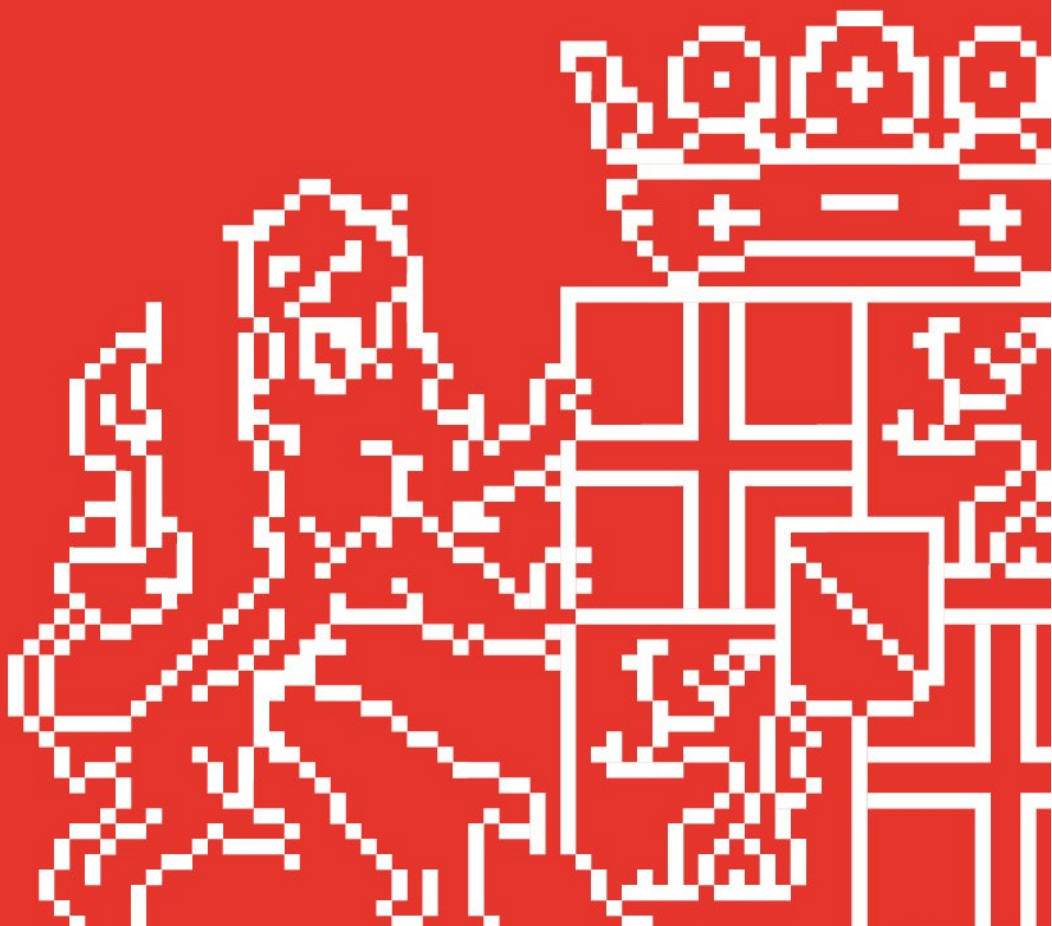




INKOOP EN AANBESTEDINGSBELEID PROVINCIE UTRECHT 2014

INKOOP ALS INSTRUMENT VOOR REGIONALE VERBINDING, VERSTERKING EN VERNIEUWING

Publicatiedatum 1 januari 2014
Status definitief
Referentienummer 80ECW27F



INHOUDSOPGAVE

INLEIDING

DEFINITIES

1. INKOOPDOELSTELLINGEN PROVINCIE UTRECHT

2. JURIDISCHE UITGANGSPUNTEN

- 2.1 Algemeen juridisch kader
- 2.2 Flankerend beleid en uniforme documenten
- 2.3 Algemene beginselen bij Inkoop
- 2.4 Mandaat en volmacht
- 2.5 Klachtenprocedure aanbestedingen provincie Utrecht 2013

3. ETHISCHE EN IDEELE UITGANGSPUNTEN

- 3.1 Integriteit
- 3.2 Duurzaam inkopen
- 3.3 Innovatie

4. ECONOMISCHE UITGANGSPUNTEN

- 4.1 Product- en marktanalyse
- 4.2 Lokale economie en MKB
- 4.3 Samenwerkingsverbanden
- 4.4 Bepalen van de inkoopprocedure
- 4.5 Afwijkingsprocedure
- 4.6 Raming en financiële budget
- 4.7 Eerlijke mededinging en commerciële belangen

5. ORGANISATORISCHE UITGANGSPUNTEN

- 5.1 Inkoopproces
- 5.2 Inkoopfunctie
- 5.3 Inkoop in de organisatie
- 5.4 Inkoopcontrol en kwartaalrapportage
- 5.5 Verantwoordelijken

BIJLAGE 1. AFWIJKINGSPROCEDURE

Inleiding

De provincie Utrecht (hierna: 'de Provincie') streeft naar een financieel gezonde en transparante huishouding. Dit is van belang voor de rechtmatigheid van het provinciale handelen en voor de maatschappelijke legitimiteit van de Provincie. De Provincie werkt immers direct dan wel indirect met belastinggeld van burgers en bedrijven. De Provincie is daarnaast verplicht tot zorgvuldig handelen, zowel jegens burgers als jegens Ondernemers die overheidsopdrachten proberen te verkrijgen. Het voorgaande brengt met zich mee dat de Provincie gehouden is om haar aanbestedingspraktijk en inkoopfunctie op een zorgvuldige wijze in te richten en uit te voeren én op een verantwoorde wijze om te zetten in beleid.

Dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid is de opvolger van het in 2006 vastgestelde inkoopbeleid. Nieuwe regelgeving (zoals de Aanbestedingswet 2012), inzichten en organisatorische ontwikkelingen (zoals verwoord in de O&F-plannen) vragen om een actualisering van het huidige inkoopbeleid. Het uitgangspunt van dit inkoopbeleid, te weten verantwoord, professioneel inkopen en aanbesteden waarbij de integriteit van de medewerkers van de provincie Utrecht, de rechtmatigheid en de doelmatigheid zijn gewaarborgd, is in dit nieuwe inkoopbeleid meegenomen.

De belangrijkste wijziging ten opzichte van het oude inkoopbeleid is de wijze waarop inkoop haar rol binnen de organisatie invult. Deze rol is, vanuit de overtuiging dat Inkoop veel meer is dan het enkel rechtmatig verkrijgen van Werken, Leveringen of Diensten, gericht op het leveren van meerwaarde. Inkoop is bij uitstek een effectief middel om provinciale ambities op het gebied van het stimuleren van de regionale economie en duurzaamheid, onder meer zoals verwoord in het coalitieakkoord, te helpen realiseren. Hiertoe zal bewust de afstemming met de organisatie worden gezocht in een Tender Alignment Board (TAB). Daarnaast komt in dit nieuwe beleid tot uitdrukking dat de provincie Utrecht midden in de maatschappij staat. De provincie Utrecht zoekt meer de samenwerking met andere overheden én met de markt. Uitgangspunt bij Inkoop is om met minder meer te bereiken. Onder het motto "Inkoop als instrument voor regionale verbinding, versterking en vernieuwing" zullen deze cultuuromslag en verdere professionalisering van de provinciale inkoop in juli 2014 dienen te zijn gerealiseerd.

Dit nieuwe Inkoop- en aanbestedingsbeleid is als volgt opgebouwd:

Allereerst is een lijst met definities opgenomen van begrippen en afkortingen die in dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de orde komen.

In hoofdstuk 1 komt een aantal centrale doelstellingen aan de orde die de Provincie nastreeft.

In hoofdstuk 2 komen de juridische uitgangspunten aan bod: hoe de Provincie omgaat met de relevante regelgeving.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de verschillende ethische en ideële uitgangspunten: hoe de Provincie omgaat met de maatschappij en duurzaamheid in haar inkoopproces.

In hoofdstuk 4 wordt vervolgens aandacht besteed aan de economische uitgangspunten: hoe de Provincie omgaat met de markt, Ondernemers en specifiek het MKB.

Ten slotte volgt in hoofdstuk 5 een uiteenzetting van de organisatorische uitgangspunten: hoe de provincie inkoopt en hoe zij de rechtmatigheid van haar interne processen, en de controle daarop, heeft gewaarborgd.

Bijlage 1 bevat de procedure die gevolgd dient te worden wanneer afgeweken wordt van de in dit beleid opgenomen provinciale aanbestedingsdrempels.

Definities

In dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt verstaan onder:

Aanbesteding	Het proces bestaande uit een aantal formele stappen om te komen tot de gunning van een opdracht hetzij aan de inschrijver met de inschrijving met de laagste prijs, hetzij aan de Inschrijver met de economisch meest voordelige inschrijving.
Aanvullende opdracht	Van een aanvullende opdracht is sprake in het geval van opdrachten die met een eerdere, en nog lopende opdracht, opdracht samenhangen maar die niet in deze oorspronkelijke opdracht waren voorzien.
ARW 2012	Aanbestedingsreglement Werken 2012, het bij de aanbesteding van Werken onder de Europese drempel voorgeschreven aanbestedingsreglement.
BVP	Best Value Procurement, ook wel bekend onder de naam 'prestatie-inkoop'.
Circulair inkopen	Bij circulair inkopen worden contracten gesloten op basis van functionaliteit, toegang en prestaties, in plaats van op basis van het uitgangspunt eigenaar te worden van een product.
Cluster Inkoop	Afdeling Services/team Uitvoering/cluster inkoop
CMT	Concern Managementteam.
Contractant	De in de overeenkomst genoemde wederpartij van de provincie Utrecht.
Dienst	Het verrichten van werkzaamheden, al dan niet leidend tot een product, inclusief eventuele Levering van producten en/of uitvoering van Werken met een waarde die lager dan wel bijkomstig is ten opzichte van de te verrichten diensten. Diensten worden onderscheiden in II A- en II B-diensten, afhankelijk van de aard van de opdracht. II A-diensten zijn diensten zoals vermeld in bijlage II A van Richtlijn 2004/18/EG. Op deze diensten is het volledige aanbestedingsregime van toepassing. II B-diensten zijn opdrachten voor diensten zoals vermeld in bijlage II B van Richtlijn 2004/18/EG. Deze diensten worden veelal gekenmerkt door een regionaal of nationaal karakter en wordt in beginsel aangenomen dat buitenlandse Ondernemers in de uitvoering hiervan geen interesse hebben. Voor deze diensten geldt dan ook een verlicht aanbestedingsregime.
Duurzaamheid	De provincie beschouwt duurzaamheid als een integraal onderdeel van het provinciaal beleid. Duurzaamheid is een leidraad voor al het handelen. De provincie benadert duurzaamheid vanuit een brede context: mens, markt en milieu (people, profit, planet). Op basis van deze drie elementen vindt een zorgvuldige afweging plaats. De provincie wil haar handelen niet afwentelen in plaats (bijvoorbeeld ontwikkelingslanden) en tijd (bijvoorbeeld toekomstige generaties).
IC	Interne Controle.
Inkoop	(Rechts)handelingen van de provincie Utrecht gericht op de verwerving van Werken, Leveringen of Diensten en die een of meerdere facturen van een Ondernemer met betrekking tot bedoelde Werken, Leveringen of Diensten tot gevolg hebben.
LBB	Landelijk bureau Bibob.

