



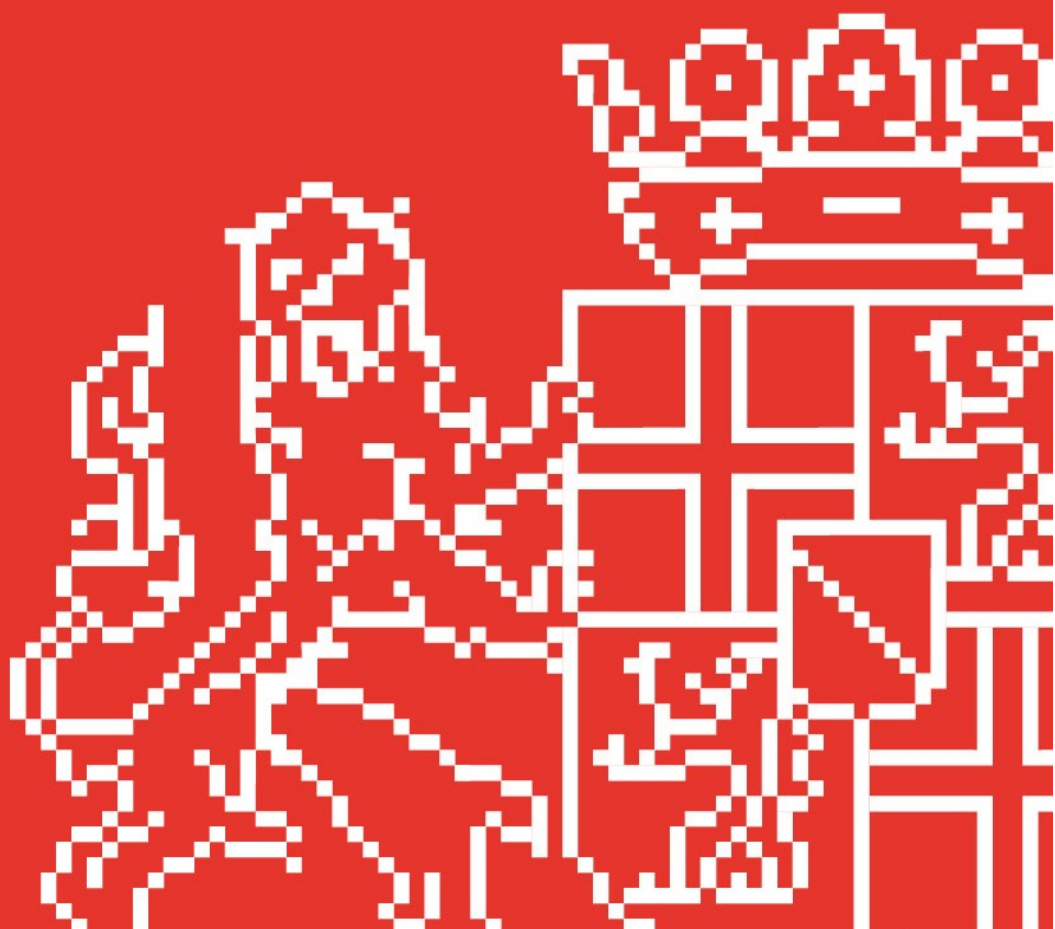
INKOOP- EN AANBESTEDINGSBELEID PROVINCIE UTRECHT 2014

INKOOP ALS INSTRUMENT VOOR REGIONALE VERBINDING, VERSTERKING EN VERNIEUWING

Publicatiedatum 14 november 2017

Status Herziene versie 2017 definitief

Referentienummer 81ABF57B



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 Klachtenregeling aanbesteden provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland

3. ETHISCHE EN IDEEELE 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
- 5.5 Verantwoordelijken

BIJLAGE 1. AFWIJKINGSPROCEDURE

BIJLAGE 2: CIRCULAIR INKOPEN

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 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 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, onder het motto "Inkoop als instrument voor regionale verbinding, versterking en vernieuwing", met minder meer te bereiken.

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.

Bijlage 2 gaat nader in op het circulair inkopen.

Opmerking bij update 2015

Op 1 januari 2015 zijn bepaalde taken van het Bestuur Regio Utrecht (BRU) in het kader van de Wet Afschaffing Plusregio's (WAP) overgegaan naar de provincie Utrecht. Vanaf dat moment was de provincie Utrecht niet enkel meer aanbestedende dienst maar tevens, voor wat betreft bepaalde activiteiten, speciale-sectorbedrijf.

Opmerking bij update 2017

Op 1 juli 2016 is de herziene Aanbestedingswet 2012 in werking getreden. In dit aangepaste inkoopbeleid zijn de consequenties van deze herziening verwerkt. Belangrijkste veranderingen zijn het vervallen van de zogenaamde 2B-diensten en de aanbestedingsverplichting bij drempeloverstijgende concessieovereenkomsten. Overige wijzigingen betreffen vooral codificatie van bepalende Europese jurisprudentie die overigens al in 2014 in dit inkoopbeleid was meegenomen. Dit leidt dus niet tot grote veranderingen.

