provinsje fryslân
provincie fryslân

Ynkeap- en oanbestegingsbelied

De boppeslach fan ús jild

De boppeslach fan ús jild

Ynkeap en oanbestegingsbelied

Inhoudsopgave

Voorwoord **5**

1 Provinciale doelstellingen **7**
1.1 Rechtmatig en doelmatig besteden belastinggeld 7
1.2 Wurk foar ús mienskip 7
1.3 Professioneel opdrachtgeverschap 8
1.4 Lastenverlichting 8
1.5 Duurzaam inkopen 8
1.6 Social return 9
1.7 Fair trade provincie 11
1.8 Integriteit 12

2 Economische uitgangspunten **13**
2.1 Vrije concurrentie / openbaar aanbesteden / meervoudig onderhands aanbesteden 13
2.2 Voorkomen oneerlijke concurrentie en de Wet Aanpak Schijnconstructies (WAS) 14
2.3 Inkoopstrategie 15
2.4 Samenwerken 15
2.5 Lokale economie & mkb 16
2.6 Innovatie 16

3 Juridische uitgangspunten **17**
3.1 Wet- en regelgeving 17
3.2 Aanbestedingsbeginselen 18
3.3 Gids Proportionaliteit 19
3.4 Algemene inkoopvoorwaarden 19

4 Organisatorische uitgangspunten **20**
4.1 Inkoopproces 20
4.2 Organisatievorm 21
4.3 Taken en verantwoordelijkheden, procesgang 22
4.4 Digitaal aanbesteden 22
4.5 Waardebepaling van de opdracht 22
4.6 Bepalen van de aanbestedingsprocedure 23
4.7 Klachtenloket 25

Tot slot **26**

Voorwoord

De provincie Fryslân voert taken uit op het gebied van onder andere cultuur, taal en onderwijs, ruimte en wonen en verkeer en vervoer. Concreet betekent het dat de provincie wegen en vaarwegen aanlegt en deze ook onderhoudt. Maar de provincie brengt ook gebiedsontwikkeling in brede zin tot stand met grotere infrastructurele projecten. Deels voert de provincie die taken zelf uit, maar voor een groot deel wordt het bedrijfsleven gevraagd daarvoor een prestatie te leveren. Bijvoorbeeld in de vorm van het uitvoeren van onderzoeken en het leveren van personeel. De inkoopfunctie vormt de schakel tussen de provincie en de leveranciersmarkt.

Doelmatig en rechtmatig

Bij het inkopen van goederen, diensten en werken streeft de provincie naar de beste kwaliteit tegen de laagst mogelijk kosten. Doelmatigheid en rechtmatigheid zijn daarbij leidende begrippen. De term 'kwaliteit' is een ruim begrip, want iedereen heeft daar een eigen idee bij. Kwaliteit heeft alles te maken met verwachtingen, gedreven door normen en waarden, opvattingen en emoties. Voor het inkopen en aanbesteden door overheidsorganisaties – zoals de provincie Fryslân – ligt daar een extra uitdaging. Het is immers de Friese belastingbetaler die uiteindelijk bepaalt of hij 'waar' voor zijn belastinggeld heeft gekregen.

Wurk foar ús mienskip

In deze tijd is het extra belangrijk om te kijken hoe we ons geld maximaal kunnen laten renderen voor
de Mienskip. Dat willen we doen door als provincie zo voordelig mogelijk tegen een zo hoog mogelijke kwaliteit aan te besteden, maar ook door Fries geld ten goede te laten komen aan de Friese werkgelegenheid: Wurk foar ús mienskip. Dit uitgangspunt is, binnen de kaders van doelmatigheid en rechtmatigheid, het leidende principe.

Daarnaast hanteren wij, binnen het kader van wet- en regelgeving, waar mogelijk de volgende uitgangspunten in de rangorde: 1) social return, 2) duurzaam inkopen en 3) fair trade. Het voorliggende inkoop- en aanbestedingsbeleid stelt de provincie in staat de eigen maatschappelijke beleidsdoelen te realiseren. Verder vervullen wij als provincie een voorbeeldfunctie en willen wij – waar mogelijk – innovatie in de markt aanjagen.

Voorwoord

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid biedt houvast en geeft richting aan inkopers bij het maken van keuzes voordat daadwerkelijk wordt ingekocht. Het inkoopbeleid bevat juridische, ethische, ideële, economische en organisatorische uitgangspunten. Dat betekent maatwerk bij elke inkoop of aanbesteding. De structuur waarop inkoopkeuzes zijn gebaseerd, het betrekken van experts daarin, het hanteren van regelgeving, dat is professioneel inkopen en begint met het voorliggende inkoopbeleid.

We handelen resultaatgericht door ons te focussen op de prestatie binnen de regels. Dat doen we op z'n Fries: sizzen is neat, mar dwaan is in ding.

Leeuwarden, januari 2017

Hoofdstuk 1

Provinciale doelstellingen

1.1 Rechtmatig en doelmatig besteden belastinggeld

Voor het inkopen van goederen, diensten en werken is de provincie Fryslân gebonden aan wetgeving. Het voornaamste doel van deze wetgeving is het bevorderen van open concurrentie, waardoor maximale waarde wordt gecreëerd voor elke bestede belasting-euro. Aan deze regelgeving kan echter geen praktische betekenis voor de wijze van inkoop worden ontleend. Het is zeker geen blauwdruk voor de inkooppraktijk, maar omvat een juridisch kader waarbinnen de inkoop moet plaatsvinden.

De provincie Fryslân zet bij al haar inkopen de gevraagde prestatie voorop en streeft ernaar de uitvoeringslasten tot een minimum te beperken. Het midden- en kleinbedrijf[1] (hierna: MKB) moet voldoende toegang krijgen tot de opdrachten van de provincie en bij elke opdracht staat doelmatigheid voorop en is de werkwijze juridisch verantwoord.

1.2 Wurk foar ús mienskip

De provincie Fryslân wil de markt – m.n. het MKB - voldoende toegang geven tot provinciale inkopen en aanbestedingen. Dit is ook een belangrijk uitgangspunt van de nieuwe Aanbestedingswet 2012. Het Friese bedrijfsleven neemt daar voor de provincie een bijzondere plaats in. In deze tijd is het extra belangrijk om te kijken hoe we onze investeringen maximaal kunnen laten renderen voor de Mienskip. We willen Fries belastinggeld zoveel mogelijk ten goede te laten komen aan de Friese werkgelegenheid. Dit uitgangspunt is, binnen de kaders van doelmatigheid en rechtmatigheid, het leidende principe.

1 - Middelgrote ondernemingen zijn volgens Europees recht zelfstandige ondernemingen waar minder dan 250 personen werken en de jaaromzet de € 50 miljoen en/of het jaarlijkse balanstotaal de € 43 miljoen niet overschrijdt.
Bron: Europa Decentraal.

