



## Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Utrecht

PROVINCIE-UTRECHT.NL

Versie: 6.0

Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Utrecht 2022

Vastgesteld door Gedeputeerde Staten op ....

# **INHOUDSOPGAVE**

<b>INLEIDING</b>	<b>3</b>
<b>1. INKOOPDOELSTELLINGEN VAN DE PROVINCIE UTRECHT</b>	<b>4</b>
<b>2. DUURZAAMHEIDSTHEMA'S</b>	<b>5</b>
2.1 Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen	5
2.2 Toepassen of uitleggen	6
2.3 Inkopen met een optimale prijs-kwaliteitverhouding	7
<b>3. JURIDISCHE UITGANGSPUNTEN</b>	<b>8</b>
3.1 Algemeen juridisch kader	9
3.2 Flankerende afspraken en uniforme documenten	9
3.3 Klachtenprocedure aanbesteden provincie Utrecht	9
3.4 Bepalen van de inkoopprocedure	9
3.5 Wettelijke uitzonderingen	10
<b>4. ECONOMISCHE UITGANGSPUNTEN</b>	<b>11</b>
4.1 Regionale economie en MKB	11
4.2 Samenwerkingsverbanden	11

## Inleiding

Nieuwe inzichten en ontwikkelingen vragen om een actualisering van het inkoopbeleid. Dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid is de opvolger van het in 2017 geactualiseerde en vastgestelde inkoopbeleid.

Een inkoopbeleid geeft sturing aan inkoopactiviteiten, het geeft de spelregels aan, biedt handvatten voor medewerkers en leveranciers, en is een instrument voor het bestuur om (strategische) doelen te realiseren. Het uitgangspunt van dit nieuwe inkoopbeleid blijft professioneel inkopen en aanbesteden waarbij de integriteit van de medewerkers van de provincie Utrecht, de rechtmatigheid en doelmatigheid en een zorgvuldige omgang met (persoons)gegevens gewaarborgd is en waarbij steeds maatschappelijke meerwaarde, bijvoorbeeld door duurzaam in te kopen en opdrachten te laten uitvoeren, wordt gecreëerd.

Inkoop is datgene waar een externe factuur tegenover staat. Een overheid is daarbij gebonden aan nationale- en Europese regelgeving en verplicht om inkoopopdrachten aan te besteden. In de praktijk heeft iedereen er dan ook mee te maken. Met dit nieuwe inkoopbeleid is daarom getracht de toegankelijkheid van het beleid voor lezers en gebruikers te vergroten.

*Inkopen doen we met elkaar, ieder zijn deel in vertrouwen en in goede samenwerking.*

## 1. Inkoopdoelstellingen van de provincie Utrecht

De provincie Utrecht geeft gemeenschapsgeld uit voor de aanschaf van goederen, diensten, het verlenen van concessies of voor het creëren van werken, zoals de bouw van wegen of bruggen. Dit gemeenschapsgeld dient tot het algemeen nut van de inwoners, ondernemers, reizigers en recreanten in de provincie Utrecht en dient altijd op een doelmatige, rechtmatige en integere wijze besteed te worden. Om professioneel alle inkoop- en aanbestedingsprocessen uit te voeren is een helder inkoop- en aanbestedingsbeleid nodig dat op iedere medewerker van de provincie van toepassing is. Dit beleid formuleert de kaders, doelstellingen en uitgangspunten voor het handelen ten aanzien van inkopen en aanbesteden.

- De provincie probeert waar mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen te creëren. Hierbij wordt niet alleen gedacht aan inkopen tegen een optimale prijs-kwaliteitverhouding, maar meer specifiek door toepassing van maatschappelijke thema's als Milieu en biodiversiteit, Klimaat, Circulair (inclusief biobased), Ketenverantwoordelijkheid (Internationale Sociale Voorwaarden), Diversiteit en inclusie en Social return. De provincie staat open voor innovatieve oplossingen die leiden tot een beter eindresultaat of eindproduct.
- De provincie handelt transparant, controleerbaar en verantwoordelijk in de wijze waarop zij geld besteedt. De provincie leeft daartoe bestaande wet- en regelgeving en de bepalingen van dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid na en de provincie neemt de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht, zoals het gelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

Om deze doelstellingen te realiseren zijn in dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid de uitgangspunten en werkwijze in de volgende hoofdstukken uitgewerkt.

