



Provinciale Staten

Cluster	IA	Behandeld	M. Pörteners - Dawidczyk
Ons kenmerk	DOC-00451069	Telefoon	+31 6 52 73 58 41
Uw kenmerk	-	Maastricht	11 april 2023
Bijlage(n)	1	Verzonden	13 april 2023

Onderwerp

Vaststelling Inkoop- en Aanbestedingsbeleid 2023

Geachte staten,

Bijgaand ontvangt u, ter informatie, het op 4 april 2023 door ons vastgestelde nieuw Inkoop- en Aanbestedingsbeleid 2023.

Bij de actualisatie hebben wij rekening gehouden met de uitkomsten van de discussie tijdens de vergadering van de Commissie Financiën, Economische Zaken en Bestuur van 21 januari 2022.

Het inkoopbeleid is gewijzigd op de volgende punten:

- Het opnemen van een afwijkingsbevoegdheid voor het Presidium inzake opdrachten van PS;
- Het verhogen van de drempel voor meervoudig onderhandse aanbestedingen van Werken van €50.000 naar €150.000 exclusief btw (zoals bij het Rijk);
- Het opnemen van geactualiseerde uitgangspunten ten aanzien van maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen (MVOI 2022);
- Het opnemen van de KYC procedure;
- Het aanduiden van de plaats en verantwoordelijkheden van de clusters in relatie tot het inkoopproces in het licht van Three Lines of Defence.

Met het vaststellen van het nieuwe inkoopbeleid menen wij te hebben voldaan aan de toezegging van de portefeuillehouder, de heer Roest, zoals het in de mededeling portefeuillehouder d.d. 25 april 2022 is verwoord.

Gedeputeerde Staten,
namens dezen,

A.G.M. Roest

Inkoop- en Aanbestedingsbeleid 2023

provincie limburg



Colofon

Uitgave: Provincie Limburg | Cluster Inkoop & Aanbesteding
Datum: 28-03-2023
Bezoekadres: Limburglaan 10 te Maastricht
Postadres: Postbus 5700, 6202 MA, Maastricht
E-mail: aanbestedingen@prvlimburg.nl
Website: <https://www.limburg.nl/over/organisatie/inkoop/>

Inhoud

1.	Algemene uitgangspunten	5
1.1.	Doelstelling beleid	5
1.2.	Integriteit	5
1.3.	Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen	6
1.3.1.	Doelstelling MVOI	6
1.3.2.	Transitie naar een circulaire economie/energietransitie	6
1.3.3.	Speerpunten MVOI	6
1.3.4.	Actieplan MVOI	6
1.3.5.	Ontwikkeling benodigde expertise	6
1.4.	Toepassingsbereik	7
2.	Organisatorische uitgangspunten	8
2.1.	Organisatie van de Inkoopfunctie	8
2.2.	Operationalisering van dit Inkoop- en Aanbestedingsbeleid.....	8
2.2.1.	Three Lines of Defense-model.....	8
2.2.2.	Transparantie en interne verantwoording	9
2.3.	Marktverkenning en marktconsultatie	9
2.4.	Keuze aanbestedingsprocedure	10
2.5.	Algemene Inkoopvoorwaarden	11
2.6.	Aanbestedingsplatform	11
3.	Economische uitgangspunten	12
3.1.	Voorkomen afhankelijkheidsrelatie	12
3.2.	Administratieve lastenbeperking voor ondernemers.....	12
4.	Juridische uitgangspunten	13
4.1.	Aanbestedingsrechtelijke beginselen.....	13
4.2.	Wettelijk kader.....	13
4.3.	Clusterverbod, perceelsgebod en splitsingsverbod	13
4.4.	Mandaat(regeling)	14
4.5.	Uitzonderingen op de aanbestedingsplicht	14
4.5.1.	<i>Opdrachten boven de Europese aanbestedingsdrempel</i>	14
4.5.2.	<i>Opdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempel</i>	14
4.6.	Meerwerk of aanvullende opdrachten.....	15
4.7.	Klachtenmeldpunt	16

Inleiding

De Provincie Limburg geeft jaarlijks ruim 200 miljoen euro gemeenschapsgeld uit voor de aanschaf van goederen, het verlenen van diensten of concessies en het creëren van werken. Dit alles ten dienste van de leefbaarheid en de ontwikkeling van onze Euregio en uiteraard altijd op een doelmatige, rechtmatige en integere wijze aanbesteed. Inkoop is daarbij een middel om dit te verwezenlijken. De provincie creëert namelijk waar mogelijk een maatschappelijke meerwaarde. Die aandacht voor maatschappelijke meerwaarde wordt ook tot uiting gebracht in de ambitie om via de route van inkoop bij te blijven dragen aan de verdere verduurzaming van Limburg.