1.3 ■ Professioneel opdrachtgeverschap

Professioneel opdrachtgeverschap betekent dat wij bewust en zakelijk met inkoop omgaan. Elke inkoop wordt zorgvuldig voorbereid volgens een vastgestelde structuur. Risicomanagement speelt hierbij een belangrijk rol en komt tot uiting door verschillende specialisten bij het inkoopproces te betrekken. De provincie investeert continu in kennis en ontwikkeling van haar inkoopprofessionals. Tegelijkertijd willen we ook investeren in aanbestedingskennis bij het MKB en hebben daarom het actieplan Ondernemersvriendelijk aanbesteden[2] ondertekend.

Ten opzichte van de markt hanteren wij een eenduidige inkoopmethodiek. Wij verschaffen gegevens en inlichtingen om daarmee vraag en aanbod goed op elkaar af te stemmen. Professionele inkoop betekent ook dat de inkoopprestatie zelf met de leverancier en de gebruiker wordt geëvalueerd en de resultaten daarvan worden gebruikt om verbeteringen tot stand te brengen. De provincie wil met een professionele aanpak een integere en betrouwbare opdrachtgever zijn.

1.4 ■ Lastenverlichting

Administratieve lasten zijn bij aanbesteden – in het bijzonder bij onderhandse aanbestedingen – een belangrijk aspect. Ondernemers worden enerzijds geconfronteerd met administratieve lasten als gevolg van wet- en regelgeving – bijvoorbeeld het bestuderen van de aanbestedingsdocumenten – en anderzijds met overige lasten die direct verband houden met de inhoud van de opdracht. De aanbestedende dienst wordt geconfronteerd met uitvoeringslasten als gevolg van wet- en regelgeving, zoals het opstellen van aanbestedingsdocumenten. Voor de administratieve en uitvoeringslasten streeft de provincie Fryslân ernaar deze tot een minimum te beperken. Om dubbel werk te voorkomen sluiten we voor leveringen en diensten die zeer regelmatig nodig zijn (bijvoorbeeld schoonmaak, catering en kantoorartikelen) raamcontracten af. Voor leveringen en diensten die regelmatig nodig zijn en kleine werken, hanteren we onder andere shortlisten[3]. Voor verschillende inkooppakketten (bijvoorbeeld klein schilderwerk, groenonderhoud en kleine asfalteringswerkzaamheden) houden we lijsten bij met geïnteresseerde en geschikte ondernemers. Ondernemers die op de lijsten zijn geplaatst kunnen offerte uitbrengen voor onderhandse aanbestedingen, zonder elke keer aan de ‘standaard’ eisen te moeten voldoen. Verdere lastenverlichting realiseren we door eenduidige aanbestedingsdocumenten op te stellen. Bij aanbestedingen vragen we niet meer informatie dan noodzakelijk en staan de eisen, wensen en voorwaarden in verhouding tot de omvang van de opdracht. Administratieve en uitvoeringslasten beperken we verder door aanbestedingen digitaal uit te voeren.

1.5 ■ Duurzaam inkopen

De provincie Fryslân heeft een voorbeeldfunctie in het maatschappelijk verkeer. Daarom streeft de provincie naar 100% duurzaam inkopen. Deze verantwoordelijkheid nemen we door duurzaam inkopen structureel toe te passen in de bedrijfsvoering. Concreet betekent dat bij het inkopen van

2 Het Actieplan Ondernemersvriendelijk aanbesteden beoogt o.a. het MKB een reële kans te geven om deel te nemen in aanbestedingen, administratieve lasten te reduceren en duurzaamheid en SROI een groter aandeel te geven in aanbestedingen. Het actieplan is ondertekend door VNO-NCW Noord, Bouwend Nederland en MKB Nederland Noord – als vertegenwoordigers van het Friese bedrijfsleven – en de provincie Fryslân.

3 De voorwaarden en spelregels van shortlisten staan in de ‘Leidraad shortlisten’ en is te vinden op de website van provincie Fryslân

leveringen, diensten en werken per geval wordt bekeken in hoeverre sociale en milieu-aspecten kunnen worden meegenomen. In verschillende stadia van het inkoopproces komt dit tot uitdrukking:

- Tijdens het voortraject waarin allereerst wordt ingezet op het beperken van de vraag naar goederen, diensten of werken. Door middel van marktonderzoek inventariseert de provincie voor de specifieke levering, dienst of werk, wat er op het gebied van duurzaamheid op de markt wordt aangeboden. De duurzaamheids-criteria zoals gedefinieerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) spelen hierbij een belangrijke rol.
- Bij het tactisch inkoopproces wordt de duurzame oplossing verwerkt in de specificaties en selectie- en gunningscriteria.

Duurzaam inkopen betekent ook dat de provincie handelt volgens het zogenoemde 'TCO- en LCA-principe' (resp. Total Cost of Ownership en LevensCyclusAnalyse). TCO houdt in dat, naast de investeringskosten, exploitatiekosten, maatschappelijke kosten en externe effecten van belang zijn. De inkoopwaarde wordt duidelijk voor de lange termijn bepaald. Met de LevensCyclusAnalyse wordt de totale milieubelasting van een product bepaald gedurende de hele levenscyclus, dat wil zeggen: winning van de benodigde grondstoffen, productie, transport, gebruik en afvalverwerking. Zowel TCO als LCA zijn aandachtspunten in het voortraject.

1.6 ■ Social return

De provincie Fryslân hecht groot belang aan maatschappelijk verantwoord onder-nemen. Net als duurzaam inkopen maakt social return onderdeel uit van maatschap-pelijk verantwoord ondernemen. Social return bij aanbesteden beoogt een concrete sociale winst (return), naast het 'gewone' rendement. In de aanbestedingspraktijk betekent dat wij van onze opdrachtnemers en leveranciers eisen dat zij een deel van de opdrachtwaarde investeren in het, bij voorkeur, creëren van extra werk/leer-(ervarings)plaatsen, bijvoorbeeld door een deel van de opdracht uit te laten voeren door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daarmee beoogt de provincie Fryslân een duurzame invulling aan de social return verplichting te geven, waarbij optimaal wordt ingezet op opleiding en ontwikkeling. Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt krijgen hiermee een kans zich te ontwikkelen tot een volwaardig werknemer en krijgen daarmee een kans op duurzame plaatsing op de arbeidsmarkt.