Levering	De aankoop, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van producten inclusief eventuele montage en installatie daarvan, indien de waarde van de montage of installatie bijkomstig is ten opzichte van de te leveren producten.
MKB	Midden- en kleinbedrijf Nederland.
Meerwerk	Van opdrachten voor meerwerk is sprake in het geval van opdrachten die met een eerdere, en nog lopende opdracht, opdracht samenhangen waarin de mogelijkheid tot uitvoering van de meerwerkopdrachten al is voorzien door bijvoorbeeld meegenomen opties, (eenzijdige) mogelijkheden tot verlenging of verrekenprijzen in het geval van afwijking van hoeveelheden. Bij meerwerk wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden waarin de opdracht zelf al voorziet en hoeft om die reden in beginsel ook niet opnieuw te worden aanbesteed.
Offerte	Het schriftelijk uitgebrachte aanbod, inclusief de bijbehorende bescheiden, ingediend door een Ondernemer in het kader van een aanbestedingsprocedure, ook wel genoemd 'Inschrijving'.
Offerteaanvraag	Een enkelvoudige of meervoudige aanvraag van de provincie Utrecht voor te verrichten prestaties of een (Europese) aanbesteding conform de Aanbestedingswet 2012 en de Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG.
Ondernemer	De term Ondernemer, die zowel de termen aannemer, leverancier of dienstverlener dekt, omvat elke natuurlijke of rechtspersoon of openbaar lichaam of elke combinatie van deze personen en/of lichamen die de uitvoering van werken, en/of werkzaamheden, en/of de levering van producten en/of diensten op de markt aanbiedt.
Provincie	De provincie Utrecht.
Social Return	Social Return (ook wel Social Return on investment (SROI) genoemd) betreft het opnemen van specifieke voorwaarden in een aanbesteding om te stimuleren dat bedrijven extra banen, leerwerkplekken en stageplekken creëren voor mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Wordt vaak beschouwd als een onderdeel van duurzaamheid (people).
TAB	Tender Alignment Board. Een strategisch overleg tussen de directie, manager Services en teamleider Uitvoering/Inkoop gericht op de afstemming van de provinciale Inkoop op de doelstellingen en de inhoudelijke koers van de organisatie.
UAV 2012	Uniforme administratieve voorwaarden voor de uitvoering van werken en van technische installatiewerken 2012 oftewel de algemene voorwaarden voor opdrachten voor Werken.
UAV-gc 2005	Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen 2005 oftewel de algemene voorwaarden voor opdrachten voor Werken waarin ontwerp en uitvoering zijn geïntegreerd, desgewenst gecombineerd met meerjarig onderhoud.
Werk	<ul style="list-style-type: none"> a. de uitvoering of het ontwerp en de uitvoering van werken in het kader van in bijlage I van Richtlijn 2004/18/EG aangewezen werkzaamheden, of b. de uitvoering of het ontwerp en de uitvoering van een werk of c. het laten uitvoeren met welke middelen dan ook van een werk dat aan de door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen voldoet.

1. Doelstellingen van de provincie Utrecht

Bij het opstellen hiervan heeft zij zich mede laten leiden door de doelstellingen van de nieuwe Aanbestedingswet zoals deze in de Memorie van Toelichting bij deze wet zijn verwoord.¹

a. Rechtmatig en doelmatig Inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed.

De Provincie leeft daartoe bestaande wet- en regelgeving en de bepalingen van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid na. Daarnaast koopt de Provincie efficiënt en effectief in waarbij de inspanningen en uitgaven daadwerkelijk moeten bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel en in redelijke verhouding tot de opbrengsten staan. De Provincie houdt daarbij in het oog dat er voldoende toegang is voor het Midden en Kleinbedrijf Nederland (MKB) tot provinciale opdrachten. Aangezien Inkoop plaatsvindt in een dynamische omgeving, dient de Provincie continu bezig te zijn met het doorvoeren van verbeteringen in de inkoopprocessen. De doelstellingen van de Provincie zijn hierbij leidend.

b. Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele opdrachtgever zijn.

Professionaliteit houdt in dat op bewuste en zakelijke wijze wordt omgegaan met Inkoop. Continu wordt geïnvesteerd in inhoudelijke kennis over de in te kopen Werken, Leveringen en Diensten, de marktomstandigheden en de relevante wet- en regelgeving. Het streven naar professioneel opdrachtgeverschap komt tot uitdrukking in betrokkenheid bij de inkoopambitie, slagvaardige besluitvorming, adequaat risicomanagement, vertrouwen in de Contractant en in wederzijds respect tussen de provincie Utrecht en de Contractant. De Provincie spant zich in om alle inlichtingen en gegevens te verstrekken aan de Ondernemer voor zover die nodig zijn in het kader van het inkoopproces.

c. Bij Inkopen streven naar maximale maatschappelijke waarde.

De Provincie streeft er naar bij Inkoop zoveel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen te laten leveren. Hierbij wordt niet alleen gedacht aan Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs-kwaliteitverhouding maar ook aan kwalitatieve aspecten zoals innovatie, duurzaamheid en Social Return. De provincie kan innovatie stimuleren door op te treden als 'launching customer' voor innovatieve processen. Daarbij houdt de provincie rekening met een verhoogd risico, maar biedt aan de andere kant mogelijkheden om bij te dragen aan een innovatieve doorbraak. Duurzaamheid kan op verschillende manieren worden ingevuld. Zo kan gekozen worden voor duurzame materialen (bijvoorbeeld opgenomen in de minimumeisen), maar de provincie kan marktpartijen ook uitdagen om met de meest duurzame oplossing of aanpak te komen. Dat laatste vraagt vaak om een minder 'dichtgetimmerd' plan (eerder een programma van wensen dan van eisen). Duurzame oplossingen kunnen 'beloond' worden met een 'virtuele' aftrek van de aankoopssom of met extra punten bij de gunning. In het laatste geval is het belangrijk dat het om een substantieel percentage gaat van het totaal aantal punten. Social Return betreft het opnemen van specifieke voorwaarden in een aanbesteding om te stimuleren dat bedrijven extra banen, leerwerkplekken en stageplekken creëren voor mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt.² Bij het Inkopen van Werken, Leveringen en Diensten kan de Provincie ook interne en andere (externe) provinciale kosten of belangen betrekken in haar afweging welke aanbestedingsprocedure te volgen of welke selectiemechanismen zij bij een aanbestedingsprocedure wil hanteren.

d. Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de Provincie.

Inkoop moet ondersteunend zijn aan het gehele prestatieniveau van de Provincie en daar direct en voortdurend aan bijdragen. De concrete doelstellingen van Inkoop zijn daarbij steeds rechtstreeks afgeleid van de provinciale doelstellingen en de inhoudelijke koers van de organisatie. Afstemming over de wijze waarop Inkoop bij kan dragen aan het realiseren van de provinciale doelstellingen vindt plaats in de Tender Alignment Board (TAB).

¹ Deze doelstellingen zijn onder meer het verbeteren toegang van ondernemers tot opdrachten, uniformering van de aanbestedingspraktijk, verlaging van administratieve lasten, ruimte bieden aan innovatie en duurzaamheid, laagdrempelige klachtafhandeling voor Ondernemers en verbetering van de naleving aanbestedingsregels.

² *Social Return bij het Rijk*, brochure van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juli 2011, p. 2. Bij mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt kan worden gedacht aan mensen met een WW-, Wajong- of WWB-uitkering, mensen die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn of jongeren op zoek naar een stage of leerwerkplek.

e. Een administratieve lastenverlichting voorop stellen voor zowel de Provincie als voor Ondernemers.

Zowel de Provincie als Ondernemers verrichten vele administratieve handelingen tijdens het inkoopproces. De Provincie verlicht deze lasten door bijvoorbeeld proportionele eisen en criteria te stellen en door een efficiënt inkoopproces uit te voeren. Concreet kan de Provincie hiertoe digitaal Inkopen (en aanbesteden). De Provincie maakt, indien zij uitsluitingsgronden en/of geschiktheidseisen toepast, gebruik van de 'uniforme eigen verklaring'.

f. Oog hebben voor de belangen van Utrechtse Ondernemers.

Het verder ontwikkelen van de economische ontwikkeling van de regio is voor de Provincie één van haar speerpunten. Een positieve economische ontwikkeling brengt meer werkgelegenheid en daarmee meer welvaart met zich mee. In dat licht streeft de Provincie er dan ook naar, binnen de kaders van doelmatigheid en rechtmatigheid, 'Utrechts geld' ten goede te laten komen aan Ondernemers in de eigen regio.

Om al deze doelstellingen te realiseren zijn juridische, ethische en ideële, economische en organisatorische uitgangspunten vastgelegd in dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Deze uitgangspunten zijn in de volgende hoofdstukken uitgewerkt.

2. Juridische uitgangspunten

2.1 Algemeen juridisch kader

De Provincie leeft de relevante wet- en regelgeving na.

