN

Gecoördineerd inkoopmodel

De gemeente Deventer kent een gecoördineerd decentraal inkoopmodel. Dat betekent dat iedere eenheid zelfstandig verantwoordelijk is voor het eigen inkoopproces en voor de uitvoering van het gemeentelijk inkoopbeleid. In de eenheid is de directeur eindverantwoordelijk. De budgethouder is binnen zijn of haar mandaat verantwoordelijk. De eenheid kan een beroep doen op een (eigen) inkoopadviseur die in voldoende mate over aanbestedingstechnische en juridische kennis beschikt. Bij inkopen vanaf de drempelwaarden voor Europees aanbesteden is het inschakelen van deze inkoopadviseur verplicht. De inkoopadviseurs werken samen in het gemeentelijk inkoopplatform.

Rol van de budgethouder in de eenheid

Binnen de gemeentelijke organisatie zijn de eenheden budgetverantwoordelijk en dus verantwoordelijk voor de eigen inkoop. Binnen de eenheden dragen in eerste instantie de budgethouders zorg voor de naleving van inkoopbeleid en -kaders. De eenheden organiseren ook het toezicht op en de procesbewaking van de inkoop.

Rol van control

Het management is verantwoordelijk voor het feit dat de uitvoering van het aanbestedingsproces geschiedt binnen de kaders van de regelgeving en het gemeentelijk beleid. Unitcontrol heeft hierbij de controletaak en een signalerings- en adviesplicht. De taken en bevoegdheden van Unitcontrol zijn nader uitgewerkt in het IC werkprogramma 'Inkopen'. Concerncontrol doet de eindtoets. Ze rapporteert de bevindingen aan de directie en het college. Juistheid, tijdigheid en volledigheid zijn hierbij de kernbegrippen. De mate waarin wordt voldaan aan deze criteria, bepaalt het eindoordeel over de rechtmatigheid.

Rol van de inkoopadviseurs en het team Juridische Zaken en Inkoop

De inkoopadviseur heeft tot taak het (on)gevraagd en onafhankelijk adviseren aan de budgethouders en management over inkopen en aanbestedingen. Juridische Zaken en Inkoop (JZI) heeft deze rol ook gemeentebreed en adviseert hierover aan Concern- en Unitcontrol, aan de directie en aan B&W. Verder heeft het team JZI een aantal coördinerende en faciliterende taken op het gebied van inkopen en aanbesteden:

- Bewaken van de actualiteit van het gemeentelijk Inkoopbeleid.
- Signaleren van relevante ontwikkelingen in de markt, regelgeving en jurisprudentie.
- Faciliteren van de gemeentelijke organisatie op het gebied van inkoop en aanbesteden. Dit is onder meer het beheer van de Deventer Inkoop Toolkit, het aanbestedingsregister en de invoer in het contractenregister.
- Versterken en professionaliseren van de inkoopfunctie onder meer via het gemeentelijk inkoopplatform.
- Deelnemen in het Stedendriehoek Inkoopplatform, het platform voor regionale inkoop samenwerking.

Lijst van definities

- Aanbesteden: Het proces dat vooraf gaat aan het verstrekken van een opdracht aan een derde voor de uitvoering van werken of de levering van diensten of producten.
- Aanbestedende dienst: De Europese richtlijnen geven aan dat de gemeente Deventer als geheel één aanbestedende “dienst” is.
- AO: Administratieve organisatie
- Bao: Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten, Staatsblad 2005, 408
- Dienst: Een dienst in de zin van de Richtlijn is een dienst niet zijnde de levering van een product of een opdracht voor de uitvoering van een werk. (Bao, art. 1) Diensten zijn niet tastbaar.
- Eenheid : Een organisatorische eenheid van de gemeente Deventer
- Doelmatigheid: Inkopen gericht op een optimale prijs-kwaliteit verhouding.
- Enkelvoudig onderhandse aanbesteding: De gemeente kiest zelf een leverancier uit. Er is geen sprake van concurrentie tussen leveranciers. Deze vorm van aanbesteding wordt ook wel één op één benadering of “gunning uit de hand” genoemd. Deze vorm wordt toegepast bij kleine opdrachten, waar een aanbestedingsproces naar verhouding te veel kosten met zich meebrengt of als er sprake is van een uitzonderingsgeval. De potentiële leveranciers worden willekeurig geselecteerd van een shortlist of op basis van een marktonderzoek.
- Europees (openbaar) aanbesteden: Aanbesteden waarbij de overheidsorganisatie op Europees niveau een openbare aankondiging voor een opdracht plaatst. Er is vrije concurrentie tussen alle EU-leveranciers.
- Gunning uit de hand/ gunning onderhands: Zie enkelvoudige onderhandse aanbesteding.
- Inkoop: Alle handelingen waar een externe factuur tegenover staat.
- Inkoopprofessionaliteit: Het bezitten en toepassen van inkoopkennis en –vaardigheden op inkoopstrategisch, tactische en operationeel niveau met als resultaat een doelmatige en rechtmatige inkoop
- Inkoopproces: Alle professionele handelingen en activiteiten die procesmatig plaatsvinden vanaf het moment van ontstaan van een inkoopbehoefte tot en met factuurafwikkeling en eventuele nazorg. Dit proces start met inventariseren. Na specificeren, selecteren, contracteren volgt bestellen, bewaken en nazorg.
- Levering: Levering van een product, mede omvattende de nodige werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren. (Bao, art. 1)
- Mandaat: De bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen in de zin van art. 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Volmacht is de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen.
- Meervoudig onderhandse aanbesteding: Dit is een aanbesteding waar bij minimaal drie natuurlijke- dan wel rechtspersonen (door de aanbesteder aan te wijzen) tot inschrijving of tot onderhandeling wordt uitgenodigd. De potentiële leveranciers worden geselecteerd van een shortlist of op basis van een marktonderzoek.
- Niet-openbare (Europese) procedure: Een aanbesteding die algemeen bekend wordt gemaakt, waarbij een ieder zich als gegadigde kan melden en waarvoor - na selectie van de gegadigden – een aantal aanbiedende partijen (bij Europese procedure minimaal vijf) tot inschrijving kunnen worden uitgenodigd.
- Onderhands aanbesteden: aanbesteden zonder een openbare aankondiging. Er is beperkte concurrentie tussen een aantal zelfgekozen leveranciers.
- Openbaar aanbesteden: Aanbesteden waarbij de overheidsorganisatie op nationaal niveau