Toepassing

Social return is in beginsel gericht op opdrachten inzake infra, bouw en facilitaire dienstverlening, maar kan ook in andersoortige aanbestedingen worden toegepast als we daar kans toe zien. Eisen m.b.t. social return nemen we op als bijzondere uitvoe-ringswaarde bij aanbestedingen voor;

A. Werken met
   - Een opdrachtwaarde boven € 250.000,- (excl. BTW) en
   - Een doorlooptijd van tenminste 3 maanden

B. Diensten met
   - Een opdrachtwaarde boven € 100.000,- (excl. BTW)

In bepaalde situaties is het niet mogelijk of wenselijk om social return toe te passen. Deze zijn:

- Indien door Social Return verdringing van bestaande vaste arbeidsplaatsen zou optreden.
- Indien door lokale en regionale arbeidsmarktkenmerken er geen match tussen vraag en aanbod mogelijk is.
- Indien toepassing van Social Return disproportionele inspanningen of kosten met zich meebrengt.

In het voortraject van de aanbesteding – bijvoorbeeld door marktonderzoek – wordt onderzocht of en welke uitsluitingsgronden van toepassing zijn (zie paragraaf 4.1).

Toepassingsvormen

Ook bij de toepassing van Social Return speelt proportionaliteit een grote rol. Bij aanbestedingen met bovengenoemde randvoorwaarden geldt een Social Return verplichting van 2% van de totale aanneemsom exclusief BTW. De opdrachtnemer kan op verschillende manieren invulling geven aan de eis, waarbij combinaties ook zijn toegestaan. De mogelijkheden zijn:

Arbeidscontract/reguliere werkplek	De kandidaat wordt voor bepaalde of onbepaalde tijd in dienst genomen voor minimaal 12 uur per week of wordt uitkerings-onafhankelijk.
Werkervaringsplaats	De kandidaat gaat voor een bepaalde periode (maximaal 6 maanden) met behoud van een uitkering aan de slag om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen.
Beroepsbegeleidende leerweg (BBL)	De kandidaat komt in dienst van de opdrachtnemer of via een opleidingsbedrijf c.q. uitzend/payroll-organisatie waarvoor opdrachtnemer de inlenende klant is.
Stage	De kandidaat staat ingeschreven bij een erkende onderwijsinstelling en volgt ten behoeve van het behalen van studiepunten praktijk-opdrachten en –werkzaamheden uit.
Onderaanneming	De opdrachtnemer kan voldoen aan zijn verplichtingen door (een gedeelte van) de invulling van Social Return door te schuiven naar onderaannemers. De opdrachtnemer blijft echter eindverantwoordelijk voor de invulling en bewijslast ervan.
Opleidingskosten	• Een investering vanuit de opdrachtnemer in een opleiding voor een Social Return kandidaat mag opgegeven worden als Social Return activiteit • Scholing en opleidingen in het kader van Social return dienen te worden verschaft door een Erkend opleidingsbedrijf. • Kosten in het kader van scholing en begeleiding dienen deugdelijk onderbouwd te worden met gedetailleerde nota's, salarisstroken en/of facturen. In geval van interne scholing dienen de gemaakte kosten schriftelijk (in kader van bewijsvoering) te worden onderbouwd.
Maatwerk	Indien arbeid niet kan worden gerealiseerd, wordt gezocht naar een alternatieve invulling.

Coördinatiepunt Social Return

Om mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt echt perspectief te bieden op een duurzame plaatsing op de arbeidsmarkt, is het van belang dat het beleid Social Return in de praktijk wordt geborgd. Samen met de Arbeidsmarktregio Fryslân hebben wij het Coördinatiepunt Social Return opgericht. Het coördinatiepunt is onafhankelijk en een centraal punt dat de werkwijze rondom Social return vereenvoudigt voor alle betrokkenen. Het coördinatiepunt brengt vraag en aanbod samen en houdt overzicht over alle lopende en toekomstige projecten en monitort de voortgang t.a.v. de invulling van Social Return. Met het uniforme Friese beleid wordt tevens commitment gegeven aan de uniforme Friese werkwijze, namelijk het rapporteren via het monitoringssysteem Social Return. Alle Social Return activiteiten worden inzichtelijk en transparant, kansen voor doorplaatsing van kandidaten worden zichtbaar (duurzame inzetbaarheid van de kandidaat) en resultaten worden meetbaar.

1.7 ■ Fair trade provincie

De organisatie Fair Trade combineert een bedrijfsmatige aanpak van haar handelsactiviteiten met structurele ontwikkeling van haar handelspartners in Azië, Afrika en Latijns-Amerika. De rode draad hierin is het verbeteren van economische en sociale duurzaamheid bij deze handelspartners en producenten. Dit gebeurt enerzijds door het voeren van een uitgebreid assortiment food- en gifts & livingproducten en verbetering van de distributie hiervan, primair gericht op de Nederlandse markt, anderzijds door het inhoud geven aan ontwikkelingsprogramma's gericht op de organisaties en op de individuele boeren, ambachtslieden en werknemers in de productiebedrijven. Maatschappelijk verantwoord ondernemen is daarmee onlosmakelijk verbonden met fair trade.

De provincie heeft de ambitie om in 2015 fair trade provincie te zijn. In de bedrijfsvoering hebben wij aandacht voor eerlijke handel. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het volgende:

- 100% van de koffie en/of thee die de provincie aanschaft, voldoet aan de criteria van eerlijke handel.
- De kantines van alle gebouwen waarin de provincie gevestigd is, bieden minimaal vier verschillende fair trade producten aan.
- Voor leveringen, diensten en werken, inventariseert de provincie in de product- en marktanalyse in hoeverre er op de markt een aanbod is dat voldoet aan de criteria van eerlijke handel.
- In de offerteaanvraag (de aanbestedingsdocumenten) en in de te sluiten overeenkomst worden, waar relevant, criteria voor eerlijke handel opgenomen.
- De provincie stimuleert actief het gebruik van fair trade producten door partijen waar zij een subsidierelatie mee heeft en bij evenementen die zij subsidieert.

1.8 ■ Integriteit

Integriteit is de persoonlijke eigenschap, karaktereigenschap, van een individu die inhoudt dat de betrokkene eerlijk en oprecht is en niet omkoopbaar. De persoon beschikt over een intrinsieke betrouwbaarheid, zegt wat hij doet, en doet wat hij zegt, heeft geen verborgen agenda en veinst geen emoties. Een persoon met deze eigenschappen wordt integer genoemd. Een integer persoon zal zijn doen en laten niet door oneigenlijke zaken laten beïnvloeden.

Binnen de provinciale organisatie bestaan diverse regelingen die te maken hebben met integriteit, zoals de gedragscode integriteit en de nota 'Zonder integriteit geen gezag'. De provincie bevordert eerlijke concurrentie door marktpartijen op een transparante manier te voorzien van informatie. Als het gaat om het gedrag van inkopers, dan kent het inkoopproces een aantal kwetsbare en risicovolle momenten. Enerzijds zijn de aanbestedingsregels ervoor om de objectiviteit te waarborgen, anderzijds hanteert de provincie ook een duidelijk integriteitsbeleid. Dit integriteitsbeleid komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in extra afspraken bij plannings- en beoordelingsgesprekken voor medewerkers die te maken hebben met inkopen en aanbesteden.