Uitzonderingen op wet- en regelgeving zullen door de Provincie restrictief worden uitgelegd en toegepast om te voorkomen dat het toepassingsbereik van deze wet- en regelgeving wordt uitgehold. De voor het Inkoop- en aanbestedingsbeleid meest relevante wet- en regelgeving bestaat uit:

- Europese wet- en regelgeving: wet- en regelgeving op het gebied van aanbesteden is afkomstig van de Europese Unie. De 'Aanbestedingsrichtlijnen'³ vormen momenteel de belangrijkste basis. De interpretatie van deze Aanbestedingsrichtlijnen kan volgen uit Groenboeken, Interpretatieve Mededelingen etc. van de Europese Commissie of jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie of van de nationale rechter. Daarnaast geldt het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie. Dit verdrag bevat geen specifieke bepalingen die verplichten tot aanbesteden van overheidsopdrachten maar wel bepalingen voor onder meer het vrije verkeer van goederen en diensten alsmede de vrijheid van vestiging;
- Aanbestedingswet 2012: dit nieuwe wettelijke kader implementeert de Europese Aanbestedingsrichtlijnen en Richtlijn 2007/66/EG ('Rechtbeschermingsrichtlijn'). Deze wet biedt één kader voor overheidsopdrachten boven en – beperkt – onder de (Europese) drempelwaarden en de rechtsbescherming bij (Europese) aanbestedingen;
- Aanbestedingsbesluit⁴ inclusief de Gids Proportionaliteit, de uniforme eigen verklaring en in geval van opdrachten voor Werken, of aan opdrachten voor Werken gerelateerde Leveringen of Diensten, het Aanbestedingsreglement Werken 2012 (ARW 2012);
- Burgerlijk Wetboek: het wettelijke kader voor overeenkomsten;
- Wet Bibob⁵: De Wet 'Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur' heeft tot doel het voor overheden mogelijk te maken onder andere de integriteit van ondernemers die deelnemen aan aanbestedingen te laten toetsen bij het landelijk bureau Bibob. Het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht kan onderzoek (laten) doen naar de integriteit van ondernemingen die inschrijven op aanbestedingen waarvan de geschatte opdrachtwaarde de € 500.000 te boven gaat.⁶ Het onderzoek gebeurt aan de hand van de door de betrokkene aangeleverde gegevens en openbare bronnen. Wanneer de uitkomst van dit onderzoek daartoe aanleiding geeft, kan het college van Gedeputeerde Staten het Landelijk Bureau Bibob (LBB) van het Ministerie van Justitie verzoeken om een advies. Het LBB heeft toegang tot gesloten bronnen met gegevens van bijvoorbeeld politie, justitie en de belastingdienst.

2.2 Flankerend beleid en uniforme documenten

De Provincie streeft er zoveel als mogelijk naar om uniforme documenten te hanteren. Uniformiteit in de uitvoering draagt eraan bij dat Ondernemers weten waar ze aan toe zijn en landelijk gezien niet steeds met verschillende procedureregelingen worden geconfronteerd. De Provincie past zo mogelijk bij de betreffende Inkoop onder meer toe:

- de Richtsnoeren Leveringen en Diensten van het Ministerie van Economische Zaken;
- het ARW 2012;

³ Richtlijn nr. 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (PbEU L 134) en richtlijn nr. 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, PbEU L 134. Het comité van Permanente Vertegenwoordigers, het voorportaal van de Europese Ministerraad, heeft inmiddels overeenstemming bereikt over de voorstellen voor nieuwe aanbestedingsrichtlijnen en een concessierichtlijn. De volgende stappen zijn aanvaarding ervan door het Europees Parlement, mogelijk al in 2013, en goedkeuring door Ministerraad, waarna de nieuwe richtlijnen in werking kunnen treden. Vanaf dat moment heeft de Nederlandse overheid nog zo'n anderhalf jaar om deze richtlijnen in nieuwe nationale wetgeving te implementeren.

⁴ Besluit van 11 februari 2013, houdende de regeling van enkele onderwerpen van de Aanbestedingswet 2012 (Aanbestedingsbesluit), Stb 2013/58.

⁵ Wet van 20 juni 2002, houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur).

⁶ Besluit van Gedeputeerde Staten van Utrecht van 25 september 2012 (nr. 80B0CB19) tot vaststelling van beleidsregels inzake de uitvoering van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Beleidsregels Bibob provincie Utrecht).

- de 'Klachtenprocedure aanbestedingen provincie Utrecht 2013' op basis van de Uniforme klachtenstandaard van het Ministerie van Economische Zaken;
- dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Provincie dat is opgesteld op basis van het door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in opdracht van het ministerie van Economische Zaken ontwikkelde model 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid';
- Algemene Inkoopvoorwaarden P12 2012 voor opdrachten voor leveringen of diensten; de door de twaalf provincies gezamenlijk opgestelde algemene inkoopvoorwaarden voor Leveringen en Diensten. Afwijken van deze algemene voorwaarden kan enkel na afstemming met, en goedkeuring van, cluster Inkoop.
- Uniforme administratieve voorwaarden voor de uitvoering van werken en van technische installatiewerken 2012 (UAV 2012) of de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen 2005 (UAV-gc 2005); algemene voorwaarden voor opdrachten voor Werken respectievelijk voor opdrachten voor Werken waarin ontwerp en uitvoering zijn geïntegreerd, desgewenst gecombineerd met meerjarig onderhoud. Wordt bij de Offerteaanvraag op voorhand afgeweken van de bepalingen uit de UAV 2012 dan dient dat tevens deugdelijk te worden gemotiveerd in de aanbestedingsstukken.

2.3 Algemene beginselen bij Inkoop

a. Algemene beginselen en uitgangspunten van aanbestedingsrecht

De Provincie neemt bij overheidsopdrachten onder en boven de Europese drempelwaarden, bij concessieovereenkomsten boven de (Europese) drempelwaarden en bij concessieovereenkomsten onder de (Europese) drempelwaarden met een duidelijk grensoverschrijdend belang de volgende algemene beginselen en uitgangspunten van aanbestedingsrecht⁷ in acht:

- Gelijke behandeling: Alle Ondernemers moeten bij het opstellen van hun aanbieding dezelfde kansen krijgen. Dit betekent ook dat voor alle Ondernemers dezelfde voorwaarden moeten gelden tenzij een verschil objectief gerechtvaardigd is. Ook verkapte of indirecte discriminatie is verboden;
- Non-discriminatie: Discriminatie op grond van nationaliteit is niet toegestaan;
- Transparantie: Opdrachten van de Provincie worden op passende wijze aangekondigd. Bij de start van de aanbestedingsprocedure vindt een objectieve toets plaats of sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang. Of een overheidsopdracht of een concessieovereenkomst een duidelijk grensoverschrijdend belang heeft, zal afhangen van de samenhang van verschillende omstandigheden, zoals bijvoorbeeld de waarde van de opdracht of de plaats van uitvoering van de opdracht. Bij een geringe opdrachtwaarde van een aan te besteden opdracht waarvan de uitvoering binnen de provincie Utrecht plaatsvindt, kan een grensoverschrijdend belang in beginsel worden uitgesloten. Daarnaast dienen de aanbestedingsdocumenten, met daarin de eisen en wensen van de Provincie, voor alle normaal zorgvuldige en oplettende inschrijvers duidelijk te zijn. Ook de gevolgde aanbestedingsprocedure dient navolgbaar (en dus controleerbaar) te zijn. Zonder transparantie is controle op het naleven van de aanbestedingsrechtelijke regels en beginselen immers niet mogelijk;
- Proportionaliteit (evenredigheid): De gestelde eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het voorwerp van de opdracht. De provincie Utrecht past het beginsel van proportionaliteit toe bij de te stellen eisen, voorwaarden en criteria aan inschrijvers en inschrijvingen en met betrekking tot de contractvoorwaarden;

⁷ Voor opdrachten die buiten het toepassingsbereik vallen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, en waarbij ook geen sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang, gelden de Europese beginselen en procedurevoorschriften niet. Ook bij deze opdrachten bestaat evenwel bij marktpartijen behoefte aan een duidelijk en eenvormig kader, waarbinnen een gelijk speelveld wordt gecreëerd en waarbij ondernemers door middel van een open en transparant proces een eerlijke kans op een opdracht maken en willekeur wordt voorkomen. Om de nodige flexibiliteit te behouden voor deze opdrachten, maar wel een duidelijk kader te bieden is in de aanbestedingswet bepaald dat bovenstaande beginselen ook op deze opdrachten van toepassing zijn, maar dan worden aangeduid als 'uitgangspunten'. De toepassing hiervan mag echter niet leiden tot een onevenredige toename aan lasten of een beperking van de ruimte voor aanbestedende diensten om maatwerk toe te passen. In vergelijking met de Europese beginselen is de reikwijdte van deze beginselen toepassing op de opdrachten die niet Europees aanbesteed hoeven te worden en die geen duidelijk grensoverschrijdend belang kennen daarom beperkter. De beginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie, transparantie en proportionaliteit gelden bij nationale aanbestedingen als uitgangspunten, in geval van meervoudig onderhandse aanbestedingen zijn slechts de uitgangspunten van gelijke behandeling, transparantie en proportionaliteit van toepassing.

Bij aanbestedingen boven de Europese drempel geldt overigens ook het beginsel van wederzijdse erkenning: Leveringen en Diensten van ondernemingen uit andere lidstaten van de Europese Unie of uit staten die net als Nederland lid zijn van de Wereld Handelsorganisatie (World Trade Organisation, WTO) en partij zijn bij de Agreement on Government Procurement (GPA), moeten worden toegelaten voor zover die Leveringen en Diensten op gelijkwaardige wijze kunnen voorzien in de legitieme behoeften van de provincie Utrecht.

b. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De Provincie neemt bij haar Inkopen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht, zoals het gelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

c. Precontractuele goede trouw

De Provincie neemt bij haar Inkopen de maatstaven van redelijkheid en billijkheid in acht. Dit komt er kortweg op neer dat de Provincie zich bij haar Inkopen jegens Ondernemers fatsoenlijk gedraagt. Van de overheid mag, als dienaar van het algemeen belang, daarin een voorbeeldfunctie worden verwacht.

2.4 Mandaat en volmacht

Inkoop vindt plaats met inachtneming van het vigerende mandaatbesluit van de Provincie.⁸ De Provincie wil slechts gebonden zijn aan verbintenissen en verplichtingen op basis van rechtsgeldige besluitvorming en civielrechtelijke vertegenwoordiging.