Het inkoopbeleid is een kaderstellend instrument en geeft sturing aan de inkoopactiviteiten van de Provincie Limburg. Naast deze kaders biedt het handvatten voor medewerkers én leveranciers en is het een instrument voor het bestuur om (strategische) doelen te realiseren.

De inkoopfunctie is de laatste jaren in sneltreinvaart doorgegroeid van een juridisch, op het proces gerichte functie, naar een strategische adviesfunctie waarbij Inkoop een substantiële bijdrage levert aan het behalen van de provinciale doelstellingen. Samen met (organisatorische) ontwikkelingen brengt dit nieuwe inzichten met zich die vragen voor een actualisering van het in 2019 vastgestelde 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019'.

Maastricht, maart 2023.

1. Algemene uitgangspunten

1.1. Doelstelling beleid

Middels inkoop en aanbesteding beogen wij zoveel mogelijk maatschappelijke (meer)waarde en “*value for taxpayers money*” te creëren. Door publieke gelden efficiënt en effectief in te zetten, leveren wij een bijdrage aan beleidsdoelstellingen op het gebied van mens, economie en milieu. Concreet gaat het daarbij om: het bieden van kansen aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, het bieden van kansen aan Limburgse MKB-ondernemingen alsmede het leveren van een bijdrage aan de transitie naar een circulaire (Limburgse) economie. De Provincie Limburg tracht de doelstelling van dit beleid te behalen middels:

- een professionele inkooporganisatie;
- een helder en transparant inkoopproces;
- een integere en betrouwbare handelswijze.

1.2. Integriteit

Bij aanbestedingen is het van belang dat marktpartijen vanuit een gelijk speelveld aanspraak kunnen maken op een opdracht van de Provincie Limburg. Integriteit en transparantie in onze handelwijze, zowel bestuurlijk als ambtelijk, zijn daarbij belangrijke randvoorwaarden. Derhalve houden bestuurders en ambtenaren zich aan de vastgestelde gedragscodes, te weten: de “*Gedragscode integriteit commissaris van de Koning en Gedeputeerde Provincie Limburg*”¹ respectievelijk de “*Ambtelijke Gedragscode Provincie Limburg*”². Zij handelen zakelijk en objectief om (de schijn van) belangenverstrengeling en bevoordeling te voorkomen. Verder vindt bij inkoop- en aanbestedingsactiviteiten functiescheiding plaats en wordt het zogenaamde “vier-ogen”-principe gehanteerd.

De Provincie wil vóór gunning van een opdracht weten met wie zij zaken doet. Voorop staat dat de Provincie enkel zaken wil doen met integere ondernemers. Dit betreft in ieder geval ondernemers die zich *niet* inlaten met criminele of illegale praktijken alsmede ondernemers waarbij *geen* sprake is van (de schijn) van belangenverstrengeling. In dat kader zijn verschillende maatregelen genomen om bij inkoop- en aanbestedingsactiviteiten meer inzicht te krijgen in de achtergrond en/of het netwerk van potentiële opdrachtnemers, welke vervat zijn in een “*Know Your Customer*”-procedure³. De integriteit van ondernemers wordt onder meer getoetst door het opvragen van een Gedragsverklaring Aanbesteden (GVA). De integriteit van personen kan zo nodig worden getoetst door het opvragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) en/of het laten ondertekenen van een geheimhoudings- en/of integriteitsverklaring. Daarnaast bestaat de mogelijkheid bij aanbestedingen informatie op te vragen over eventuele onderaannemers. Indien concrete signalen of verkregen inzichten daar aanleiding toe geven wordt (het instrumentarium van) de Wet Bevordering Integriteitsbeoordeling Openbaar Bestuur (Wet Bibob)⁴ ingezet, waarbij afstemming met het BIBOB-team van de Provincie Limburg plaatsvindt.