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 samenhangen maar die niet in deze oorspronkelijke opdracht waren noch konden worden voorzien.
ARN 2013	Aanbestedingsreglement Nutssectoren 2013
ARW 2016	Aanbestedingsreglement Werken 2016, het bij de aanbesteding van Werken onder de Europese drempel voorgeschreven aanbestedingsreglement.
Circulair inkopen	Circulair inkopen gaat bij de inkoop van Werken, Leveringen of Diensten zoveel als mogelijk uit van de hoofdprincipes van de circulaire economie, namelijk: - tijdens productie, gebruik en verwerking van het product vindt <u>minimale milieubelasting</u> plaats; - <u>waardebehoud</u> van bestaande producten wordt gemaximaliseerd; - <u>regie op de kringloop</u>.
Cluster Inkoop	Domein Bedrijfsvoering/team Uitvoering/cluster inkoop.
CMT	Concern Managementteam.
Concessieopdracht voor Diensten	Een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten tussen een of meer dienstverleners en een of meer aanbestedende diensten of speciale-sectorbedrijven en die betrekking heeft op het verlenen van andere diensten dan die welke vallen onder overheidsopdracht voor werken en waarvoor de tegenprestatie bestaat uit hetzij uitsluitend het recht de dienst die het voorwerp van de overeenkomst vormt, te exploiteren, hetzij uit dit recht en een betaling;
Concessieopdracht voor Werken	Een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten tussen een of meer aannemers en een of meer aanbestedende diensten of speciale-sectorbedrijven en die betrekking heeft op: a. de uitvoering of het ontwerp en de uitvoering van werken die betrekking hebben op een in bijlage I van richtlijn 2014/23/EU aangewezen activiteit, of b. een werk dan wel het verwezenlijken, met welke middelen dan ook, van een werk dat voldoet aan de eisen van de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf die een beslissende invloed uitoefenen op het soort werk of op het ontwerp van het werk, waarvoor de tegenprestatie bestaat uit hetzij uitsluitend het recht het werk dat het voorwerp van de opdracht vormt, te exploiteren, hetzij uit dit recht en een betaling;
Contractbeheer	Het proces dat ervoor zorgt dat de juiste informatie op het juiste tijdstip op de juiste plaats is, ter ondersteuning van het gehele contractmanagementproces.
Contractmanagement	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.

Enkelvoudig onder- Handse aanbesteding	Een aanbesteding onder het Europese drempelbedrag waarbij op basis van het het Organisatiebesluit provincie Utrecht 2004 de provincie slechts één Ondernemer uitnodigt om een Offerte in te dienen.
IC	Interne Controle.
Inkoop	(Rechts)handelingen van de provincie Utrecht gericht op de verwerving van Werken, Leveringen of Diensten en die één of meerdere facturen van een Ondernemer met betrekking tot bedoelde Werken, Leveringen of Diensten tot gevolg hebben.
LBB	Landelijk Bureau Bibob.
Levenscyclus	Alle opeenvolgende of onderling verbonden stadia in het bestaan van een product of werk of bij het verlenen van een dienst.
Leveranciers- Management	Houdt zich bezig met de analyse, planning, implementatie en beheersing van de activiteiten die gericht zijn op het ontwikkelen, uitbreiden en onderhouden van relaties met de leveranciersmarkt ter bevrediging van de inkoopbehoefte op korte en lange termijn van een organisatie.
MKB	Midden- en Kleinbedrijf.
Meervoudig onder- handse aanbesteding	Een aanbesteding onder het Europese drempelbedrag waarbij op basis van het Organisatiebesluit provincie Utrecht 2004 de provincie in beginsel slechts drie tot vijf Ondernemers uitnodigt om een Offerte in te dienen.
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.
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.
Overheidsopdracht voor Diensten	Een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten tussen één of meer dienstverleners en een of meer aanbestedende diensten en die betrekking heeft op het verlenen van andere diensten dan die welke vallen onder overheidsopdracht voor werken of leveringen.

**Overheidsopdracht
Voor Leveringen**

Een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten tussen één of meer leveranciers en een of meer aanbestedende diensten en die betrekking heeft op:

- a. de aankoop, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van producten of
- b. de levering van producten en die slechts zijdelings betrekking heeft op werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren van die levering.

**Overheidsopdracht
voor Werken**

Een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten tussen één of meer aannemers en een of meer aanbestedende diensten en die betrekking heeft op:

- a. de uitvoering of het ontwerp en de uitvoering van werken die betrekking hebben op een van de in bijlage II van richtlijn 2014/24/EU bedoelde activiteiten,
- 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 voldoet aan de eisen van de aanbestedende dienst die een beslissende invloed uitoefent op het soort werk of het ontwerp van het werk.

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.

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.

UAV-gc 2005

Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen 2005.

U.E.A.

Uniform Europees aanbestedingsdocument. Een door de Europese Commissie opgesteld standaardformulier dat zowel onder als boven de Europese drempel dient te worden gebruikt, waarmee ondernemers aangeven dat uitsluitingsgronden niet op hen van toepassing zijn en zij aan alle in de aanbesteding gestelde eisen voldoen.