2.5 Klachtenregeling aanbesteden provincie Utrecht 2013

Eén van de doelstellingen van de nieuwe aanbestedingswet is een laagdrempelige klachtafhandeling voor Ondernemers. Met dit doel voor ogen is binnen de Provincie voor Ondernemers een klachtenmeldpunt ingericht en een klachtenregeling opgesteld. Uitgangspunt van de klachtenregeling is een onafhankelijke, snelle en zorgvuldige behandeling van de klachten van Ondernemers waarbij van zowel Ondernemers als van de Provincie enig adequaat en doortastend optreden wordt verwacht. De ingediende klachten, en hun afhandeling, worden geregistreerd. In de kwartaalrapportage, zie hiervoor ook hoofdstuk 5.4 'Inkoopcontrole en kwartaalrapportage', zullen deze klachten en hun afhandeling expliciet aan de orde komen.

⁸ Mandaatbesluit provinciesecretaris.

3. Ethische en maatschappelijke/duurzame uitgangspunten

3.1 Integriteit

a. De Provincie stelt bestuurlijke en ambtelijke integriteit voorop.

De Provincie heeft de integriteit van het handelen van haar bestuurders en ambtenaren hoog in het vaandel. De bestuurders en ambtenaren houden zich aan respectievelijk de vastgestelde gedragscode voor gedeputeerde staten van Utrecht en de gedragscode ambtelijke integriteit.⁹ Zij handelen transparant, zakelijk en objectief waardoor bijvoorbeeld belangenverstrengeling wordt voorkomen.

b. De Provincie contracteert enkel integere Ondernemers.

De Provincie wil enkel zaken doen met integere Ondernemers die zich niet bezighouden met criminele of anderszins illegale praktijken. Een toetsing van de integriteit van Ondernemers is bij Inkoop (en aanbesteding) in beginsel mogelijk, bijvoorbeeld door de toepassing van uitsluitingsgronden, het hanteren van de 'Gedragsverklaring Aanbesteden' en de toepassing van de wet Bibob.

3.2 Duurzaam Inkopen

a. Bij Inkopen hanteert de provincie Utrecht duurzame uitgangspunten.

De Provincie heeft een voorbeeldfunctie in het maatschappelijk verkeer. De Provincie streeft er naar om zo duurzaam mogelijk¹⁰ in te kopen. Duurzaam Inkopen betekent dat de Provincie sociale aspecten (bijvoorbeeld Social Return), milieuaspecten (bijvoorbeeld duurzame materialen, dierenwelzijn e.d.) en economische aspecten (bijvoorbeeld eerlijke wereldhandel) meeneemt in het inkoopproces. Dit komt o.a. tot uitdrukking door het hanteren van de volgende richtlijnen:

- bij de product- en marktanalyse inventariseert de Provincie welke mogelijkheden er in de markt op het gebied van duurzaamheid bestaan in relatie tot de aan te besteden Werken, Leveringen of Diensten. Deze inventarisatie is vertrekpunt voor de op te stellen aanbestedingsstukken. De Provincie kan hierbij gebruik maken van de kennis die er bij de desbetreffende brancheorganisaties is.
- in een beleidsstrategie gericht op het bevorderen van duurzaamheid past een open houding ten aanzien van de input en het initiatief vanuit de markt. De Provincie staat open voor 'Eigen Initiatief'¹¹ van Ondernemers maar waarborgt daarbij de beginselen van transparantie, non-discriminatie en gelijke behandeling. Het Eigen Initiatief is een ongevraagd voorstel waarmee een Ondernemer een (innovatieve) oplossing aandraagt voor een probleem, vóórdat een aanbestedende dienst daarvoor een aanbesteding is begonnen;¹²
- bij de voorbereiding van een Europese aanbesteding is de verwachte milieubelasting van het Werk, de Levering of de Dienst een vast aandachtspunt. Zo kan de Provincie bijvoorbeeld overwegen of het voorwerp van de aanbesteding zich leent voor circulair inkopen¹³ of om een Levenscyclus Analyse (LCA) vragen of deze laten uitvoeren. De LCA is een methode om de totale milieubelasting te bepalen van een product gedurende de hele levenscyclus, dat wil zeggen: winning van de benodigde grondstoffen, productie, transport, gebruik en afvalverwerking;
- bij de Inkoop van Werken, Leveringen of Diensten neemt de Provincie – waar mogelijk - in de aanbestedingsstukken (bijvoorbeeld in de minimumeisen, uitvoeringsvoorwaarden, gunningscriteria en/of het Programma van Eisen) standaard duurzaamheidsaspecten op over milieu, mens en economie én eist zij van Ondernemers dat zij zich tenminste conformeren aan de op de desbetreffende aanbesteding van toepassing verklaarde duurzaamheidseisen van Agentschap.nl. De waardering voor duurzaamheidsoplossingen vormt – waar mogelijk - een substantieel deel van de totale waardering. Indien men de markt wil uitdagen moet men het immers wel economisch aantrekkelijk maken om duurzame oplossingen aan te bieden. In dat licht maakt de Provincie bij aanbestedingen op basis van het EMVI-criterium het subgunningscriterium prijs

⁹ Gedragscode voor gedeputeerde staten van Utrecht, Besluit van provinciale staten van Utrecht van 19 mei 2003, prov. blad 2004, 14, én de gedragscode ambtelijke integriteit, vastgesteld door GS op 16 juli 2002. prov. blad 25

¹⁰ Vaak wordt gesproken over 100% duurzaam inkopen. Deze kwalificatie is gekoppeld aan het behalen van de duurzaamheidscriteria van Agentschap.nl. Echter niet voor alle Werken, Leveringen en Diensten zijn criteria opgesteld, zodat bij een substantieel deel van het inkoopvolume (> 50%) geen duurzaamheidscriteria gelden. Vanuit dat perspectief kan moeilijk worden gesproken voor 100% duurzame inkoop.

¹¹ In het buitenland is het Eigen Initiatief bekend onder de naam 'Unsolicited Proposal'.

¹² De Europese Commissie onderkent al in haar groenboek van 2004 over PPS het belang van het initiatief van Ondernemers: Europese Commissie, *Groenboek over Publiek-Private samenwerking en het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten*, Brussel 30 april 2004, COM/2004/327.def, paragraaf 2.2.

¹³ <http://www.economicboardutrecht.nl/over-ebu/initiatieven-2/circular-procurement/>

ondergeschikt aan kwaliteitsaspecten en overweegt de Provincie waar mogelijk om (raam)overeenkomsten met een langere contractsduur dan vier jaar aan te gaan. Op deze wijze krijgen Ondernemers een betere mogelijkheid investeringen terug te verdienen waarmee deze lonender worden;

- waar mogelijk past de Provincie, met het oog op het vergroten van de duurzaamheid van het Werk, de Levering of de Dienst, de mogelijkheid bepaalde onderdelen van een opdracht op grond van artikel 2.18 van de Aanbestedingswet van een aanbesteding uit te zonderen ruimer toe¹⁴;
- de Provincie overweegt per aanbesteding om volledig digitaal in te kopen en in ieder geval het gebruik van papier, en daarmee de administratieve lasten van Ondernemers, terug te brengen;
- de Provincie rapporteert jaarlijks, als onderdeel in een inkoopjaarverslag, over de duurzaamheidswinst die is geboekt (kwalitatief) door duurzaam in te kopen en stelt een analyse op over de mogelijke duurzaamheidswinst die het komende jaar behaald kan worden met de dan te gunnen opdrachten. Bij deze analyse kan de Provincie de markt betrekken. Door middel van een dergelijke cyclische aanbestedingsstrategie kan duurzaam aanbesteden zijn beslag krijgen, zowel binnen als buiten de organisatie.

Ook na sluiting van een contract blijft de Provincie, binnen de wettelijke en contractuele kaders, alert op mogelijkheden de duurzaamheid van het ingekochte product te verhogen.

b. Bij inkoop houdt de provincie Utrecht rekening met sociaal zwakkeren in de samenleving.

Hierbij spelen onderwerpen als arbeidsreïntegratie en arbeidsomstandigheden een rol. De Provincie heeft oog voor de sociaal zwakkeren in de samenleving. Zij stimuleert daarom waar mogelijk en doelmatig de participatie van arbeidsgehandicapten in het arbeidsproces of andere personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door het toepassen van Social Return binnen een aanbesteding. De provincie werkt samen met andere overheden, of onderdelen daarvan, binnen de regio (zoals bijvoorbeeld met het Werkgevers Servicepunt Utrecht Midden) om mensen uit de eigen regio aan het werk te krijgen.

Daarnaast worden Werken, Leveringen en/of Diensten geweerd die onder niet aanvaardbare arbeidsomstandigheden (zoals kinderarbeid, dwangarbeid, discriminatie van werknemers, niet-betaling van leefbaar loon) tot stand komen of zijn gekomen. Standaard eist de provincie Utrecht van Ondernemers in iedere Europese aanbesteding een verklaring dat deze bij het opstellen van hun Offerte rekening hebben gehouden met de verplichtingen uit hoofde van de bepalingen inzake de arbeidsbescherming en de arbeidsvoorwaarden die gelden op de plaats waar de opdracht wordt uitgevoerd.

3.3 Innovatie

Innovatiegericht inkopen is niet alleen van belang voor de effectiviteit, duurzaamheid en efficiëntie van de overheidsbestedingen, maar ook voor de innovatiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven. Voor complexe, maar soms ook voor simpele vraagstukken, heeft de provincie Utrecht niet altijd zelf de beste oplossing in huis. De markt heeft vaak veel meer mogelijkheden om die oplossing te vinden zolang zij op de juiste wijze wordt uitgedaagd. De provincie Utrecht moedigt – daar waar mogelijk – innovatiegericht Inkopen (en aanbesteden) aan. Bij innovatiegericht Inkopen wordt gezocht naar een innovatieve oplossing of laat de provincie Utrecht ruimte aan de Ondernemer om een innovatieve oplossing aan te bieden. Het kan hierbij gaan om een volledig nieuwe innovatieve oplossing, maar ook om de verdere ontwikkeling van de eigenschappen van een bestaand ‘product’.