Hoofdstuk

2 Economische uitgangspunten

2.1 Vrije concurrentie / openbaar aanbesteden / meervoudig onderhands aanbesteden

De provincie Fryslân koopt jaarlijks voor meer dan honderd miljoen euro in en is daarmee een belangrijke factor voor duurzame economische groei binnen de provincie. Zeker in economisch mindere tijden is het verkrijgen van de best mogelijke aanbestedingsresultaten door middel van efficiënte procedures van wezenlijk belang. Zowel de Mienskip als het bedrijfsleven profiteert daarvan. De Mienskip, omdat de beste prijs-kwaliteitverhouding wordt behaald als er scherp wordt geconcurreerd op opdrachten van de provincie. Het bedrijfsleven, omdat er alleen scherp geconcurreerd kan worden als geïnteresseerde ondernemers op basis van gelijkheid een kans krijgt om op de opdracht in te schrijven. De provincie ziet hierin een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd en streeft daarom naar zoveel mogelijk vrije concurrentie.

Openbaar aanbesteden is de meest transparante vorm van aanbesteden, omdat het de markt inzage geeft in specificaties, toegepaste selectie- en gunningscriteria en toegepaste beoordeling. Daarnaast waarborgt openbaar aanbesteden voor de provincie dat zij, op basis van de vooraf gestelde selectie- en gunningscriteria, de aanbieding met de beste prijs-kwaliteitsverhouding uit de markt haalt.

2.2 Voorkomen oneerlijke concurrentie en de Wet Aanpak Schijnconstructies (WAS)

In het verlengde van vrije concurrentie en eerlijke kansen voor ondernemers ligt het voorkomen van oneerlijke concurrentie. Door het vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Unie leveren arbeidsmigranten uit andere EU-lidstaten, de EER en Zwitserland een positieve bijdrage aan de Nederlandse economie. Dit heeft wel als gevolg dat arbeidsvoorwaarden steeds meer onder druk komen te staan waardoor werkgevers de druk ervaren om op de arbeidskosten te besparen. Sommige werkgevers bedienen zich daarbij van schijnconstructies. Dit zijn constructies – al dan niet grensoverschrijdend – waarbij de feitelijke situatie afwijkt van de (papieren) situatie zoals die wordt voorgespiegeld met als doel het oneigenlijk concurreren op arbeidsvoorwaarden. Arbeidsmigranten uit andere EU-lidstaten, de EER en Zwitserland zijn extra kwetsbaar voor het toepassen van schijnconstructies die kunnen leiden tot onderbetaling. Het ongelijke speelveld dat hierdoor ontstaat is onwenselijk voor bonafide werkgevers en ondernemers.

De Wet Aanpak Schijnconstructies heeft tot doel bij te dragen aan het voorkomen van oneerlijke concurrentie tussen bedrijven, het versterken van de rechtspositie van werknemers en aan een beloning voor werknemers, conform wet- en regelgeving, cao of afspraken bij individuele arbeidsovereenkomst. De provincie Fryslân is gehouden aan de WAS en kan vanuit haar rol als opdrachtgever maatregelen treffen op het gebied van ketenaansprakelijkheid.

Ten behoeve van een adequate opdrachtverlening nemen we uitvoeringsvoorwaarden op in de aanbestedingsdocumenten en bepalingen op in contracten tegen onderbetaling bij onze opdrachtnemers of aannemers in de keten. Dit kunnen zijn;

- Opnemen van eisen in de aanbestedingsdocumenten die ertoe strekken dat arbeidsvoorwaarden- en omstandigheden correct worden nageleefd;
- Contractbepalingen die voorzien in een procedure over de handelswijze bij eventuele misstanden;
- De eis opnemen in de aanbestedingsdocument dat het verboden is zaken te doen met niet in het handelsregister opgenomen en niet-gecertificeerde opdrachtnemers (bijvoorbeeld uitzendbureaus) en/of aannemers;
- Contractbepalingen die de aannemer dwingen om desgevraagd toegang te geven tot afspraken over arbeidsvoorwaarden en deze afspraken toegankelijk en inzichtelijk vast te leggen;
- Contracten een kettingbeding bevatten. Dat betekent dat de opdrachtnemer verplicht is om bepaalde, door de opdrachtgever gestelde, arbeidsvoorwaardelijke contractverplichtingen onverkort op te leggen aan alle partijen waarmee hij contracten aangaat ten behoeve van de uitvoering van de opdracht.

Ondanks een goede opdrachtverlening kunnen duidelijke misstanden toch nog voorkomen. Bij eventuele misstanden ondernemen we actie richting de betreffende lagere schakel in de keten met het oog op betaling van het verschuldigde loon, wanneer een signaal van een werknemer over onderbetaling de provincie bereikt. Wij kunnen bijvoorbeeld een controle laten uitvoeren, ons informeren over de situatie, verlangen dat uitvoeringsvoorwaarden en contractuele bepalingen worden nagekomen of treden bemiddelend op.

2.3 ■ Inkoopstrategie

Aan een goed aanbestedingsresultaat gaat een goed plan van aanpak vooraf. Het plan van aanpak vormt de basis voor de inkoopstrategie en omvat in elk geval de volgende onderwerpen:

markt-onderzoek	Duidelijk moet worden of de eisen en wensen betreffende de opdracht passen bij de marktsituatie. Kan de provincie haar ethische en ideële ambities bijvoorbeeld realiseren en kan de opdracht op het gebied van innovatie en social return worden ingevuld? Ook zal marktonderzoek moeten uitwijzen of er voldoende concurrentie is. Kunnen we door de aanbesteding besparen op de uitgaven of moet de beschikbaarheid van de levering of dienst zeker worden gesteld?
projectteam	Afhankelijk van het onderwerp en de complexiteit van de aanbesteding moet bepaald worden welke functionarissen het projectteam vormen dat de voorbereiding en uitvoering voor zijn rekening neemt. Een uitgebalanceerd projectteam zorgt ervoor dat taken, rollen en verantwoordelijkheden duidelijk zijn. Aanbestedingen kunnen daarmee op een efficiënte en effectieve wijze worden uitgevoerd.
aanpak	Op basis van het marktonderzoek wordt de aanbestedingsprocedure bepaald. De aanpak geeft tevens aan welke voorbereidingswerkzaamheden de provincie zelf doet of uitbesteedt.
te verwachten voor- en nadelen	Het beoogde effect van het inkoop- en aanbestedingsproces is dat het resultaat ervan – diverse contracten – de provincie in staat stelt haar taken uit te voeren en te verbeteren. Voorafgaand aan het inkoopproces is het daarom van belang het verwachtingspatroon van de gebruikers (taakuitvoerende afdelingen) helder te hebben. Overeenstemming over dit verwachtingspatroon binnen de daarvoor geldende (wettelijke) kaders, borgt een resultaatgericht inkoop- en aanbestedingsproces.
tijdsplanning	Onder het motto 'afspraak is afspraak' kent elke inkoopstrategie een realistische tijdsplanning.
belangrijkste risico's	De belangrijkste risico's worden in kaart gebracht waarop adequaat risicomanagement wordt gevoerd.