1. Doelstellingen van de provincie Utrecht

Bij het opstellen hiervan heeft zij zich mede laten leiden door de doelstellingen van de Aanbestedingswet 2012 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. 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 en de contractant. De Provincie spant zich in om alle inlichtingen en gegevens te verstrekken aan Ondernemers 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 Circulair Inkopen, duurzaamheid in algemene zin 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 minimeisen), 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.

Om het bij inkopen zorg dragen voor zoveel mogelijk maatschappelijke waarde beter te borgen hanteert de Provincie het zogenaamde 'Comply or explain'-beginsel³; de duurzaamheidcriteria van RVO.nl, Circulair Inkopen en Social Return³ worden in beginsel altijd meegenomen in alle meervoudig onderhandse, nationale en Europese aanbestedingen ténzij schriftelijk gemotiveerd wordt door de interne opdrachtgever voor de desbetreffende aanbesteding waarom dat in dat specifieke geval niet mogelijk of wenselijk is. Zie hiervoor ook paragraaf 3.2 van dit inkoopbeleid.

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.

³ De hoofdregel is dat Social Return wordt toegepast bij aanbestedingen van opdrachten voor Werken of Diensten met een geraamde waarde van minimaal € 250.000,- en een looptijd van minimaal zes maanden. Bij opdrachten voor Leveringen wordt de SROI-eis in beginsel overigens geacht niet proportioneel te zijn. Bij afwijking van de hoofdregel dient de medewerker conform het comply or explain-beginsel deze afwijking te motiveren.

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).

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 dient de Provincie hiertoe onder meer digitaal in te kopen (en aan te besteden). De Provincie maakt, indien zij uitsluitingsgronden en/of geschiktheidseisen toepast, gebruik van het 'Uniform Europees Aanbestedingsdocument'.

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'⁴ uit 2014 vormen 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 nieuw wettelijke kader implementeert de Europese Aanbestedingsrichtlijnen uit 2014 en Richtlijn 2007/66/EG ('Rechtsbeschermingsrichtlijn'). Deze wet biedt één kader voor overheidsopdrachten boven en – beperkt – onder de (Europese) drempelwaarden, voor concessieopdrachten voor Diensten en Werken boven de drempel en de rechtsbescherming bij (Europese) aanbestedingen. Voor aanbestedingen die betrekking hebben op het beschikbaar stellen of exploiteren van netten bestemd voor de openbare dienstverlening op het gebied van vervoer per tram of autobus (de zogenaamde speciale sectoropdrachten), past de Provincie de bepalingen toe van deel 3 van de Aanbestedingswet 2012. Een belangrijk aspect hierbij is, dat het drempelbedrag waaronder niet Europees aanbesteed hoeft te worden, hoger is. Dit drempelbedrag bedraagt € 418.000,-. Voor aanbestedingen die betrekking hebben op concessieopdrachten voor Diensten of Werken past de provincie de bepalingen toe van deel 2A van de Aanbestedingswet 2012. Het toepasselijke drempelbedrag hierbij is € 5.225.000,-;
- 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);
- 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:

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).

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).

- het Aanbestedingsreglement Nutssectoren 2013 (ARN 2013);
- de Klachtenregeling aanbesteden provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland 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 2015](#) 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.
- Binnen P4-verband opgestelde sjablonen voor openbare en niet-openbare Europese aanbestedingen.

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, tenzij het maken van onderscheid objectief gerechtvaardigd is;
- 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 van 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 en toont zich een betrouwbare partner. 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 provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland

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, in samenspraak met de provincies Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland 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.

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 het 'Uniform Europees Aanbestedingsdocument' en de toepassing van de wet Bibob.

3.2 Duurzaam Inkopen

a. Bij Inkopen hanteert de provincie Utrecht duurzame uitgangspunten.

De provincie beschouwt duurzaamheid als een integraal onderdeel van het provinciaal beleid. Duurzaamheid is een leidraad bij 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).

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 in de voorbereiding van de aanbesteding, onderdeel van het Plan van Aanpak van elke Europese of nationale aanbesteding, 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 dient de verwachte milieubelasting van het Werk, de Levering of de Dienst waar opportuun een vast aandachtspunt te zijn. Zo kan de Provincie bijvoorbeeld 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 minimeisen, uitvoeringsvoorwaarden, gunningscriteria en/of het Programma van Eisen) standaard duurzaamheidsaspecten op over milieu, mens en economie én eist zij van Ondernemers dat zij zich ten minste conformeren aan de op de desbetreffende aanbesteding van toepassing verklaarde duurzaamheidscriteria van RVO.nl. Ten aanzien van dit laatste aspect geldt het zogenaamde 'Comply or explain-beginsel'; duurzaamheidscriteria van RVO.nl worden in beginsel altijd meegenomen in alle

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 de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), te vinden bij [PIANOo](#). 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.

meervoudig onderhandse, nationale en Europese aanbestedingen tenzij schriftelijk gemotiveerd wordt door de interne opdrachtgever voor de desbetreffende aanbesteding waarom dat in dat specifieke geval niet mogelijk of wenselijk is;

- de waardering voor duurzaamheidsoplossingen vormt, waar mogelijk en passend, 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 gunningscriterium de Beste Prijs-Kwaliteitsverhouding (BPK) het subgunningscriterium prijs waar mogelijk en passend ondergeschikt aan kwaliteitsaspecten en overweegt de Provincie om overeenkomsten met een langere contractsduur dan vier jaar aan te gaan. Op deze wijze krijgen Ondernemers een betere mogelijkheid duurzaamheidsinvesteringen terug te verdienen waarmee deze ook 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 toe¹³, zodat er ruimte ontstaat om eenvoudiger in het kader van een duurzame en innovatieve pilot een opdracht uit de hand te gunnen;
- 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.