In dit kader kan onder meer worden gedacht aan het bij Inkopen toepassen van de zogeheten ‘Best Value Procurement’-methodiek (BVP). BVP gaat over een andere wijze van het vinden en behouden van een samenwerking tussen in dit geval overheid en Ondernemer en vraagt een paradigmaverandering van de kant van de provincie Utrecht als aanbestedende dienst. Hierbij wordt door de aanbesteder niet gedetailleerd voorgeschreven wat hij wil, maar wordt ruimte gelaten aan de Ondernemer om aan te tonen dat hij de expert is die het beste in staat is zijn eigen processen en dienstverlening te reguleren en te controleren en die het beste antwoord op de behoefte(n) van de Provincie kan geven.

¹⁴ Dit is de zogenaamde percelenregeling. Percelen die ieder een geraamde waarden hebben < € 80.000 (Leveringen/Diensten) of < € 1.000.000 (Werken) en samen minder dan 20 % van de opdrachttotaal uitmaken mogen enkelvoudig onderhands worden gegund.

Naast aan BVP kan ook worden gedacht aan de ruimere toepassing van geïntegreerde contractvormen, het zo veel als mogelijk functioneel specificeren van de eisen aan de opdracht zodat daarmee ruimte ontstaat voor Ondernemers om met een grotere diversiteit aan oplossingen te komen en het bij Inkoop standaard overwegen om het indienen van alternatieve oplossingen (varianten) door Ondernemers toe te staan.

4. Economische uitgangspunten

4.1 Product- en marktanalyse

a. Inkoop vindt plaats op basis van een voorafgaande product- en marktanalyse, tenzij dit gelet op de waarde of de aard van de opdracht niet-proportioneel moet worden geacht.

De Provincie acht het van belang om voor de aanbesteding de markt te kennen door – indien mogelijk – een product en/of marktanalyse uit te voeren. Een productanalyse leidt tot inzicht in de aard van het ‘product’ en de relevante markt(vorm). Een marktanalyse leidt tot het inzicht in de relevante markt(vorm), de Ondernemers die daarop opereren en hoe de markt- en mogelijke machtsverhoudingen zijn (bijvoorbeeld: kopers- of verkopersmarkt). Een marktconsultatie met Ondernemers, al dan niet via formele publicatie op TenderNed, kan onderdeel uitmaken van de marktanalyse.

4.2 Regionale economie en MKB

a. De Provincie heeft oog voor de regionale economie.

In gevallen waar een enkelvoudig onderhandse Offerteaanvraag en/of een meervoudig onderhandse Offerteaanvraag volgens de geldende wet- en regelgeving is toegestaan, zal rekening worden gehouden met de regionale economie en regionale Ondernemers.¹⁵ Het zogenaamde ‘Local sourcing’ kan daarnaast ook bijdragen aan de doelmatigheid en de duurzaamheid van de Inkoop binnen de Provincie.

b. De Provincie heeft oog voor het MKB.

Uitgangspunt is dat alle Ondernemers gelijke kansen moeten krijgen. De Provincie houdt bij haar Inkoop expliciet de mogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf (MKB), dat volgens de Europese Commissie de aanjager van de economie en de sleutel tot het economisch herstel van Europa is¹⁶, in het oog. Dit zal de Provincie onder meer doen door bij aanbestedingen opdrachten niet onnodig te clusteren, daar waar clustering aangewezen is in beginsel gebruik te maken van percelen, het toestaan van het aangaan van combinaties en onderaanneming en daarbij geen zwaardere eisen te stellen aan combinaties, het verminderen van de administratieve lasten van Ondernemers en het voorkomen van het hanteren van onnodig zware selectie- en gunningscriteria.

4.3 Samenwerkingsverbanden

a. Samenwerkingsverbanden Inkoop.

De Provincie hanteert als uitgangspunt dat zij oog heeft voor samenwerking bij Inkoop. Dit geldt zowel voor samenwerkingen binnen de eigen organisatie als voor samenwerkingen met andere provincies en/of andere aanbestedende diensten. Uitgangspunt is dat bij de afweging een dergelijke samenwerking aan te gaan de gevolgen hiervan voor het MKB expliciet worden meegenomen en negatieve gevolgen waar mogelijk worden geneutraliseerd of in ieder geval verzacht. Dat zal in veel gevallen inhouden dat grotere gezamenlijke aanbestedingen in kleinere percelen zullen worden opgedeeld om de toegang van het MKB tot dergelijke opdrachten te verzekeren.

b. Overige samenwerkingsverbanden.

De Provincie staat open voor innovatieve samenwerkingsvormen met andere overheden en met private partijen om haar ambities te realiseren, zowel regionaal, nationaal als Europees. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan samenwerking in brede zin in initiatieven als de Economic Board Utrecht (EBU)¹⁷ en Duurzaam GWW¹⁸ als aan samenwerking in engere zin, in het realiseren van concrete (bouw/ontwikkel)projecten binnen bijvoorbeeld een geïntegreerde contractvorm.

¹⁵ Dit houdt overigens pertinent niet in dat geschikte Ondernemers van buiten de Provincie, die aan hebben gegeven belangstelling te hebben voor een bepaalde opdracht, per definitie niet welkom zouden zijn om mee te doen aan de meervoudig onderhandse aanbesteding voor die opdracht.

¹⁶ Memo Europese Commissie: ‘Improving access to finance for SMEs: key to economic recovery’, MEMO/13/393, Brussel 2 mei 2013.

¹⁷ De Economic Board Utrecht, opgericht 31 oktober 2012, is een samenwerkingsverband van bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden in de regio Utrecht, gericht op het versterken van de regionale economie en het stimuleren van innovatie.

¹⁸ ‘Duurzaam GWW’ is een samenwerkingsverband van opdrachtgevers, opdrachtnemers en enkele kennisinstellingen gericht op verduurzaming van de GWW-sector. Juni 2013 is de ‘Green Deal’ gesloten. Hiermee verbinden de deelnemers aan de ‘Duurzaam GWW’ zich aan ‘de Aanpak Duurzaam GWW’, een werkwijze die op alle fases in een aanbestedingsproces ingrijpt en ruimte biedt aan duurzame innovatie. Hiermee wordt duurzaamheid in GWW-projecten concreet gemaakt en worden hulpmiddelen zoals een ambitieweb of CO2-prestatieladder geboden.

Publiek-publieke samenwerking

Er wordt gesproken van een publiek-publieke samenwerking als twee of meer aanbestedingsplichtige overheden samenwerken en opdrachten voor elkaar uitvoeren. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht valt deze vorm van samenwerking ook onder de reikwijdte van de aanbestedings wet- en regelgeving. In bepaalde gevallen is publiek-publieke samenwerking bij opdrachten boven de Europese drempel echter wel mogelijk¹⁹. In het geval van opdrachten onder de drempel is publiek-publieke samenwerking in beginsel geen probleem, al moet daarbij wel rekening worden gehouden met de gerechtvaardigde belangen van Ondernemers. Concurrentievervalsing door de Provincie of door overheden waarmee de Provincie voornemens is een overeenkomst aan te gaan moet worden voorkomen.

Publiek-private samenwerking (PPS)

PPS ziet op een langdurige en intensieve en vaak geïntegreerde vorm van samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven in het realiseren van publieke doelen waarbij partijen die taken op zich nemen die zij zelf het best kunnen uitvoeren en waarvan zij de risico's het beste kunnen beheersen. Het doel van PPS is het realiseren van meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. PPS wordt door de overheid in praktijk met name ingezet bij (grotere) infrastructurele projecten.

4.4 Bepalen van de inkoopprocedure

Bij het bepalen van de inkoopprocedure gaat de Provincie uit van de onderstaande drempelbedragen, waarbij de bedragen in euro en exclusief BTW zijn²⁰:

	Europees ²¹	Nationaal	Meervoudig ²²	enkelvoudig
Werk	Vanaf € 5.000.000	€ 1.500.000 - € 5.000.000 of indien er sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang.	€ 150.000 - € 1.500.000	< € 150.000
Levering	Vanaf € 200.000	Indien er sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang.	€ 50.000 - € 200.000	< € 50.000
2A-Dienst	Vanaf € 200.000	Indien er sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang.	€ 50.000 - € 200.000	< € 50.000
2B-dienst Inhuur	n.v.t.	Vanaf € 200.000 of indien er sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang.	€ 0 - € 200.000	n.v.t.
2B-dienst	n.v.t.	Vanaf € 200.000 of indien er sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang.	€ 50.000 - € 200.000	< € 50.000
Publiek-publieke samenwerking	Vanaf €200.000 ²³	Vanaf € 200.000 ²⁴	n.v.t.	< € 200.000

Tabel 1: Drempelbedragen (exclusief BTW) en te volgen inkoopprocedure

Het bovenstaande neemt niet weg dat de Provincie altijd kan kiezen voor het volgen van een *zwaardere* procedure tenzij dit, in relatie tot de relevante markt, niet proportioneel moet worden geacht ten opzichte van

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Hof van Justitie EU, 9 juni 2009, zaak C-480/06 (Stadtreinigung Hamburg), r.o. 47 e.v..

²⁰ Zie Bijlage 2 voor een stroomschema waarin de verschillende drempelbedragen en aanbestedingsprocedures staan vermeld. Bij het opstellen van deze drempelbedragen is aansluiting gezocht bij de Rijkscirculaire 'Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012' d.d. 14 augustus 2013. Dat neemt niet weg dat indien de toepassing van paragraaf 3.4 'Keuze aanbestedingsprocedure' uit de Gids Proportionaliteit leidt tot een andere procedure, deze laatste procedure prevaleert. Een wijziging van de Europese drempelbedragen, zoals opgenomen in de Europese Richtlijn, gaat overigens vóór de toepassing van de in deze tabel genoemde drempelbedragen voor Werken, Leveringen of Diensten en geldt met ingang van de dag waarop het desbetreffende besluit van de Europese Commissie in werking treedt. Voor opdrachten die voor het ingaan van de nieuwe drempelbedragen worden aangekondigd/uitgevraagd, geldt het oude drempelbedrag.

²¹ Indien op basis van het nationale en Europese recht geen verplichting bestaat Europees aan te besteden dient, indien de provincie kiest voor een lichtere aanbestedingsprocedure, de afwijkingsprocedure conform het bepaalde in paragraaf 2.6 van dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid te worden gevolgd.

²² Minimaal drie en in beginsel maximaal 5 Ondernemers worden uitgenodigd voor een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure.

²³ Afhankelijk van de aard van de dienst.

²⁴ Idem.