Het projectmatig werken in combinatie met het vooraf opstellen van een plan van aanpak/ aanbestedingsstrategie geeft inkopen en aanbesteden een sterke kwaliteitsimpuls.

2.4 ■ Samenwerken

Het professionaliseren van het inkoopproces van de provincie Fryslân staat niet op zichzelf. Waar nodig betrekken we externe partijen daarbij en werken we samen. Bijvoorbeeld het InkoopPlatform Provincies.

Het IPP is een samenwerkingsverband tussen alle twaalf provincies op het gebied van inkoop. In het IPP wordt kennis gedeeld, aanbestedingen gezamenlijk opgepakt en benchmarks uitgevoerd om van ieders 'best practices' te leren. Het IPP wordt daarbij ondersteund door PIANOo.

PIANOo is als onderdeel van het ministerie van Economische Zaken het expertisecentrum voor aanbesteden binnen de overheid. Zij heeft als taak het inkopen en aanbesteden bij alle overheden te professionaliseren. PIANOo heeft een stuurgroep met vertegenwoordigers van de doelgroepen zoals departementen van het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

PIANOo brengt experts op inkoop- en aanbestedingsgebied bij elkaar, bundelt kennis en ervaring en geeft adviezen en praktische tips. Verder stimuleert het expertisecentrum de dialoog tussen opdrachtgevers bij de overheid en het bedrijfsleven. PIANOo werkt voor en met een netwerk van ruim 3.500 inkopers en aanbesteders. Voor de meer juridische aspecten rondom inkopen en aanbesteden raadpleegt de provincie Europa Decentraal. Europa decentraal is hét kenniscentrum voor Europees recht en beleid van en voor (semi) overheidsorganisaties en opgericht door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW).

2.5 ■ Lokale economie & mkb

Bij professioneel inkopen door de provincie speelt wederkerigheid – binnen het wettelijk kader – een rol. Met het besteden van het geld van de inwoners van Fryslân kijkt de provincie naar mogelijkheden voor opdrachten voor lokale (Friese) partijen. Door eisen te stellen die in verhouding staan tot de omvang van de opdracht, administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken en opdrachten niet onnodig te clusteren dan wel op te delen in percelen, worden ook het (Friese) midden- en kleinbedrijf goede kansen geboden.

2.6 ■ Innovatie

De provincie Fryslân moedigt – daar waar mogelijk – innovatiegericht inkopen/aanbesteden aan. Bij innovatiegericht inkopen wordt gezocht naar een innovatieve oplossing of laat de provincie 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’.

Hoofdstuk

3 Juridische uitgangspunten

3.1 Wet- en regelgeving

De provincie Fryslân is volgens de regelgeving een aanbestedende dienst en is daarom gebonden aan de herziene Aanbestedingswet 2012. Met de aanbestedingsregels wordt het gedrag van de aanbestedende dienst rond de uitgifte van opdrachten voor leveringen, diensten en werken genormeerd en vastgelegd.

Europese regelgeving is vastgelegd in Richtlijn 2014/23/24/25 EU van 26 februari 2014 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken. Deze richtlijn is geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving via de herziene Aanbestedingswet 2012.

Een aantal bepalingen uit de herziene Aanbestedingswet 2012 is nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur; het Aanbestedingsbesluit. Onderdelen van het Aanbestedingsbesluit zijn de Gids proportionaliteit en het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016). Met de inwerkingtreding van het de herziene Aanbestedingswet 2012 is ook het Aanbestedingsbesluit inwerking getreden.

De herziene Aanbestedingswet 2012 of het ARW 2016 zijn van toepassing wanneer de waarde van de opdracht een zeker drempelbedrag overstijgt (zie paragraaf 4.6). De Europese Commissie stelt de hoogte van de drempelwaarden om de twee jaar opnieuw vast. Voor de periode 2018-2019 geldt voor werken een drempelbedrag van € 5.382.000,- en voor leveringen en diensten is dat € 215.000,-.

Toepassingsgebied aanbestedingsreglement	Werken	Leveringen	diensten
Boven de Europese drempel	ARW 2016	herziene Aanbestedings-wet 2012	herziene Aanbestedings-wet 2012
Onder de Europese drempel	ARW 2016	herziene Aanbestedings-wet 2012	herziene Aanbestedings-wet 2012

3.2 Aanbestedingsbeginselen

In de praktijk blijkt dat de herziene AW 2012 en ARW2016 niet in alle gevallen een duidelijk kader biedt voor het uitvoeren van aanbestedingen. De praktische betekenis van deze reglementen wordt ontleend aan de omvangrijke jurisprudentie die in de loop der jaren is opgebouwd. Hierbij spelen de aanbestedingsbeginselen van gelijke behandeling, transparantie, non-discriminatie en proportionaliteit een belangrijke rol. Ook de beginselen van behoorlijk bestuur gelden als referentiekader.

- Gelijkheidsbeginsel: het beginsel van gelijke behandeling waarborgt dat deelnemers aan een openbare aanbestedingsprocedure niet door de provincie bevoordeeld of benadeeld mogen worden;
- Transparantiebeginsel: het transparantiebeginsel heeft in essentie ten doel te waarborgen dat elke vorm van favoritisme en willekeur wordt uitgebannen. Alle voorwaarden en eisen in de aanbestedingsprocedure moeten duidelijk precies en ondubbelzinnig geformuleerd zijn, zodat enerzijds elke behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijver deze kan begrijpen en interpreteren, en anderzijds de provincie in staat wordt gesteld de offertes op eenduidige wijze te beoordelen;
- Non-discriminatiebeginsel: hiermee wordt gewaarborgd dat goederen en diensten van ondernemingen uit andere lidstaten worden toegelaten bij openbare aanbestedingen. De vestigingsplaats en oorsprong van een onderneming kunnen, tenzij de aard van de opdracht zich daartegen verzet, geen rol spelen bij de selectie of bij de gunning van een openbare aanbesteding;
- Proportionaliteitsbeginsel: in het kader van de aanbestedingsprocedure zal de provincie zich inspannen om proportionele eisen en voorwaarden te stellen.
  Het begrip ‘proportioneel’ betekent daarbij ‘in redelijke verhouding staan tot’. Concreet betekent dit in het geval van aanbesteding van een opdracht, het in redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht in termen van de aard en omvang van die opdracht.
- Beginselen van behoorlijk bestuur: Aantal beginselen die de gedragsregels van de overheid ten opzichte van de burger regelen. Een aantal staat in de Algemene wet bestuursrecht, andere zijn ontstaan uit jurisprudentie. Zo zijn er het zorgvuldigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het motiveringsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het verbod van détournement de pouvoir (de overheid mag een wettelijke bevoegdheid alleen gebruiken voor het doel waarvoor die bevoegdheid gegeven is), het verbod van détournement (de overheid mag voor een besluit niet de verkeerde procedure volgen) en het Fair-play-beginsel.