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

Bij het gehele proces van duurzaam inkopen heeft Cluster Inkoop een ondersteunende rol ten opzichte van de interne opdrachtgever die verantwoordelijk is voor de beargumenteerde keuze bij een specifieke aanbesteding al dan niet duurzaam in te kopen.

b. Circulair inkopen

De Provincie hecht grote waarde aan de ontwikkeling van een lineaire economie naar een circulaire economie. Door middel van het inkoopinstrument kan de circulaire economie worden gestimuleerd. Dit wordt ook wel circulair inkopen genoemd. De Provincie is partij bij de Green Deal Circulair Inkopen en heeft met de Economic Board Utrecht (EBU)¹⁴, en de gemeenten Utrecht, Amersfoort en Woerden de afspraak gemaakt vanaf 2020 minimaal 10% van het gezamenlijke inkoopvolume op jaarbasis circulair aan te besteden. Ook ten aanzien van het circulair inkopen geldt expliciet het 'Comply or explain-beginnel'. In dat licht dienen alle meervoudig onderhandse, nationale en Europese aanbestedingen van opdrachten voor Werken of Leveringen circulair te worden aanbesteed. Indien door de interne opdrachtgever en de in koper actief is gekeken naar de mogelijkheid de desbetreffende opdracht circulair aan te besteden maar die mogelijkheid niet bestaat of niet wenselijk is, vervalt de verplichting tot circulair aanbesteden, maar enkel indien de reden om niet circulair aan te besteden degelijk wordt gemotiveerd.

Het circulair inkopen wordt beknopt nader toegelicht in Bijlage 2 bij dit inkoopbeleid. Ook hier geldt dat de beargumenteerde keuze als dan niet circulair aan te besteden bij de interne opdrachtgever binnen de Provincie ligt.

c. 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 door middel van het instrument van de Social Return de participatie van arbeidsgehandicapten in het arbeidsproces of andere personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door de inzet van individuele personen binnen de uitvoering van een aanbestede opdracht hetzij door bijvoorbeeld de deelneming aan een aanbesteding voor te behouden aan sociale werkplaatsen of aan ondernemers die de maatschappelijke en professionele integratie van gehandicapten of kansarmen tot hoofddoel hebben, of de deelname aan de aanbesteding voor te behouden in het kader van programma's voor beschermde arbeid, mits ten minste 30% van de werknemers van deze werkplaatsen, ondernemingen of programma's gehandicapte of kansarme werknemers zijn. De provincie

¹³ Dit is de zogenaamde percelenregeling. Percelen die ieder een geraamde waarde hebben < € 80.000 (Leveringen/Diensten) of < € 1.000.000 (Werken) en samen minder dan 20 % van de opdrachtsom uitmaken mogen enkelvoudig onderhands worden gegund.

¹⁴ 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.

werkt samen met andere overheden, of onderdelen daarvan (zoals bijvoorbeeld met het Werkgevers Servicepunt Utrecht Midden), en sociale ondernemers binnen de regio om mensen uit de eigen regio aan het werk te krijgen.

Het Comply or explain-beginsel geldt ook ten aanzien van het toepassen van de hoofdregel omtrent Social Return. Deze hoofdregel is dat Social Return wordt toegepast bij aanbestedingen van opdrachten voor Werken of Diensten met een geraamde waarde van minimaal € 250.000,- en een looptijd van minimaal zes maanden.¹⁵ Bij opdrachten voor Leveringen wordt de SROI-eis in beginsel overigens geacht niet proportioneel te zijn.¹⁶ Ook bij Social Return geldt dat de beargumenteerde keuze dit al dan niet toe te passen bij de interne opdrachtgever binnen de Provincie ligt.

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 de ruimere toepassing van speciale procedures als bijvoorbeeld de concurrentiegericht dialogo of de procedure voor innovatief partnerschap, 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 inkopen standaard overwegen om het indienen van alternatieve oplossingen (varianten) door Ondernemers toe te staan.

¹⁵ Beleid Gedeputeerde Staten inzake vaststellen SROI d.d. 17 maart 2015, 814AD18E,

¹⁶ Zie bijvoorbeeld adviezen nrs. 166 en 98 van de Commissie van aanbestedingsexperts.