Ondernemers. Zo zal de Provincie bijvoorbeeld bij een relatief grote opdracht onder de Europese drempel waar veel belangstellenden voor zijn kunnen kiezen voor het volgen van een nationale aanbestedingsprocedure in plaats van de meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure. Indien de Provincie echter een *lichtere* aanbestedingsprocedure wil volgen dan dient voor het volgen van die lichtere aanbestedingsprocedure vooraf, conform het bepaalde in paragraaf 4.5 van dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid, akkoord te worden verkregen.

Publiek-publieke samenwerking

Een uitzondering op de op basis van bovenstaande drempelbedragen voorgeschreven aanbestedingsprocedures doet zich voor indien de Provincie een opdracht wenst te gunnen aan een andere overheid in het kader van publiek-publieke samenwerking. In het geval van een opdracht *onder* het vigerende Europese drempelbedrag kan de Provincie deze opdracht, met in acht neming van de gedragsregels Markt en Overheid, in beginsel enkelvoudig onderhands gunnen aan die andere overheid. In het geval van een opdracht *boven* dit Europese drempelbedrag dient, conform de afwijkingsprocedure akkoord te worden verkregen en anders Europees te worden aanbesteed. Cluster Inkoop zal hierbij beoordelen of er sprake is van een op basis van het Europese recht aanbestedingsplichtige opdracht.

2B-Diensten

Een speciaal regime geldt voor de zogenaamde 2B-Diensten. Deze Diensten betreffen opdrachten voor Diensten die staan vermeld op Bijlage 2B bij de Aanbestedingsrichtlijn. Van dergelijke Diensten wordt aangenomen dat ondernemingen in het buitenland hier geen interesse voor hebben. Voor het aanbesteden van 2B-Diensten geldt een zogenaamd 'licht regime' en opdrachten voor deze Diensten hoeven dan ook in beginsel niet Europees te worden aanbesteed. De Provincie zal deze opdrachten minimaal meervoudig onderhands aanbesteden. Indien een dergelijke opdracht echter een duidelijk grensoverschrijdend belang kent zal de Provincie deze opdracht aanbesteden conform de nationale procedure.

Wettelijke uitzonderingen op de aanbestedingsplicht

Een specifieke situatie bestaat in het geval van opdrachten ten aanzien waarvan de wetgever er voor heeft gekozen die specifieke opdrachten van de aanbestedingsverplichting uit te sluiten of indien de omstandigheden zich voordoen waarin het volgens de Europese en de nationale wet- en regelgeving toegestaan is géén Europese aanbestedingsprocedure te houden, ook al wordt het Europese drempelbedrag met de opdracht overschreden. De aanbesteder kan in die omstandigheden uit de hand gunnen. Bij dergelijke omstandigheden kan onder meer worden gedacht aan de situatie dat bij een aanbesteding geen inschrijvingen zijn ingediend of aan de situatie dat de opdracht om technische of artistieke redenen of om redenen van bescherming van uitsluitende rechten slechts aan één bepaalde ondernemer kan worden toevertrouwd.

Wanneer een opdracht bóven de Europese drempel volgens de wetgever uit de hand mag worden gegund geldt a fortiori dat eenzelfde opdracht ónder de Europese drempel ook uit de hand mag worden gegund. In het geval er sprake zou zijn van een niet-aanbestedingsplichtige opdracht in voornoemde zin, en de provincie derhalve uit de hand wil gunnen, dient vóóraf de afwijkingsprocedure te worden gevolgd en conform het bepaalde in paragraaf 4.5 van dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid akkoord te worden verkregen.

4.5 Afwijkingsprocedure

Afwijking van het in paragraaf 4.4 van dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid bepaalde ten aanzien van de keuze voor een aanbestedingsprocedure, specifiek de keuze voor een lichtere aanbestedingsprocedure en het toestaan van meerwerk en/of aanvullende opdrachten, is slechts mogelijk conform het bepaalde in dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid en met name in de als Bijlage 1 opgenomen afwijkingsprocedure. Rechtmatig afwijken van de verplichting Europees aan te besteden of, in geval van een duidelijk grensoverschrijdend belang, nationaal aan te besteden, is niet mogelijk. Het uitgangspunt in dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid is dat de mogelijkheid om af te wijken van de voorgeschreven aanbestedingsprocedures enkel is gecreëerd om in uitzonderlijke situaties recht te kunnen doen aan de gerechtvaardigde belangen van de Provincie een lichtere aanbestedingsprocedure te kunnen volgen of aanvullende opdrachten uit de hand te kunnen gunnen. Elke mogelijke grond voor een afwijking dient dan ook restrictief te worden uitgelegd.

Een aanbestedingsprocedure die in afwijking van de voorgeschreven procedure in paragraaf 4.4 wordt gevolgd mag niet eerder worden gestart dan nadat cluster Inkoop om akkoord dan wel advies is gevraagd en het formulier 'Afwijken aanbestedingsprocedure' van de vereiste advisering, parafen en handtekeningen is voorzien.

4.6 Raming en financiële budget

Inkoop vindt altijd plaats op basis van een deugdelijke, rechtmatige en objectieve voorafgaande schriftelijke raming van de opdracht. De raming is ook van belang om de financiële haalbaarheid van de opdracht te bepalen. De Provincie wil immers niet het risico lopen dat zij verplichtingen aangaat die zij niet kan nakomen.

4.7 Eerlijke mededinging en commerciële belangen

De Provincie bevordert eerlijke mededinging. De betrokken Ondernemers moeten een eerlijke kans krijgen om de opdracht gegund te krijgen. Door in principe objectief, transparant en non-discriminerend te handelen, bevordert de Provincie een eerlijke mededinging. Dit zal bijdragen aan het in stand houden van een gezonde marktwerking (ook op de lange termijn). De Provincie wenst geen Ondernemers te betrekken in haar inkoopproces die de mededinging vervalsen.

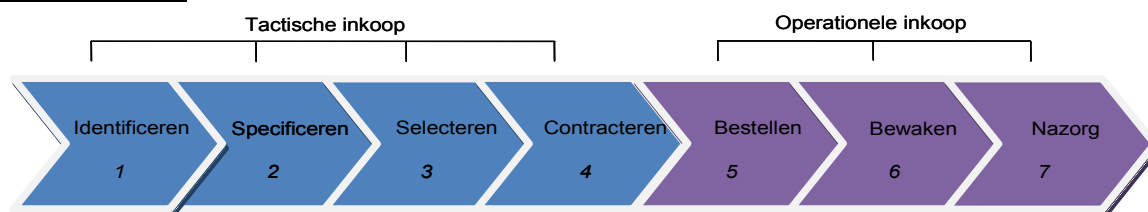
Wanneer een opdracht door de Provincie zal worden gegund op basis van het gunningscriterium Economisch Meest Voordelige Inschrijving, zorgt de Provincie dienst ervoor dat de (sub)gunningscriteria en de (prijs)wegingsmethodieken daadwerkelijk recht doen aan het begrip "Economisch Meest Voordelige Inschrijving".

5. Organisatorische uitgangspunten

5.1 Inkoopproces

Het inkoopproces kan, startend vanaf het voortraject, worden onderscheiden in zeven fasen:

Fig. 1: Inkoopproces



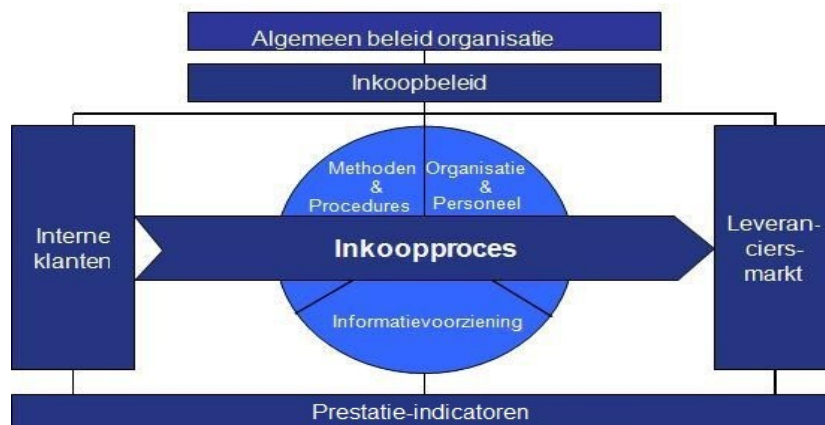
De eerste vier fasen van het inkoopproces worden aangeduid als tactische inkoop. De fasen vijf tot en met zeven geven de operationele inkoop weer. Naast de tactische en operationele inkoop wordt ook de strategische inkoop onderscheiden. De strategische inkoop omvat vraagstukken betreffende bijvoorbeeld de vertaling van organisatiebeleid naar inkoopbeleid, analyseren van de markt, het in-en uitbesteden, de inrichting van de inkooporganisatie en lange termijn-keuzes. Inkopen en aanbesteden zijn nauw aan elkaar verbonden. Het inkopen van producten, diensten en werken is het grotere geheel, waarvan aanbesteden een specifiek onderdeel is. Aanbesteden (de fasen 2,3 en 4) is één van de manieren om in te kopen. Kenmerkend voor deze wijze van inkopen is het gelijktijdig, onder dezelfde condities, voorwaarden en procedureregels in concurrentie op de markt brengen van een opdracht.

Tactisch inkoopproces	Identificeren	<ul style="list-style-type: none"> - Inventariseren van de behoefte binnen de provincie - Uitvoeren van marktonderzoek - Bepalen van de inkoopstrategie - Bepalen van de waarde van de opdracht - Keuze van de aanbestedingsprocedure
	Specificeren (Aanbesteden)	<ul style="list-style-type: none"> - Opstellen van eisen en wensen, selectie- en gunningscriteria - Omschrijven van het voorwerp van de opdracht - Opstellen van de aanbestedingsdocumenten, ofwel de Offerteaanvraag
	Selecteren (Aanbesteden)	<ul style="list-style-type: none"> - Bekendmaken van de opdracht via de website van de provincie en/of op Tendered - Verschaffen van aanvullende informatie en inlichtingen - Ontvangen offertes evalueren - Gunnen van de opdracht aan de winnende partij - Gemotiveerd afwijzen van overige partijen
	Contracteren (Aanbesteden)	<ul style="list-style-type: none"> - Tekenen van de overeenkomst tussen de gegunde partij en de provincie
Operationeel inkoopproces	Bestellen	<ul style="list-style-type: none"> - Opdracht geven voor het uitvoeren van de opdracht/leveren van de dienst - In geval van een raamovereenkomst: doen van bestellingen
	Bewaken	<ul style="list-style-type: none"> - Bewaken van de overeengekomen levertijd - Beheren van het contract, bijvoorbeeld prijsindexeringen en looptijd
	Nazorg	<ul style="list-style-type: none"> - Betalen van de factuur

5.2 Inkoopfunctie

De inkoopfunctie bestaat uit meer dan alleen maar het inkoopproces. De inkoopfunctie is het geheel van beleid, organisatie, personeel, methoden, procedures en informatievoorziening omtrent Inkoop. Dit wordt aangegeven in de vorm van het racewagenmodel. De inkoopfunctie is hierin een belangrijke schakel tussen externe leveranciers en interne klanten. De samenhang tussen organisatiebeleid, doelstellingen en de inkoopaspecten hiervan worden in onderstaand schema verduidelijkt.