## 2. Duurzaamheidsthema's

### 2.1 Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen

Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI) is een breed onderwerp. Het gaat bijvoorbeeld om klimaatadaptatie, welzijn (geluidsreductie en schone lucht), biodiversiteit, CO<sub>2</sub>-reductie en energiezuinigheid of -transitie. Veelal zijn er raakvlakken op onderdelen en beïnvloeden ze elkaar, daarom is het van belang integraal naar een inkoopvraag, -oplossing en -uitvoering te kijken en daarbij bewust keuzes te maken. Bij alle meervoudig onderhandse, nationale en Europese aanbestedingen, van alle Werken, Leveringen of Diensten neemt de provincie, waar mogelijk, in de aanbestedingsdocumenten (bijvoorbeeld in de minimumeisen, uitvoeringsvoorwaarden, gunningscriteria en/of het Programma van Eisen) standaard duurzaamheidsaspecten op. In beginsel eist de provincie bij alle aanbestedingen van Ondernemers dat zij zich ten minste conformeren aan de op het voorwerp van de desbetreffende opdracht van toepassing zijnde duurzaamheidscriteria van RVO.nl/PIANOO. Daarnaast stelt de provincie standaard als uitgangspunt dat Werken, Leveringen en/of Diensten die onder niet aanvaardbare arbeidsomstandigheden (zoals kinderarbeid, dwangarbeid, discriminatie van werknemers of niet-betaling van leefbaar loon) tot stand komen of zijn gekomen, door de provincie worden geweerd.

De provincie gaat uit van zes thema's voor MVOI: Milieu en biodiversiteit, Klimaat, Circulair (inclusief biobased), Ketenverantwoordelijkheid (Internationale Sociale Voorwaarden, Fairtrade), Diversiteit en inclusie en Social return. (De hoofdregel voor dit instrument is toepassing bij iedere aanbesteding met een geraamde waarde groter dan het geldend Europees drempelbedrag en met een contractuele looptijd van minimaal zes maanden. Bij leveringsopdrachten wordt de SROI-eis in beginsel als niet proportioneel geacht. Beleid Gedeputeerde Staten inzake vaststellen SROI d.d. 17 maart 2015, 814AD18E.) De provincie sluit met deze thema's aan op de zes thema's die voortkomen uit het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen.



Afbeelding 1. Afkomstig uit het Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021 – 2025 van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Bij het toepassen van de zes MVOI thema's die een link hebben met de duurzaamheidscriteria van RVO.nl/PIANOO prioriteert de provincie waar mogelijk haar inzet als volgt over de typen inkopen en duurzaamheidsthema's:

	Werken	Leveringen	Diensten
Milieu en biodiversiteit	Meer geschikt	Meer geschikt	Minder geschikt
Klimaat	Meer geschikt	Meer geschikt	Meer geschikt
Circulariteit	Meer geschikt	Meer geschikt	Minder geschikt
Ketenverantwoordelijkheid	Meer geschikt	Meer geschikt	Minder geschikt
Diversiteit en inclusie	Minder geschikt	Minder geschikt	Meer geschikt
Social Return	Meer geschikt	Minder geschikt	Meer geschikt

Tabel 1 Schematisch overzicht typen inkopen en duurzaamheidsthema's

Daar waar bij de type inkopen er meerdere duurzaamheidsthema's mogelijk zijn, kiest de provincie voor het volgen van één of meer sporen om thema's terug te laten keren in de aanbestedingsdocumenten. De provincie hanteert daarbij het principe dat maatwerk per aanbesteding het uitgangspunt is voor de keuze van het toepassen van één of meer thema's. Dit betekent dat een interne opdrachtgever een keuze moet maken geen, één of meerdere thema toe te passen in een aanbesteding. De interne opdrachtgever dient voor ieder van de MVOI thema's een motivering af te geven wanneer deze niet wordt toegepast, deze keuze dient deugdelijk schriftelijk te worden gemotiveerd, conform paragraaf 2.2. Als er alleen een financieel argument is om af te wijken van een MVOI criterium dan wordt de keuze ook bestuurlijk getoetst.