3.3 ■ Gids Proportionaliteit

Proportionaliteit betekent in het geval van aanbesteding van een opdracht 'het in redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht in termen van de aard en omvang van die opdracht'. Het proportionaliteitsbeginsel heeft betrekking op alle fasen van het aanbestedingsproces, beginnend bij de keuze van de aanbestedingsprocedure tot met het stellen van eisen en gunnings- en contractvoorwaarden.

De Gids Proportionaliteit dient daarbij als richtsnoer dat handvatten geeft voor een redelijke toepassing van het proportionaliteitsbeginsel. Ook bevat de Gids voorschriften die - op grond van de wet - door aanbestedende diensten dienen te worden nageleefd, of, dat afwijking van (onderdelen van) deze voorschriften wordt toegelicht.

Bij elke aanbesteding maakt de provincie Fryslân een zorgvuldige afweging over de relevante keuzes. Het gaat dan met name om de keuze voor een aanbestedingsprocedure en hoe de sociale beleidsdoelen worden gerealiseerd. Met betrekking tot de sociale beleidsdoelen geldt ook dat afwijking moet worden toegelicht.

3.4 ■ Algemene inkoopvoorwaarden

Elke aanbesteding leidt idealiter tot een overeenkomst. In de overeenkomst worden de kernbedingen – wie, wat, waar, (hoe) en tegen welke prijs – tussen de provincie en de opdrachtnemer vastgelegd. De andere bedingen zijn verzameld in de algemene inkoopvoorwaarden.

De algemene inkoopvoorwaarden kunnen het best als 'de kleine lettertjes' bij de overeenkomst worden gezien en bieden dikwijls uitkomst wanneer de overeenkomst niet naar tevredenheid wordt uitgevoerd. De algemene voorwaarden betreffen de rechten en plichten van beide contractpartijen. Belangrijke onderwerpen die in de algemene inkoopvoorwaarden aan de orde komen zijn aansprakelijkheid, eigendomsrechten en verzekering. Als voortvloeisel van het transparantiebeginsel verklaart de provincie al tijdens het aanbestedingsproces haar algemene inkoopvoorwaarden daarop van toepassing. De algemene inkoopvoorwaarden zijn daarmee onderdeel van het voorwerp van de aanbesteding. Elke geïnteresseerde marktpartij kan kennis nemen van de algemene inkoopvoorwaarden en daarover vragen stellen. Soms komt het voor dat een marktpartij het niet eens is met een of meerdere bepalingen. In het kader van redelijkheid en billijkheid kan de provincie in voorkomende gevallen besluiten de algemene inkoopvoorwaarden op punten aan te passen. Het beginsel van proportionaliteit geldt dan als toetsingskader.

In de meeste gevallen zijn de algemene inkoopvoorwaarden onverkort onderdeel van de aanbesteding en de daaruit voortvloeiende overeenkomst. De algemene inkoopvoorwaarden zijn te vinden op de website van de provincie.

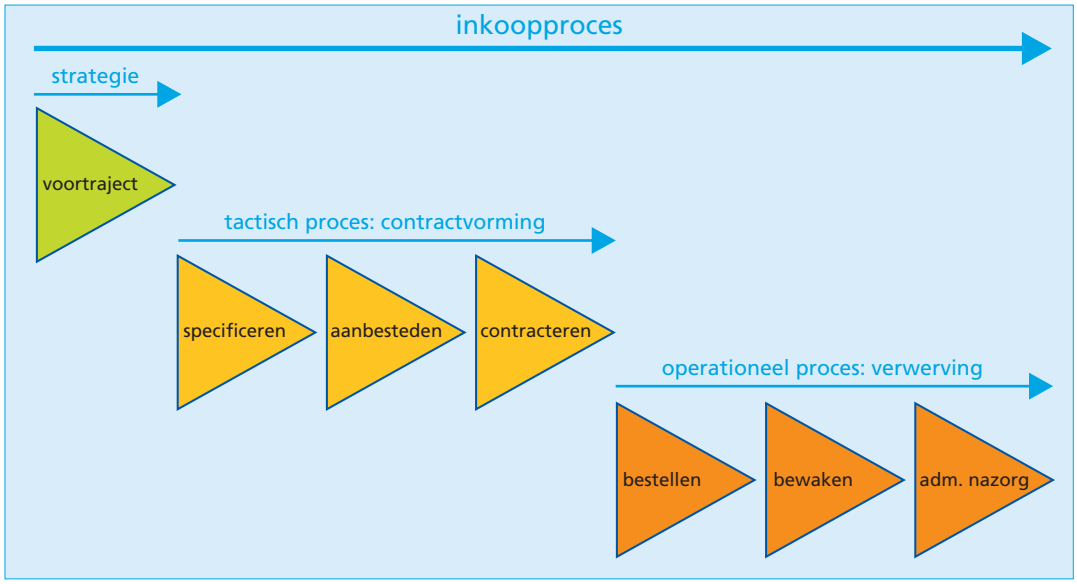
Hoofdstuk

4

Organisatorische uitgangspunten

4.1 Inkoopproces

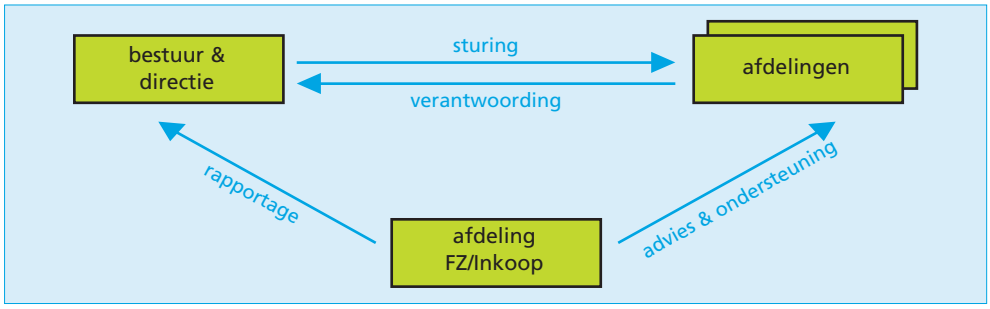
Het basisinkoopproces voor leveringen, diensten en werken bestaat uit verschillende fasen. Hieronder volgt een toelichting op die fasen waarbij een belangrijk onderscheid kan worden gemaakt in het strategische inkoopproces, het tactische inkoopproces (contractvorming) en het operationele inkoopproces (verwerven/bestellen).