Fig. 2: De inkoopracewagen



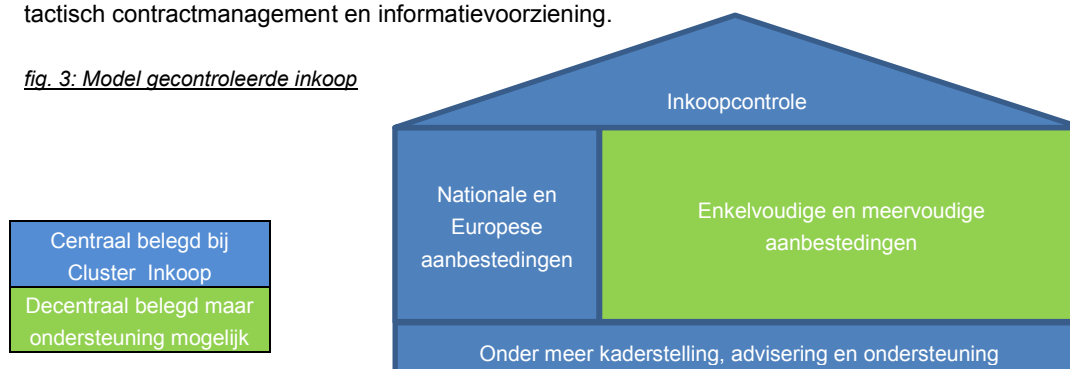
Wielen:	<u>Interne klant en Leveranciersmarkt.</u> Als cluster Inkoop de behoefte van haar klanten niet kent, kan de behoefte niet aan de markt kenbaar worden gemaakt. Andersom, ingeval de leveranciers(markt) niet kent, wordt de klant niet gewezen op de mogelijkheden die de markt kan bieden.
As:	<u>Het inkoopproces.</u> Inventariseren / Specificeren / Selecteren / Contracteren / Bestellen / Bewaken / Nazorg.
Motor:	1. <u>Methoden en procedures:</u> inkoopprocedures, wet- en regelgeving, voorschriften, inkoopacties, inkooptechnieken etc. 2. <u>Personeel en organisatie:</u> kwaliteit inkooporganisatie, positionering inkoopafdeling, mandatering, etc. 3. <u>Informatievoorziening:</u> managementrapportage, accountverslagen, ICT middelen (systemen en internet / intranetvoorziening).
Wegdek:	<u>Prestatie-indicatoren:</u> Inkoopplanning en controle op inkoopproces (verstoringen, commercieel/juridische verantwoording (rechtmatig- en doelmatigheid), contractmanagement en leveranciersmanagement.

5.3 Inkoop in de organisatie: 'Inkoop als instrument voor regionale verbinding, versterking en vernieuwing'

a. Gecontroleerde inkoop

De provincie Utrecht heeft gekozen voor een gecontroleerde Inkoop. Hierbij is ten aanzien van de uitvoering van aanbestedingen een onderscheid gemaakt gemaakt tussen de niet-publicatieplichtige aanbestedingen (enkelvoudig en meervoudig onderhandse aanbestedingen) die een lagere complexiteit kennen en de publicatieplichtige aanbestedingen (Europese en nationale aanbestedingen) die een hogere complexiteit kennen en een groter afbreukrisico vormen voor de Provincie. Alle niet-publicatieplichtige aanbestedingen worden, desgewenst met ondersteuning door cluster Inkoop, decentraal uitgevoerd terwijl alle publicatieplichtige aanbestedingen door cluster Inkoop zelf worden uitgevoerd. De controle op de naleving van de kaderstelling is eveneens belegd bij cluster Inkoop. Concreet houdt dit laatste in dat geen aanbesteding gepubliceerd of uitgezet kan worden zonder dat eerst op de aanbestedingsstukken een controle door dit cluster heeft plaatsgevonden. Dit cluster is daarnaast verantwoordelijk voor coördinatie van de inkoopprocessen, inkoopbeleidsvorming, - advisering, -processen en -sjablonen, ondersteuning van de verschillende teams en afdelingen, contractbeheer, tactisch contractmanagement en informatievoorziening.

fig. 3: Model gecontroleerde inkoop



Het streven is om dit model per 1 juli 2014 geïmplementeerd te hebben, voor zover dit in relatie tot de technische mogelijkheden van de huidige administratieve en financiële systemen mogelijk is.

b. Inkoop als instrument voor regionale verbinding, versterking en vernieuwing

Vanuit de overtuiging dat Inkoop veel meer is dan het enkel rechtmatig verkrijgen van Werken, Leveringen of Diensten zal de volgende stap worden gezet in de professionalisering van de inkoopfunctie bij de Provincie; het middels Inkoop actief ondersteunen van de provincieorganisatie bij het realiseren van haar ambities, zoals onder meer verwoord in het collegeakkoord. Hiervoor is binnen cluster Inkoop een grotere focus op de organisatie een vereiste. In een Tender Alignment Board (TAB) zal bewust de afstemming met de organisatie worden gezocht. Binnen dit overleg zullen de directie en cluster Inkoop afspraken maken, en deze monitoren, over komende en lopende aanbestedingen en de wijze waarop deze bij kunnen dragen aan het realiseren van de provinciale ambities, in lijn met de koers van de organisatie. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het middels het inkoopproces gericht stimuleren van de regionale economie, het bevorderen van de regionale arbeidsparticipatie en –reintegratie, duurzaamheid en innovatie. Uitgangspunt is om bij Inkoop met minder meer te bereiken. Onder het motto “Inkoop als instrument voor regionale verbinding, versterking en vernieuwing” zullen deze culturomslag en verdere professionalisering van de provinciale inkoop in juli 2014 dienen te zijn gerealiseerd

c. Informatiemanagement

Informatiemanagement ziet op het vertalen van de informatiebehoefte die vanuit verschillende werk- en bedrijfsprocessen van een organisatie ontstaan in informatievoorziening. Zonder degelijke inkoopinformatie is het maken van strategische keuzes ten aanzien van Inkoop niet goed mogelijk. De basis voor Inkoop vormt de in de TAB vast te stellen aanbestedingskalender. Deze aanbestedingskalender bevat alle lopende en komende aanbestedingen boven de € 100.000 voor deze collegeperiode. Het is de verantwoordelijkheid van de verschillende afdelingen om deze aanbestedingen tijdig te melden bij cluster Inkoop. Cluster Inkoop is verantwoordelijk voor een complete en juiste verwerking van deze gegevens in de aanbestedingskalender.

Jaarlijks rapporteert cluster Inkoop aan de directie middels een inkoopjaarverslag. In dit inkoopjaarverslag wordt onder meer aandacht besteed aan:

- de totale uitgaven binnen de afgesloten overeenkomsten over het afgelopen kalenderjaar,
- het beschikbare inkoopbudget van de provincie voor het komende jaar;
- de mate waarin Inkoop het afgelopen jaar heeft bijgedragen aan het realiseren van de provinciale doelstellingen; en
- de mogelijke winst die ten aanzien van deze doelstellingen het komende jaar behaald kan worden met de dan te gunnen opdrachten.

d. Contractbeheer en contractmanagement

Contractbeheer is het proces dat ervoor zorgt dat de juiste informatie op het juiste tijdstip op de juiste plaats is, ter ondersteuning van het gehele contractmanagementproces.²⁵ Contractbeheer is als ondersteunend administratief proces van groot belang voor het kunnen voeren van contractmanagement en voor een effectieve verbijzonderde IC. Essentieel hiervoor is dat alle lopende overeenkomsten zijn aangemeld en worden beheerd in een centrale contractendatabase. Het contractbeheer wordt, in het licht van onder meer de provinciale doelstelling de organisatie effectiever en efficiënter te maken, centraal belegd bij cluster Inkoop.

Contractmanagement is het proces waarbij, op basis van verkregen input, getekende contracten en wijzigingen hierop eenduidig worden vastgelegd, beheerd en bewaakt teneinde volledige benutting van contracten te faciliteren en managementrapportages te genereren.²⁶ Contractmanagement is een essentieel element voor het waarborgen van de gecontracteerde dienstverlening / het gewenste eindproduct en een opstap voor een effectief leveranciersmanagement. Voor een effectieve sturing op contracten dienen activiteiten op twee niveau's plaats te vinden: operationeel en tactisch. De contracteigenaar blijft zelf verantwoordelijk voor het operationele toezicht op de dagelijkse werkzaamheden die in beginsel conform het contract dienen te worden uitgevoerd. Cluster Inkoop zal echter op tactisch niveau adviseren over en/of toezicht houden op de nakoming van de contracten. Daarnaast kan cluster Inkoop, als partij die niet betrokken is bij de dagelijkse uitvoering, ook ondersteuning bieden in geval van geschillen met een leverancier.

²⁵ Publicatie NPPP, *Contractbeheer en contractmanagement*, juni 2004, p. 3.

²⁶ Idem.

Goed contractmanagement vraagt kennis van aanbesteden, objectiviteit en juridische- en marktkennis. Door het tactisch contractmanagement te beleggen bij cluster Inkoop worden de juridische zorgvuldigheid, de rechtmatigheid en de bewaking van commerciële afspraken optimaal geborgd.

5.4 Inkoopcontrol en kwartaalrapportage

a. Inkoopcontrol.