een openbare aankondiging voor een opdracht plaatst. Er is vrije concurrentie tussen alle leveranciers uit het land. Deze leveranciers kunnen een aanbieding doen.

- Raamovereenkomst: Een overeenkomst tussen een of meer aanbestedende diensten en een of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te gunnen overheidsopdrachten vast te leggen.
- Rechtmatigheid: Inkopen conform de vigerende wet- en regelgeving.
- Werk: Het product van bouw- dan wel wegebouwkundige werken in hun geheel dat er toe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen.(Bao, art. 1)

Bijlage 2: WAARDEBEPALING VAN DE OPDRACHT

Om te bepalen welke aanbestedingsprocedure men moet volgen, stelt men de totale opdrachtwaarde (exclusief BTW) vast volgens de geldende wet en regelgeving. De gemeente Deventer is de aanbestedende dienst. Dit betekent, dat men gelijksoortige opdrachten binnen de gemeentelijke organisatie bij elkaar moet optellen. Het 'knippen' in opdrachten, om daarmee onder het drempelbedrag te komen, is verboden. Een voorbeeld: stel er is achterstallig onderhoud bij een gebouw. Men wil het dak en de technische installatie gelijktijd vernieuwen. Dit wordt als een economisch of technisch geheel beschouwd. Kijk bij een eenmalige opdracht voor de berekening van het drempelbedrag naar de waarde van de opdracht exclusief BTW.

Langdurige opdrachten

Voor opdrachten die over langere tijd plaatsvinden, zijn specifieke regelingen opgenomen voor het bepalen van de contractwaarde. Voor opdrachten met een vaste looptijd van maximaal 12 maanden geldt de totale waarde voor de gehele looptijd. Bedraagt de looptijd meer dan 12 maanden, dan betreft het de totale waarde met inbegrip van de geraamde restwaarde. Ook kan het gaan om een opdracht voor onbepaalde duur of waarvan de looptijd niet kan worden bepaald. Dan geldt als contractwaarde het maandelijks te betalen bedrag vermenigvuldigd met 48. Voorbeeld: het bestuur van een school of instelling sluit met een schoonmaakbedrijf een contract voor onbepaalde tijd. De kosten zijn per maand € 2000,-, exclusief BTW. Om te bepalen of de waarde van het contract boven het drempelbedrag ligt, vermenigvuldigt men het bedrag met 48. Dit geeft de uitkomst van € 96.000,-, exclusief BTW. Vergelijk dit bedrag vervolgens met het geldende drempelbedrag.

Opdrachten met een regelmatige herhaling

Ook zijn er opdrachten die met regelmaat gedurende een bepaalde periode worden herhaald. Voor dit soort opdrachten zijn specifieke regelingen opgenomen voor het bepalen van de contractwaarde. Het volgende is van toepassing: bepaal de totale reële waarde van soortgelijke opdrachten die geplaatst zijn tijdens het voorafgaande boekjaar of tijdens de voorafgaande 12 maanden. Corrigeer zo mogelijk op grond van verwachte wijzigingen in de hoeveelheid of waarde gedurende de 12 maanden volgende op de eerste opdracht. U kunt ook de geraamde totale waarde van de opeenvolgende opdrachten over de 12 maanden volgende op de eerste levering bepalen. Ook kan het gaan om een opdracht langer dan 12 maanden. Neem dan de volledige looptijd van de opdracht. Dit bedrag is de contractwaarde. Voorbeeld: de levering van kantoorartikelen en meubilair.

Bijlage 3: TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

In onderstaand schema zijn de inkooptaken en - verantwoordelijkheden weergegeven
 V= eindverantwoordelijk A= adviserend O= ondersteunend

Taak	College B&W	Eenheid	Inkoop adviseur/ JZI*	opmerking
Vaststellen en evalueren inkoop- en aanbestedingsbeleid	V			
Voorstellen beleid en organiseren van evaluatie		A	V	
Uitvoeren procedures		V	A	
Afwijken procedures		V	A	
Marktonderzoek, groslijsten		V	A	
Inkoopbehoefte bundelen en schaalvoordelen benutten		V	A	JZI regierol
Doormandatering aanbestedingsbevoegdheden en substitutie van volmacht		V		
Leveranciersbeoordeling/ -evaluatie		V	A/O	
Aanbestedingsdossier		V		
Contractbeheer				
Aanleveren contract aan JZI		V		
Registeren in contractenmodule			V	
Beheer per contract		V	A	
Analyse contracten		V	A	
Managementinformatie aan MT en Directie			V	
Vastlegging in AO/IC procedures		V	A	
* JZI: Juridische Zaken en Inkoop				

Colofon

Uitgave: gemeente Deventer, team Juridische Zaken & Inkoop
Productie: team Communicatie gemeente Deventer
Lay-out: Océ Business Services

augustus 2009