Ook na sluiting van een contract blijft de provincie, binnen de wettelijke en contractuele kaders, alert op mogelijkheden om de MVOI criteria van het ingekochte product of gerealiseerde werk te verhogen.

Indien er investeringen moeten worden gedaan om de oplossing met MVOI criteria tot stand te brengen, overweegt de provincie waar mogelijk en passend, om deze overeenkomsten met een langere contractduur dan vier jaar aan te gaan. (Hierbij wordt aangesloten bij de Nota Investeren, hoofdstuk 6, paragraaf 1.5.) Op deze wijze krijgen ondernemers een betere mogelijkheid deze investeringen terug te verdienen waarmee dit ook lonender wordt.

## 2.2 Toepassen of uitleggen

De provincie hanteert op de duurzaamheidsthema's, altijd het 'toepassen of uitleggen' principe toe. Enkel indien een interne opdrachtgever deugdelijk schriftelijk motiveert waarom het opnemen van één of meer duurzaamheidsthema's bij een specifieke inkoop niet mogelijk of wenselijk is, kan men de verplichting om ten aanzien van dat thema of die thema's duurzaam aan te besteden laten vervallen.

Bij het gehele proces van maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen heeft Inkoop een ondersteunende en adviserende rol ten opzichte van de interne opdrachtgever die verantwoordelijk is voor de beargumenteerde keuze bij een specifieke aanbesteding al dan niet op alle zes de thema's duurzaam in te kopen.

### **2.3 Inkopen met een optimale prijs-kwaliteitverhouding**

De provincie hanteert bij alle aanbestedingen in beginsel het gunningscriterium de Beste Prijs-Kwaliteitsverhouding (BPKV) als uitgangspunt. Dit betekent dat de kwaliteitsaspecten van het product, dienst of te realiseren werk leidend zijn en de prijs hieraan ondergeschikt is.

## 3. Juridische uitgangspunten

### 3.1 Algemeen juridisch kader

De provincie neemt bij haar Inkopen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht, zoals het gelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, de beginselen van het aanbestedingsrecht, zoals transparantie en gelijke behandeling en beginselen van de zorgvuldige en veilige omgang met gegevens. De provincie heeft immers de integriteit van het handelen van haar bestuurders en ambtenaren en de bescherming van aan haar toevertrouwde gegevens hoog in het vaandel. 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. Naast het Inkoop- en aanbestedingsbeleid bestaat de meest relevante wet- en regelgeving uit:

- Europese wet- en regelgeving: wet- en regelgeving op het gebied van aanbesteden is afkomstig van de Europese Unie. De ‘Aanbestedingsrichtlijnen’ uit 2014 vormen de belangrijkste basis. (3 Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PbEU 2014, L 94), Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PbEU 2014, L 94) en Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG (PbEU 2014, L 94).
- Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.
- Aanbestedingswet 2012: dit wettelijke kader implementeert de Europese Aanbestedingsrichtlijnen uit 2014 en Richtlijn 2007/66/EG (‘Rechtbeschermingsrichtlijn’).
- Aanbestedingsbesluit inclusief de Gids Proportionaliteit, de uniforme eigen verklaring en in geval van (concessie)opdrachten voor Werken, of aan opdrachten voor Werken gerelateerde Leveringen of Diensten, het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016);
- De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Zij biedt kaders aangaande de bescherming van privacy van betrokkenen en de beveiliging van gevoelige informatie;
- De Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Dit is een gezamenlijk normenkader voor informatiebeveiliging binnen de overheid;
- Burgerlijk Wetboek: het wettelijke kader voor overeenkomsten;
- De bestuurders en ambtenaren houden zich aan respectievelijk de vastgestelde gedragscode voor gedeputeerde staten van Utrecht en de gedragscode ambtelijke integriteit. (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 26 januari 2021.)
- Wet Bibob: (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur van 20 juni 2002, houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten). 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.
- De Wet Markt en Overheid: een wet die het economisch handelen van overheden reguleert om oneerlijke concurrentie met ondernemers te voorkomen.