In het licht van de grotere aandacht voor de integriteit van het openbaar bestuur en de rechtmatigheid van door het openbaar bestuur aangegane financiële verplichtingen én de wens vanuit de politiek om te laten zien dat zij publieke middelen op een integere, rechtmatige en doelmatige wijze besteedt, draagt de Provincie zorg voor een afdoende interne controle (IC) op de naleving van relevante Europese en nationale wet- en regelgeving, in lijn met de actuele stand van de jurisprudentie op met name het gebied van het (Europese) aanbestedingsrecht. In dat kader is binnen de afdeling Services het 'Controlebeleidsplan 2012 Inkoop' opgesteld en geïmplementeerd. Dit controlebeleidsplan voorziet onder meer in een intensieve verbijzonderde IC op het gebied van Inkoop en aanbestedingen. Zo wordt elk kwartaal, op basis van een blinde steekproef, door een aanbestedingsjurist die niet bij de uitvoering van de aanbestedingen betrokken was een zestal aanbestedingen beoordeeld aan de hand van een uitgebreide aanbestedingsrechtelijke controlelijst. De uitkomsten van deze beoordelingen worden, inclusief aanbevelingen, middels een kwartaalrapportage voorgelegd aan het concern managementteam (CMT) binnen de Provincie.

Door middel van dit controlebeleidsplan wordt de Provincie gehouden gestructureerd aandacht te besteden aan de rechtmatigheid van de financiële verplichtingen die zij aangaat, worden onnodige materiële onzekerheden betreffende de rechtmatigheid voorkomen en krijgt de (inkoop)organisatie binnen de Provincie leer- en ontwikkelpunten aangereikt om de kwaliteit van de aanbestedingen verder te verhogen.

b. Kwartaalrapportage.

De kwartaalrapportage bevat naast de reeds genoemde aanbestedingsrechtelijke analyse ook een controle in hoeverre gedane uitgaven gedekt worden door een rechtmatig afgesloten overeenkomst. Zo kan blijken dat uitgaven zijn gedaan zonder dat daar een rechtmatig gesloten overeenkomst aan ten grondslag lag of dat er uitgaven zijn gedaan die het in een overeenkomst vastgelegde bedrag in grote mate overschrijden. Ten slotte bevat de kwartaalrapportage een overzicht van de in dat betreffende kwartaal door Ondernemers aan het Klachtenmeldpunt van de Provincie voorgelegde klachten over aanbestedingsprocedures en, voorzover reeds bekend, hun afhandeling.

5.5 Verantwoordelijken

De uitvoering van de Inkoop zelf is belegd bij het ambtelijk apparaat van de afdeling Services, cluster Inkoop. De portefeuillehouder Inkoop is verantwoordelijk voor Inkoop. Het college van Gedeputeerde Staten is verantwoordelijk voor de uitvoering van dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Bijlage 1. Afwijkingsprocedure

a. Algemeen

Deze afwijkingsprocedure is van toepassing in het geval de Provincie:

- vanwege bijzondere omstandigheden een lichtere aanbestedingsprocedure wil volgen dan de in dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid voorgeschreven procedure dan wel
- een aanvullende opdracht wil verstrekken aan een Ondernemer aan wie de oorspronkelijke opdracht is gegund.

Vanuit enerzijds de wens om praktisch om te gaan met de incidenteel noodzakelijke uitzonderingen op de op grond van dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid voorgeschreven aanbestedingsprocedures en anderzijds de wens om de rechtmatigheid van de door de provincie aangegane financiële verplichtingen zoveel als mogelijk te borgen, is een getrapte afwijkingsprocedure opgesteld.²⁷ Bij kleinere bedragen ligt de bevoegdheid om een afwijking al dan niet toe te staan bij cluster Inkoop. Bij grotere bedragen is het akkoord van de provinciesecretaris vereist. Hieronder wordt deze getrapte afwijkingsprocedure nader uitgewerkt.

b. Keuze voor een lichtere aanbestedingsprocedure²⁸

Leveringen en Diensten enkelvoudige procedure

Bij Leveringen en Diensten tot een bedrag van € 70.000 geldt het volgende. Het volgen van de enkelvoudig onderhandse procedure in plaats van de meervoudig onderhandse procedure is mogelijk na een positief advies van cluster Inkoop. In geval van een negatief advies van cluster Inkoop dient de provinciesecretaris over de afwijking te beslissen.

Bij Leveringen en Diensten vanaf een bedrag van € 70.000 tot het Europese drempelbedrag geldt het volgende. Het volgen van de enkelvoudig onderhandse procedure in plaats van de meervoudig onderhandse procedure is uitsluitend mogelijk na een akkoord van de provinciesecretaris. Cluster Inkoop adviseert de provinciesecretaris in deze.

Werken enkelvoudige procedure

Bij Werken tot een bedrag van € 200.000 geldt het volgende. Het volgen van de enkelvoudig onderhandse procedure in plaats van de meervoudig onderhandse procedure is mogelijk na een positief advies van Cluster Inkoop. In geval van een negatief advies van Cluster Inkoop dient de provinciesecretaris over de afwijking te beslissen.

Bij Werken vanaf een bedrag van € 200.000 tot een bedrag van € 1.500.000 geldt het volgende. Het volgen van de enkelvoudig onderhandse procedure in plaats van de meervoudig onderhandse procedure is uitsluitend mogelijk na een akkoord van de provinciesecretaris. Cluster Inkoop adviseert de provinciesecretaris in deze.

Werken meervoudig onderhandse procedure

Bij Werken tot een bedrag van € 3.000.000 geldt het volgende. Het volgen van de meervoudig onderhandse procedure in plaats van de nationale procedure is mogelijk na een positief advies van cluster Inkoop. In geval van een negatief advies van cluster Inkoop dient de provinciesecretaris over de afwijking te beslissen.

Bij Werken vanaf een bedrag van € 3.000.000 tot het Europese drempelbedrag geldt het volgende. Het volgen van de meervoudig onderhandse procedure in plaats van de nationale procedure is uitsluitend mogelijk na een akkoord van de provinciesecretaris. Cluster Inkoop adviseert de provinciesecretaris in deze.

²⁷ Bij het opstellen van de verschillende 'treden' is gebruik gemaakt van paragraaf 3.4 'Keuze aanbestedingsprocedure' uit de Gids Proportionaliteit.

²⁸ Uitgangspunt bij deze afwijkingsprocedure is dat er geen sprake is van opdrachten met een duidelijk grensoverschrijdend belang.

c. Aanvullende opdrachten

Van aanvullende opdrachten is sprake in het geval van opdrachten die met een eerdere, en nog lopende opdracht, opdracht samenhangen maar die niet in deze oorspronkelijke opdracht waren voorzien.

Let op: aanvullende opdrachten (dit geldt overigens ook voor opdrachten voor meerwerk) mogen er waar de oorspronkelijke opdracht niet-Europees is aanbesteed nooit toe leiden dat de Europese drempelwaarden worden overschreden. Indien de raming van de opdracht de Europese aanbestedingsdrempels benadert is het dan ook verstandig om vrijwillig Europees aan te besteden.

Aanvullende opdrachten na een niet-Europese aanbesteding

Indien door het toekennen van de aanvullende opdracht(en):

- de omvang van de oorspronkelijke opdracht met minder dan 50% wordt overschreden²⁹ én
- de som van de oorspronkelijke opdracht en de wijziging(en) niet leidt tot de conclusie dat een zwaardere aanbestedingsprocedure had moeten worden gevolgd dan is gevolgd voor de oorspronkelijke opdracht dan

kan zonder toepassing van de afwijkingsprocedure het meerwerk worden toegekend. In alle andere gevallen geldt het bepaalde onder b. ten aanzien van de keuze voor een lichtere aanbestedingsprocedure.

Aanvullende opdrachten na een Europese aanbesteding.

Opdrachten die reeds Europees zijn aanbesteed aan meer juridische beperkingen gebonden dan onderdrempelige opdrachten³⁰. Zo mag het gunnen van aanvullende opdrachten niet leiden tot een 'wezenlijke wijziging' van de oorspronkelijke opdracht. Een wezenlijk gewijzigde opdracht geldt als een nieuwe opdracht in de zin van de aanbestedingsrecht en dient in beginsel dan ook (opnieuw) te worden aanbesteed. Dit is slechts anders als expliciet in de aanbestedingsstukken is voorzien in de mogelijkheid, en wijze van, wijziging van de opdracht.

Volgens het Hof van Justitie EU is van een dergelijke wezenlijke wijziging sprake indien:

- de wijziging voorziet in voorwaarden die, hadden zij deel uitgemaakt van de aanvankelijke aanbestedingsprocedure, de toelating van andere inschrijvers dan die oorspronkelijk waren toegelaten óf tot de keuze voor een andere offerte dan die waarvoor oorspronkelijk was gekozen;
- de wijziging het toepassingsgebied van de opdracht in aanzienlijke mate verruimt met Diensten die daar aanvankelijk niet onder vielen;
- de wijziging de economische balans van de opdracht ten gunste van de Ondernemer verandert op een wijze die door de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet was bedoeld.³¹

Daarnaast zijn ook in de nieuwe aanbestedingswet³² bepalingen opgenomen over het verstrekken van aanvullende opdrachten en met name de omstandigheden waaronder het ontoelaatbaar wordt geacht aanvullende opdrachten zonder nieuwe aanbestedingsprocedure toe te kennen aan de Contractant die belast is met de oorspronkelijke opdracht.

Vanwege de restrictieve uitleg die het Hof van Justitie EU, en daarmee de nationale voorzieningenrechter, hanteert ten aanzien van alle uitzonderingen op de aanbestedingsplicht, dient vóór het toekennen van aanvullende Werken of Diensten overleg te worden gepleegd met cluster Inkoop over de vraag of aanvullende Werken, Leveringen of Diensten rechtmatig kunnen worden toegekend .

²⁹ Wanneer een aantal opeenvolgende wijzigingen van de opdracht plaatsvinden, wordt de waarde beoordeeld op basis van de cumulatieve waarde van de opeenvolgende wijzigingen.

³⁰ Om die redenen zijn de regels met betrekking tot aanvullende Werken, Leveringen of Diensten bij opdrachten boven de Europese drempelbedragen strenger dan de regels onder die drempelbedragen.

³¹ Hof van Justitie EU, 19 juni 2008, zaak C-454/06 (Presstext).

³² Artikel 2.33(Leveringen) en 2.35 (Werken en Diensten) Aanbestedingswet 2012.