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 product(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 TenderNed¹⁷, 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.¹⁸ 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 is¹⁹, 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 samenwerking 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 EBU en Duurzaam GWW²⁰ als aan samenwerking in engere zin, in het realiseren van concrete (bouw/ontwikkel)projecten binnen bijvoorbeeld een geïntegreerde contractvorm.

¹⁷ TenderNed is het online marktplaats voor aanbestedingen van de Nederlandse Rijksoverheid.

¹⁸ 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.

¹⁹ Memo Europese Commissie: *'Improving access to finance for SMEs: key to economic recovery'*, MEMO/13/393, Brussel 2 mei 2013.

²⁰ '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. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht valt deze vorm van samenwerking in veel gevallen 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 mogelijk. Inmiddels voorziet de herziene Aanbestedingswet 2012 hier ook in. 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 gerechtsvaardigde 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 zijn²¹:

	Europees ²²	Nationaal	Meervoudig ²³	enkelvoudig
Werk	Vanaf € 5.225.000	€ 1.500.000 - € 5.225.000	€ 150.000 - € 1.500.000	< € 150.000
Levering	Vanaf € 209.000	n.v.t.	€ 50.000 - € 209.000	< € 50.000
Dienst	Vanaf € 209.000	n.v.t.	€ 50.000 - € 209.000	< € 50.000 ²⁴
Sociale en andere specifieke diensten²⁵	Vanaf € 750.000	n.v.t.	€ 50.000 - € 750.000	< € 50.000
Concessieopdrachten	Vanaf € 5.225.000	€ 1.500.000 - € 5.225.000	€ 150.000 - € 1.500.000	< € 150.000
Publiek-publieke samenwerking	Vanaf € 209.000 ²⁶	n.v.t.	n.v.t.	< € 209.000

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

²¹ 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.

²² 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.

²³ Minimaal drie en in beginsel maximaal 5 Ondernemers worden uitgenodigd voor een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure.

²⁴ In afwijking van bovenstaand schema geldt voor de inhuur van medewerkers dat altijd minimaal meervoudig uitgevraagd dient te worden.

²⁵ volgens artikel 74 en Bijlage XIV van Richtlijn 2014/24/EU alsmede artikel 91 en Bijlage XVII Richtlijn 2014/25/EU.

²⁶ Afhankelijk van de aard van de dienst, zie voetnoot 19.

	Europees ²⁷	Nationaal	Meervoudig ²⁸	enkelvoudig
Werk	Vanaf € 5.225.000	€ 1.500.000 - € 5.225.000	€ 150.000 - € 1.500.000	< € 150.000
Levering	Vanaf € 418.000	n.v.t.	€ 50.000 - € 418.000	< € 50.000
Dienst	Vanaf € 418.000	n.v.t..	€ 50.000 - € 418.000	< € 50.000 ²⁹
Sociale en andere specifieke diensten³⁰	Vanaf € 1.000.000	n.v.t.	€ 50.000 - € 1.000.000	< € 50.000
Concessieopdrachten	Vanaf € 5.225.000	€ 1.500.000 - € 5.225.000	€ 150.000 - € 1.500.000	< € 150.000
Publiek-publieke samenwerking	Vanaf € 209.000 ³¹	n.v.t.	n.v.t.	< € 209.000

Tabel 2: Drempelbedragen Speciale Sectoren opdracht (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 Ondernemers. Zo zal de Provincie bijvoorbeeld bij een relatief grote opdracht onder de Europese drempel waar veel belangstellenden voor zijn vrijwillig 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, toestemming te worden gevraagd aan, afhankelijk van de waarde van de opdracht en de grootte van de afwijking, de domeinmanager Bedrijfsvoering, de directie of het College van Gedeputeerde Staten. Dit geldt evenzo wanneer de Aanbestedingswet zelf al voorziet in een specifieke uitzondering op de aanbestedingsverplichting.

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. Een jurist van Cluster Inkoop zal hierbij beoordelen of er sprake is van een op basis van het Europese recht aanbestedingsplichtige opdracht.

Sociale en andere specifieke diensten

Een speciaal regime geldt voor de zogenaamde sociale en andere specifieke diensten. Deze Diensten betreffen opdrachten voor Diensten als bedoeld in bijlage XIV van richtlijn 2014/24/EU en bijlage XVII van richtlijn 2014/25/EU. Van dergelijke Diensten wordt aangenomen dat ondernemingen in het buitenland hier geen interesse voor hebben. Voor het aanbesteden van sociale en andere specifieke diensten geldt een zogenaamd 'licht regime' en opdrachten voor deze Diensten hoeven dan ook niet Europees te worden aanbesteed. De Provincie zal deze opdrachten, indien de opdrachtwaarde onder de relevante Europese drempel blijft, in beginsel minimaal meervoudig onderhands aanbesteden met inachtneming van het bepaalde in deel 1 van de Aw 2012.

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

²⁷ 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.

²⁸ Minimaal drie en in beginsel maximaal 5 Ondernemers worden uitgenodigd voor een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure.

²⁹ In afwijking van bovenstaand schema geldt voor de inhuur van medewerkers dat altijd minimaal meervoudig uitgevraagd dient te worden.