voortraject		– 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
tactisch	specificeren	– Opstellen van eisen en wensen, selectie- en gunningscriteria inkoopproces – Omschrijven van het voorwerp van de opdracht – Opstellen van de aanbestedingsdocumenten, ofwel de offerteaanvraag
	aanbesteden	– Bekendmaken van de opdracht via de website van de provincie en/of Tenderned – Verschaffen van aanvullende informatie en inlichtingen – Ontvangen offertes evalueren – Gunnen van de opdracht aan de winnende partij – Gemotiveerd afwijzen van overige partijen
	contracteren	– Tekenen 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
	administratieve nazorg	– Betalen van de factuur – Beheren van het contract, bijvoorbeeld prijsindexeringen en looptijd

4.2 ■ Organisatievorm

De provincie Fryslân hanteert een centraal gecoördineerd inkoopmodel. Binnen de kaders van dit model heeft de centrale afdeling Facilitaire Zaken & Inkoop (hierna: afdeling FZ/Inkoop) een regisserende rol in de procesgang van de verschillende inkoopprojecten. Over het verloop van deze projecten en de resultaten ervan rapporteert de afdeling FZ/Inkoop aan de directie. De directie kan hierdoor op het inkoopgedrag van de organisatie sturen. Het inkoopproces zelf wordt decentraal – dus op afdelingsniveau – uitgevoerd. De centrale afdeling FZ/Inkoop adviseert bij het voortraject en het tactisch inkoopproces. Bij het tactisch inkoopproces levert de afdeling FZ/Inkoop voor het aanbesteden ook uitvoeringscapaciteit. Schematisch ziet dit sturingsmodel er zo uit:



4.3 ■ Taken en verantwoordelijkheden, procesgang

Bij elke inkoop is er een wat- en een hoe-vraag. De wat-vraag gaat over de specificaties van de benodigde levering, dienst of werk, waarvoor inhoudelijke deskundigheid vereist is. De hoe-vraag gaat over de te hanteren aanbestedingsprocedure en vereist kennis van aanbestedingsregels.

Op basis van het door het provinciale bestuur vastgestelde inkoopbeleid, wordt elke aanbesteding in het voortraject voorbereid. Dat betekent dat de waarde van de opdracht en de aanbestedingsprocedure worden bepaald en eventueel marktonderzoek wordt gedaan. Dit alles gebeurt onder verantwoordelijkheid van de afdelingsmanager. In het tactische inkoopproces wordt onderscheid gemaakt tussen inhoud- en transactiedeskundigheid. De inhoudelijke expertise komt van de afdeling of wordt zo nodig ingehuurd. Voor afdelingen die weinig aanbesteden, komt de aanbestedingskennis van de afdeling FZ/Inkoop. Voor afdelingen die veel aanbesteden, is deze expertise op de afdeling aanwezig. Binnen het tactische inkoopproces worden gunningsbeslissingen en contractondertekening door het bestuur gedaan.

Het operationele inkoopproces wordt door de afdelingen zelf gedaan en is de verantwoordelijkheid van de afdelingsmanager.

4.4 ■ Digitaal aanbesteden

Het doelmatig besteden van publieke middelen betekent niet alleen dat er goede afspraken worden gemaakt met leveranciers, maar dat ook het voorafgaande proces – het tactische inkoopproces en in het bijzonder het aanbestedingsproces – zo efficiënt mogelijk verloopt. Binnen de provincie verloopt het proces van vraag en aanbod zoveel mogelijk digitaal. Digitaal aanbesteden is veilig, betrouwbaar, gebruiksvriendelijk en goedkoper omdat de administratieve lasten fors worden gereduceerd. En omdat digitaal aanbesteden web-based is, kan het proces overal plaatsvinden.

4.5 ■ Waardebepaling van de opdracht

Het bepalen van de waarde van de opdracht (levering, dienst of werk) is nodig voor het bepalen van de aanbestedingsprocedure. Uitgangspunt is dat een reële waarde van de opdracht wordt geraamd, exclusief omzetbelasting. Specifiek voor leveringen en diensten geldt dat onderscheid moet worden gemaakt tussen een eenmalige opdracht en een repeterende opdracht, ofwel een duurovereenkomst. Voor een duurovereenkomst geldt als grondslag de reële waarde van gelijksoortige opeenvolgende opdrachten tijdens de voorgaande twaalf maanden. De waarde van de opdracht wordt dan bepaald door de grondslag te vermenigvuldigen met de gewenste looptijd. Voor leveringen geldt dat de looptijd in principe niet langer mag zijn dan 48 maanden.

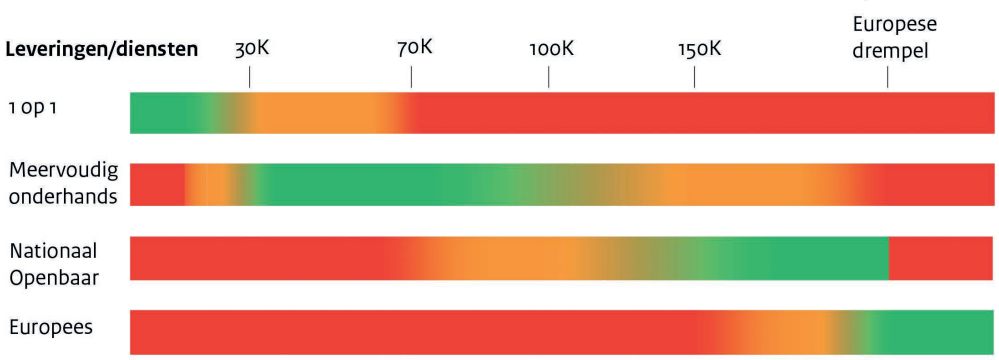
4.6 ■ Bepalen van de aanbestedingsprocedure