- Het provinciale Reglement klachtafhandeling bij aanbestedingen.
- Beleid Misbruik & Oneigenlijk gebruik.

### 3.2 Flankerende afspraken en uniforme documenten

De provincie streeft er naar om uniforme documenten te hanteren. Uniformiteit draagt er aan bij dat ondernemers weten waar ze aan toe zijn en landelijk gezien niet steeds met verschillende procedureregelingen of documenten worden geconfronteerd. In de praktijk hanteert de provincie daarom:

- Provinciale inkoopvoorwaarden voor opdrachten voor leveringen of diensten; de door de twaalf provincies gezamenlijk opgestelde algemene inkoopvoorwaarden voor Leveringen en Diensten.
- 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.
- Algemene Rijksvoorwaarden bij IT-overeenkomsten (ARBIT) voor passende ICT opdrachten.
- Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA);
- Model verwerkersovereenkomst, indien sprake is van de uitwisseling van persoonsgegevens.

### 3.3 Klachtenregeling aanbesteden provincie Utrecht

De provincie heeft voor ondernemers in relatie tot inkopen en aanbestedingen een klachtenregeling opgesteld en een onafhankelijk en laagdrempelig klachtenmeldpunt ingericht. Uitgangspunt van de klachtenregeling is een onafhankelijke, snelle en zorgvuldige behandeling van de klachten van ondernemers waarbij van zowel ondernemers als van de provincie proactief handelen en doortastend optreden wordt verwacht.

### 3.4 Bepalen van de inkoopprocedure

Bij het bepalen van de te volgen inkoopprocedure worden de onderstaande drempelbedragen gehanteerd.

	Europees	Nationaal	Meervoudig	Enkelvoudig
<b>Werk</b>	Vanaf het geldende Europees drempelbedrag. (Het Europees drempelbedrag wisselt. De Europese Commissie stelt deze bedragen elke 2 jaar vast.)	€ 1.500.000 – Geldende Europees drempelbedrag	€ 150.000 - € 1.500.000	< € 150.000
<b>Levering</b>	Vanaf het geldende Europees drempelbedrag. (Voor speciale sectoren geldt het hogere drempelbedrag.)	n.v.t.	€ 50.000 – Geldend Europees drempelbedrag (ook van toepassing voor speciale sectoren)	< € 50.000
<b>Dienst</b>	Vanaf het geldende Europees drempelbedrag. (Voor speciale sectoren geldt het hogere drempelbedrag.)	n.v.t.	€ 50.000 – Geldend Europees drempelbedrag (ook van toepassing voor speciale sectoren)	< € 50.000

<b>Inhuur</b>	> € 50.000	n.v.t.	n.v.t.	< € 50.000 (De opdrachtwaarde omvat alle eventuele verlengingen en opties. Verlengingen en opties die tot een hogere opdrachtwaarde dan € 50.000 leiden zijn niet mogelijk. Deze mogelijkheid voor enkelvoudige inhuur is alleen bestemd voor kleine spoedeisende inhuuropdrachten, zoals bijvoorbeeld kortstondige vervanging bij ziekte, stage, vervanging bij zwangerschapsverlof.)
<b>Sociale en andere specifieke diensten</b> (Volgens artikel 74 en Bijlage XIV van Richtlijn 2014/24/25 alsmede artikel 91 en Bijlage XVII Richtlijn 2014/25/EU.)	Vanaf het geldende Europees drempelbedrag	n.v.t.	€ 50.000 – Geldend Europees drempelbedrag	< € 50.000
<b>Concessieopdrachten</b>	Vanaf het geldende Europees drempelbedrag	€ 1.500.000 – Geldende Europees drempelbedrag	€ 150.000 - € 1.500.000	< € 150.000
<b>Publiek-publieke samenwerking</b>	Vanaf het geldende Europees drempelbedrag. (Afhankelijk van de aard van de dienst)	n.v.t.	€ 50.000 – Geldend Europees drempelbedrag (ook van toepassing voor speciale sectoren)	< Tot het geldende Europees drempelbedrag (Afhankelijk van de aard van dienst.)