³⁰ volgens artikel 74 en Bijlage XIV van Richtlijn 2014/24/25 alsmede artikel 91 en Bijlage XVII Richtlijn 2014/25/EU.

³¹ Afhankelijk van de aard van de dienst, zie voetnoot 19.

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 ingediend³² 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 wél 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 aanvullende opdrachten, is slechts mogelijk conform het bepaalde in dit Inkoop- en –aanbestedingsbeleid en in het geval van aanvullende opdrachten met name in de als Bijlage 1 bij dit inkoopbeleid opgenomen afwijkingsprocedure. Rechtmatig afwijken van de verplichting Europees aan te besteden of, in geval van een duidelijk grensoverschrijdend belang, een voldoende mate van transparantie te betrachten, 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 op basis van de tabellen 1 en 2 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 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.

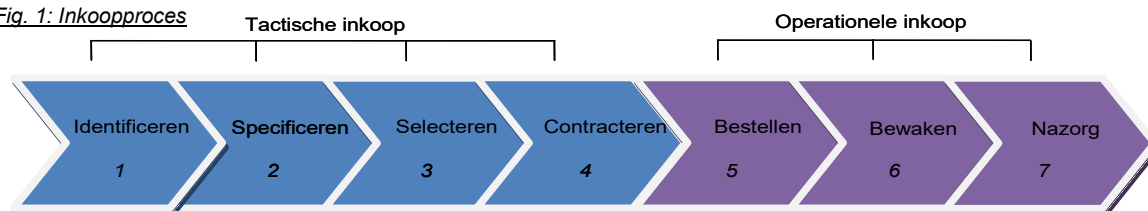
³² De oorspronkelijke voorwaarden van de opdracht mogen in dat geval niet worden gewijzigd én de Europese Commissie dient op haar verzoek een verslag van de oorspronkelijke procedure te worden voorgelegd.

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	Indentifieren	- 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)	- Opstellen van eisen en wensen, selectie- en gunningscriteria - Omschrijven van het voorwerp van de opdracht - Opstellen van de aanbestedingsdocumenten, ofwel de Offerteaanvraag
	Selecteren (Aanbesteden)	- Bekendmaken van de opdracht 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)	- Teken van de overeenkomst tussen de gegunde partij en de provincie
Operationeel inkoopproces	Bestellen	- Opdracht geven voor het uitvoeren van de opdracht/leveren van de dienst - In geval van een raamovereenkomst: doen van bestellingen
	Bewaken	- Bewaken van de overeengekomen levertijd - Beheren van het contract, bijvoorbeeld prijsindexeringen en looptijd
	Nazorg	- 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



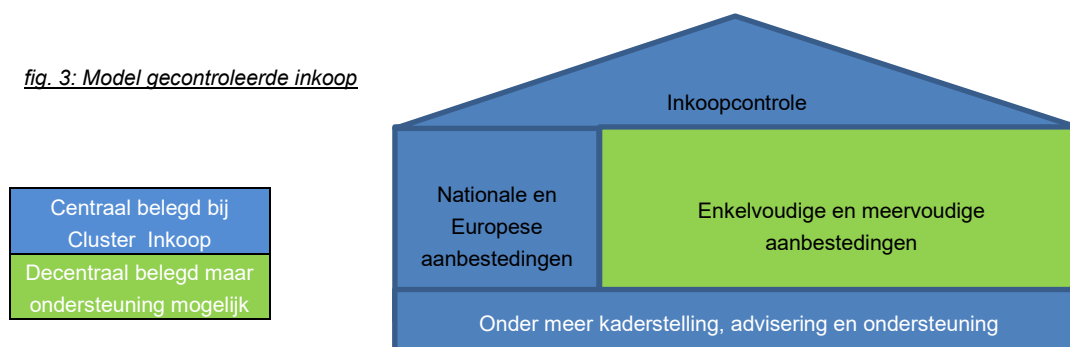
Wielen:	<u>Interne klant en Leveranciersmarkt</u> . Als cluster Inkoop de behoefte van haar klanten niet kent, kan de behoefte niet aan de markt kenbaar worden gemaakt. Andersom, ingeval Cluster Inkoop de leveranciers(markt) niet kent, wordt de klant niet gewezen op de mogelijkheden die de markt kan 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 inkoop, 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, met uitzondering van een enkelvoudig onderhandse 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, -adviesing, -processen en -sjablonen, ondersteuning van de verschillende teams en domeinen, contractbeheer, tactisch contractmanagement en informatievoorziening.

fig. 3: Model gecontroleerde inkoop



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 en circulaire economie, het bevorderen van de regionale arbeidsparticipatie en –reintegratie, duurzaamheid en innovatie. Uitgangspunt is om bij Inkoop met minder meer te bereiken.

c. Informatiemanagement

Informatiemanagement ziet op het vertalen van de informatiebehoeften 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 de komende 18 maanden, waarbij minimaal éénmaal per half jaar de aanbestedingskalender wordt herzien. Het is de verantwoordelijkheid van de verschillende domeinen 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.

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.³³ 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.³⁴ Contractmanagement is een essentieel element voor het waarborgen van de gecontracteerde dienstverlening / het gewenste eindprodukt 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.