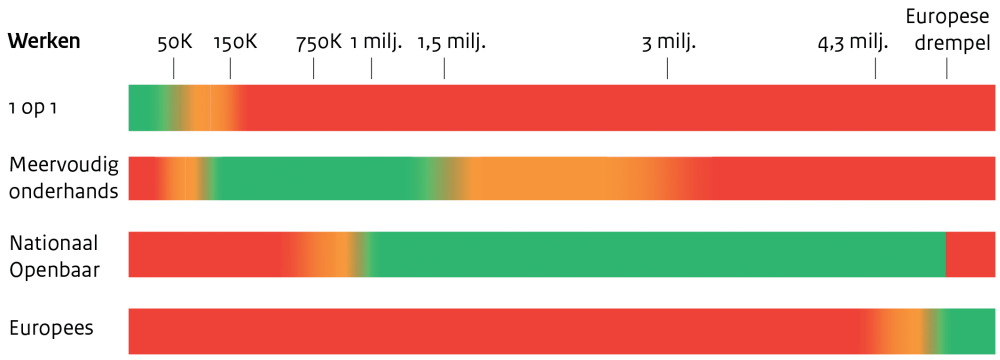
Een aanbestedingsprocedure is een procedure met behulp waarvan de provincie probeert te komen tot gunning van een opdracht aan een marktpartij door concurrentie in de markt op te roepen. Daarbij is het verplicht om opdrachten met een waarde boven de Europese drempelbedragen Europees aan te besteden. Aangezien het aantal opdrachten van de provincie Fryslân met een waarde beneden de Europese drempel veel groter is dan opdrachten boven die drempel, past de provincie ook beneden de Europese drempel aanbestedingsprocedures toe. De provincie maakt daar echter wel keuzes in, omdat volledig open concurrentie – gelet op de transactiekosten - niet altijd in verhouding staat tot het doel
dat met het toepassen van een dergelijke procedure wordt nagestreefd.

Per opdracht wordt bekeken, welke procedure het meest geschikt en proportioneel is. Dit conform de Gids Proportionaliteit. Bij die afweging spelen onder meer de volgende zaken een rol:

- Omvang van de opdracht;
- Transactiekosten van de provincie en de inschrijvers;
- Aantal potentiele inschrijvers;
- Het gewenste eindresultaat;
- Complexiteit van de opdracht en
- Type opdracht/betrokken sector.

Omdat voor iedere opdracht de procedure-afweging weer anders is, bestaan tussen de procedures – uitgezonderd de Europese procedure – geen harde grensbedragen. In onderstaande balkendiagrammen lopende daarom kleuren vloeiend in elkaar over. De kleurenbalken bieden de provincie een handvat in welke richting gedacht moet worden voor de keuze van de aanbestedingsprocedure. Er geldt: groen is toegestaan, oranje is toegestaan mits goed onderbouwd en rood is niet toestaan.





Vanaf een bedrag van € 30.000,- (leveringen/diensten) en € 50.000,- (werken) streeft de provincie naar zoveel mogelijk concurrentiestelling. Keuzes en afwegingen die daarbij worden gemaakt, worden zo nodig vastgelegd in een inkoopstrategie. Hiermee wordt vooraf geborgd dat dergelijke opdrachten conform de uitgangspunten van dit inkoopbeleid in de markt worden gezet.

Enkelvoudig onderhandse aanbesteding
De provincie vraagt aan minimaal één ondernemer een offerte.

Meervoudig onderhandse aanbesteding
De provincie vraagt tussen de drie en vijf ondernemers een offerte. Bij drie wordt – binnen de kaders van rechtmatigheid en mits de markt zich daartoe leent - minimaal één Friese ondernemer uitgenodigd en in het geval meer offertes worden aangevraagd, minimaal twee Friese ondernemers. Dit alles uitgezonderd voor innovatieve aanbestedingsmethodieken, zoals bijvoorbeeld omschreven in paragraaf 1.4.

Nationale aanbesteding
De provincie besteedt de opdracht nationaal aan, dat wil zeggen dat de opdracht betreffende een werk, levering of dienst in volledige concurrentie in de Nederlandse markt wordt weggezet.

Europese aanbesteding
De provincie besteedt de opdracht Europees aan, dat wil zeggen dat de opdracht betreffende een werk, levering of dienst in volledige concurrentie in de Europese markt wordt weggezet.

Sociale en andere specifieke diensten
Voor sociale en andere specifieke diensten geldt een vereenvoudigde procedure. Deze diensten leveren geen bijdrage aan de eenwording van de interne Europese markt omdat de diensten door nationale dienstverleners (moeten) worden uitgevoerd (voorheen 2B-diensten). Het gaat hierbij om diensten op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening. Soorten van deze dienstverlening die door de provincie worden gebruikt zijn bijvoorbeeld hotel- en restaurantdiensten, onderzoek en veiligheidsdiensten, juridische diensten, post en internationale diensten.

Aanbesteden van deze diensten is alleen verplicht voor opdrachten boven de € 750.000. Voor deze opdrachten geldt een vereenvoudigde procedure waarbij een aankondiging en een gunningsbericht verplicht zijn.

4.7 ■ Klachtenloket

In voorkomende gevallen – bijvoorbeeld bij complexe opdrachten – kan een aanbestedingsprocedure onduidelijk zijn of vragen oproepen. Het is een wederzijds belang dat vragen, klachten en onduidelijkheden in een zo vroeg mogelijk stadium worden weggenomen. Dit bespaart tijd, kosten en zorgt ervoor dat de (pre-)contractuele verhoudingen tussen partijen niet onnodig onder druk komen te staan. Provincie Fryslân heeft hiervoor een klachtenloket en dient als meldpunt voor klachten over alle aanbestedingsprocedures. Belanghebbenden bij een specifieke aanbesteding kunnen een klacht indienen. Onder belanghebbenden vallen ondernemers die direct belang hebben bij het verwerven van een overheidsopdracht, zoals gegadigden, (potentiële) inschrijvers, onderaannemers van (potentiële) inschrijvers, brancheorganisaties en klachtenloketten van ondernemers. De klacht wordt bekeken door een interne, onafhankelijke commissie –onder leiding van de afdeling FZ/Inkoop – die vervolgens advies uitbrengt hoe om te gaan met de klacht. Klachten omtrent aanbesteden kunnen worden ingediend via aanbestedingsklacht@fryslan.nl.

Naast bovengenoemde interne klachtenprocedure kan een ondernemer of de provincie Fryslân een klacht doorverwijzen naar de externe Commissie van Aanbestedingsexperts.

Tot slot

In het uitvoeren van provincietaken is inkoop een belangrijke schakel. Vanzelfsprekend staat het belang van de Mienskip en de beoogde resultaten voorop.

Met dit inkoop- en aanbestedingsbeleid stelt de provincie Fryslân zich ten doel om voor nu en in de toekomst een professionele en zorgvuldige wijze van inkopen en aanbesteden te waarborgen. Daarbij willen wij ons profileren als een zakelijke, betrouwbare en integere partner.

provinsje fryslân
provincie fryslân