Tabel 2: Drempelbedragen (exclusief BTW) en te volgen inkoopprocedure

Bij een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure worden in beginsel minimaal drie en maximaal vijf leveranciers uitgenodigd een aanbieding in te dienen.

### 3.5 Wettelijke uitzonderingen

Er bestaan specifieke situaties en omstandigheden waarin het volgens de Europese en de nationale wet- en regelgeving toegestaan is géén Europese aanbestedingsprocedure te houden, ook als met de opdrachtwaarde het Europese drempelbedrag overschreden wordt. De provincie kan bij deze specifieke situaties en omstandigheden dan besluiten enkelvoudig onderhands te gunnen respectievelijk een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande aankondiging te doorlopen. Nu de Europese en de nationale wet- en regelgeving dit in specifieke situaties en omstandigheden toestaat voor opdrachten met een opdrachtwaarde boven het Europees drempelbedrag, is de provincie van mening dat dit ónder de Europese drempel bij gelijke specifieke situaties en omstandigheden ook mogelijk is en dat er dan uit de hand mag worden gegund.

## 4. Economische uitgangspunten

### 4.1 Regionale economie en MKB

In gevallen waar volgens de geldende wet- en regelgeving dit is toegestaan, zal rekening worden gehouden met het bieden aan kansen aan de regionale economie en regionale Ondernemers. (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 en/of niet gelijk behandeld zouden worden.) Dit zogenaamde 'Local sourcing' kan daarnaast bijdragen aan duurzaamheid van de Inkoop binnen de provincie.

De provincie tracht waar mogelijk het midden- en kleinbedrijf ruimte te bieden om mee te dingen naar provinciale opdrachten. Dit onder meer door het bij aanbestedingen toestaan van het aangaan van combinaties en onderaanneming en daarbij geen zwaardere eisen te stellen aan deze combinaties en het voorkomen van het hanteren van onnodig zware selectie- en uitgebreide gunningscriteria.

### 4.2 Samenwerkingsverbanden

De provincie staat open voor samenwerkingsvormen, regionaal, nationaal als Europees, met andere overheden en met private partijen om haar doelen te realiseren en sluit aan bij de nieuw nota verbonden partijen<sup>1</sup>.

#### *Publiek-publieke samenwerking (PPS)*

Er wordt gesproken van een publiek-publieke samenwerking als twee of meer overheden samenwerken. (Of organisaties van samenwerkende overheden, zoals bijvoorbeeld Gemeenschappelijke Regelingen of aanbestedingsplichtige overheidsbedrijven of andere aanbestedende diensten.) Samenwerking met andere overheden is in veel gevallen een belangrijk instrument om bestuurlijke doeleinden te kunnen realiseren. Een financiële bijdrage van de ene overheid aan de andere overheid is in veel gevallen een belangrijk onderdeel van – of een belangrijke reden voor – een dergelijke samenwerking. Bij financiële bijdragen binnen de samenwerking zal de provincie zich de vraag moeten stellen welke specifieke regels van toepassing zijn op die bijdrage. In praktijk blijken bijdragen die de provincie aan andere overheden verstrekt veelal de vorm van een subsidie of een opdracht hebben. Een dergelijke opdracht zal vervolgens onder de reikwijdte van de subsidieregelgeving, respectievelijk de aanbestedingswet- en regelgeving vallen. Het is dan ook van belang bij het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst, waarbij de provincie geld zal overmaken naar andere overheden, alert te blijven of er niet mogelijk sprake is van een opdracht (of een subsidie), omdat het enkel vastleggen van afspraken in een bestuursconvenant of samenwerkingsovereenkomst op zichzelf niet tot gevolg heeft dat sprake is van rechtmatig overheidshandelen met betrekking tot het verrichten van de bijbehorende betalingen.

In het geval van een publiek-publieke samenwerking dient vervolgens ook rekening te worden gehouden met de gerechtsvaardigde belangen van ondernemers. Concurrentievervalsing door de provincie of door overheden waarmee de provincie voornemens is een overeenkomst aan te gaan moet daarbij worden voorkomen.

---

<sup>1</sup> Nota verbonden partijen. Aangenomen 11-5-2022. Documentnummer PS: PS2022BEM09