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

In het licht van de grote 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 domein Bedrijfsvoering het 'Controlebeleidsplan 2012 Inkoop' opgesteld en geïmplementeerd. Dit controlebeleidsplan voorziet onder meer in een intensieve verbijzonderde IC op het gebied van Inkoop en aanbestedingen.

5.5 Verantwoordelijken

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

³³ Publicatie NPPP, *Contractbeheer en contractmanagement*, juni 2004, p. 3.

³⁴ Idem.

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.³⁵ 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 aanbestedingsprocedure³⁶

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.

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

³⁵ Bij het opstellen van de verschillende 'treden' is gebruik gemaakt van paragraaf 3.4 'Keuze aanbestedingsprocedure' uit de Gids Proportionaliteit.

³⁶ Uitgangspunt bij deze afwijkingsprocedure is dat er geen sprake is van opdrachten met een duidelijk grensoverschrijdend belang.

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 overschreden³⁷ 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 de aanvullende opdracht 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 opdrachten³⁸. 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.

De jurisprudentie omtrent de wezenlijke wijziging is inmiddels gecodificeerd in hoofdstuk 2.5 'Wijziging van overheidsopdrachten' van de Aanbestedingswet 2012. Een wijziging van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht tijdens de looptijd ervan *kan uitsluitend zonder nieuwe Europese aanbestedingsprocedure plaatsvinden in de in dat hoofdstuk genoemde gevallen*.

Volgens het Hof van Justitie EU is van een dergelijke wezenlijke wijziging in ieder geval 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.³⁹

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, Leveringen of Diensten overleg te worden gepleegd met de jurist van cluster Inkoop over de vraag of deze aanvullende Werken, Leveringen of Diensten rechtmatig kunnen worden toegekend.

³⁷ Wanneer een aantal opeenvolgende wijzigingen van de opdracht plaatsvinden, wordt de waarde beoordeeld op basis van de cumulatieve waarde van de opeenvolgende wijzigingen.

³⁸ 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.

³⁹ Hof van Justitie EU, 19 juni 2008, zaak C-454/06 (Presetext), inmiddels gecodificeerd in artikel 2.163 g lid 3 AW 2012.

Bijlage 2: Circulair Inkopen

In een circulaire economie...

- staan het gebruik en de functionaliteit van een product centraal (hetgeen soms inhoudt dat de eigendom van een product niet nodig is);
- gaan producten zo lang mogelijk mee;
- zijn producten op eenvoudige wijze te demonteren en zijn zo veel mogelijk onderdelen eenvoudig vervangbaar;
- voegen we zo min mogelijk nieuwe grondstoffen toe in de kringloop;
- blijven technische en/of biologische materialen in de kringloop;
- zorgen we dat de hele keten op een eerlijke manier profiteert van de waarde van de producten gedurende de gehele levensduur en hierover transparant is (met andere woorden er wordt zorg gedragen voor een evenredige verdeling over de keten).

Om dit te bereiken vormen organisaties coalities, waarmee zij hun aanbod versterken, meervoudige waarde ontwikkelen en met nieuwe product-markt combinaties gezamenlijk bouwen aan een volhoudbare toekomst. De provincie zelf zal bij een bestaande behoefte eerst kijken of deze behoefte op een minder belastende wijze ingevuld kan worden dan door aanschaf van een product, of ook wel REFUSE respectievelijk REDUCE⁴⁰ genoemd of door bijvoorbeeld niet het product maar enkel de functionaliteit van het product af te nemen, waarbij het product in eigendom blijft van de leverancier, een voorbeeld van RETHINK.

De provincie Utrecht heeft zich ten doel gesteld in 2020 minimaal tien procent van haar totale beïnvloedbare inkoopbudget circulair aan te besteden. De provincie gaat bij haar inkopen inkopen dan ook zoveel als mogelijk uit van de hoofdprincipes van de circulaire economie, namelijk:

1. **Tijdens productie, gebruik en verwerking van het product vindt minimale milieubelasting plaats.** Het doel van materiaalketenbeheer is er primair op gericht om materiaalgebruik te voorkomen dan wel te beperken, waarmee rekening wordt gehouden met geen gebruik van toxische middelen en zo min mogelijk afval. De grondstofwinning, de productie, het gebruik en de verwerking na gebruik van het product dient gepaard te gaan met een minimaal gebruik en uitstoot van schadelijke stoffen. Wat je niet of minder nodig hebt, is minder milieubelastend.
2. **Waardebehoud van producten wordt gemaximaliseerd** door eerst te kijken naar producthergebruik, vervolgens hergebruik van onderdelen, dan hergebruik van materialen en als laatste hergebruik van grondstoffen. Nieuwe producten worden zo ontworpen en gemaakt dat aan het eind van de gebruiksfase waardevernietiging zoveel mogelijk wordt voorkomen (bijv. door demontabel te zijn of doordat zij eenvoudig gescheiden kunnen worden).

De mogelijkheid om waardebehoud te maximaliseren is geborgd in verschillende stadia in de levenscyclus van het product:

- A. Vóór het gebruik van het product; nieuwe producten worden zo ontworpen en gemaakt dat aan het eind van de gebruiksfase waardevernietiging zoveel mogelijk wordt voorkomen (bijv. door extra lang mee te gaan, demontabel te zijn of eenvoudig gescheiden te kunnen worden) en/of zijn gemaakt van gebruikt materiaal, ofwel REDESIGN.
- B. Bij en na het gebruik van het product; blijft de waarde van het product behouden of kan de levensduur van het product, of zoveel mogelijk delen daarvan, worden verlengd.

In de literatuur wordt daarbij (grofweg) onderscheid gemaakt tussen de volgende elementen in afnemende volgorde van materiaalwaardebehoud⁴¹:

⁴⁰ De provincie heeft zich bij haar visie op circulariteit laten inspireren door het zogeheten 10-R-model van prof. dr. J. Cramer. Zie het rapport Circulaire potentie voor Utrecht door Ton Bastein en Elmer Rietveld van het TNO, juli 2016, p. 4 en 5, <https://www.usi.nl/uploads/media/578e2c06d4238/20160714-tno-rapport-def.PDF>.

⁴¹ Dit houdt niet in dat de provincie in een circulaire aanbesteding automatisch deze systematiek overneemt. Per aanbesteding van een opdracht zal worden gekeken welk gunningscriterium recht doet aan de desbetreffende opdracht. Het gunningscriterium zoals aangekondigd in de desbetreffende aanbesteding is dan ook leidend.

- 1) RE-USE: gebruik en levensduur van het bestaande product wordt verlengd voor hetzelfde doeleinde. Er is geen sprake van aanpassingen aan het product zelf.
- 2) RE-PAIR: gebruik en levensduur van het bestaande product wordt verlengd door middel van reparatie;
- 3) RE-FURBISH: Het opknappen en/of moderniseren van het product;
- 4) RE-MANUFACTURING: Hierbij worden nieuwe producten gemaakt van (onderdelen van) oude producten, bijvoorbeeld een kopieerapparaat dat voor 90% uit onderdelen van afgedankte kopieerapparaten bestaat, al dan niet van eenzelfde type.
- 5) REPURPOSE: Een product hergebruiken met een ander doel;
- 6) RE-CYCLING: Terugwinnen en voor hergebruik geschikt maken van materialen en grondstoffen uit afgedankte producten en materialen. De provincie onderscheidt hierbij:
 - a. Upcycling: Recycling waarbij de inherente waarde van een materiaal toeneemt. Bijvoorbeeld nieuwe meubelstukken van afgedankte materialen als sloophout, oude machineonderdelen of pallets;
 - b. Recycling: Recycling waarbij de inherente waarde van het product gelijk blijft; petflessen worden gerecycled tot petflessen.
 - c. Downcycling: Recycling waarbij de inherente waarde van een materiaal vermindert. Bijvoorbeeld gerecycled toiletpapier dat gemaakt is van gebruikt papier.

3. Als laatste principe geldt **de regie op de kringloop**. Eén van de meest belangrijke succesfactoren voor de circulaire economie is ketensamenwerking gericht op het creëren van meervoudige waarde. Hierbij vermeerderd niet alleen de economische waarde van alle bedrijven in de keten, maar ook de ecologische en sociale waarde. Iemand dient wel de regie op de kringloop te houden om die samenwerking te organiseren.

Vanuit inkoop ligt de nadruk op het samenwerken in de keten om op die wijze de kringloop te kunnen sluiten. Door de verantwoordelijkheid voor een product of dienst te verdelen over de keten is er sprake van meer grip op de totale kosten en risico's. De opdrachtnemer transformeert zijn vaak kortstondige – op verkoop gebaseerde – relatie naar een partnership waarin transparante belangen en wederzijds vertrouwen centraal staan, en waarbij het waardebehoud van de producten en materialen voor alle partijen van belang zijn. Regievoering op de kringloop gaat dus over de mate en manier van procesinrichting, borging, registratie, garant staan en organisatie, niet alleen op de eerste hergebruikcyclus, maar ook op de cycli die daarna volgen. Het is immers niet de bedoeling dat een product na een tweede leven daarna alsnog op de schroothoop belandt.

N.B.

Bij circulair inkopen zijn dan ook op maat gesneden contractvormen en/of contractsbepalingen aan de orde, waarbij bij aanschaf reeds afspraken worden gemaakt met betrekking tot hoogwaardig hergebruik aan het eind van de gebruiksfase en de verantwoording hierover. Dit kan leiden tot een andere verdeling van risico's en winst voor alle ketenpartners door economische, ecologische en sociale waarde in elkaars verlengde te plaatsen. De opdrachtnemer is de regievoerder op de kringloop. Vanuit deze gedachte gaat de opdrachtnemer samenwerking en transparantie binnen de keten bewerkstelligen. De regievoerder legt ook verantwoording af over het waardebehoud binnen de keten. De hieruit voortvloeiende verantwoordelijkheden en risico's worden verwerkt in een passende contractvorm en – duur.

STROOMSCHEMA CIRCULAIR INKOPEN