¹ Op het moment van publicatie van dit beleid betreft dit de: [Gedragscode integriteit commissaris van de Koning en gedeputeerden Provincie Limburg 2021.pdf](#)

² Op het moment van publicatie van dit beleid betreft dit de: [Ambtelijke gedragscode provincie limburg 2020 "Goed ambtelijk vakmanschap".pdf](#)

³ Vanuit inkoopperspectief wordt ook wel gesproken van de “*Know Your Contractor*”-procedure.

⁴ Zie: [wetten.nl - Regeling - Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur - BWBR0013798 \(overheid.nl\)](#). Op het moment van publicatie van dit beleid is tevens deze provinciale beleidslijn van kracht: de [Beleidslijn bibob provincie limburg 2018.pdf](#)

1.3. Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen

1.3.1. Doelstelling MVOI

Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (hierna ook: “MVOI”) is een wijze van inkopen waarbij – naast aspecten als prijs of kwaliteit van dienstverlening – ook de impact op het milieu, de mens en de (lokale) economie meewegen. Anders geformuleerd: MVOI is inkopen waarbij beoogd wordt om – naast invulling te geven aan de benodigde leveringen, diensten en werken – ook positieve milieu-, maatschappelijke en economische effecten te generen. Dit met als uiteindelijk doel: het in gang zetten van een ketenversnelling inzake het realiseren van de duurzame ontwikkelingsdoelen / Sustainable Development Goals (hierna ook: “SDG’s”)⁵.

1.3.2. Transitie naar een circulaire economie/energietransitie

De Provincie Limburg wil een transitie naar een circulaire economie alsmede een CO2-reductie bewerkstelligen. Daartoe is een Beleidskader Circulaire Economie⁶ en een Provinciale Energie Strategie (PES) vastgesteld. Beide beleidskaders stellen dat de Provincie Limburg zelf het goede voorbeeld wil geven. Dit betekent dat de Provincie leveringen, diensten en werken zoveel mogelijk op maatschappelijk verantwoorde wijze inkoopt.

1.3.3. Speerpunten MVOI

Bij MVOI worden de 17 vastgestelde SDG’s als kompas gebruikt. De Provincie Limburg richt zich in de komende jaren bij haar inkoopactiviteiten in het bijzonder op drie specifieke doelen:

- Het stimuleren van de transitie naar een *circulaire* economie alsmede een reductie van CO2. De Provincie Limburg tracht haar inkoopactiviteiten verder te verduurzamen alsmede de transitie naar een circulaire economie in Limburg te versnellen om zodoende bij te dragen aan de klimaatopgave.
- Het stimuleren van een duurzame *groei* van de Limburgse economie. De Provincie Limburg tracht om bij haar inkopen bij te dragen aan het creëren en behouden van *werkgelegenheid* in Limburg. In het bijzonder is daarbij aandacht voor het *Limburgse MKB*⁷.
- Het stimuleren van een *inclusieve* samenleving. De Provincie Limburg tracht om bij haar inkopen bij te dragen aan het creëren van (leer)werkplekken en stages voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit geschiedt veelal door in de uitvraag van een aanbesteding een uitvoeringseis op het gebied van social return op te nemen dan wel door een opdracht aan te merken als een zogenoemde ‘voorbehouden opdracht’.

Concreet wordt getracht om bovengenoemde speerpunten zodanig mee te nemen bij aanbestedingen dat een goede invulling van de eisen en wensen op dit gebied leidt tot een grotere kans op het verkrijgen van de opdracht.

1.3.4. Actieplan MVOI

MVOI vereist een meer planmatige aanpak. Om die reden stelt de Provincie Limburg periodiek een Actieplan Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen op (hierna ook: “Actieplan MVOI”). In dit Actieplan worden de concrete doelstellingen op het gebied van MVOI voor de komende periode vastgelegd. De meest recente versie van het Actieplan MVOI vormt telkens een bijlage bij dit Inkoop- en Aanbestedingsbeleid.

1.3.5. Ontwikkeling benodigde expertise

Om leveringen, diensten en/of werken op maatschappelijk verantwoorde wijze in te kopen is veel kennis en kunde vereist. Derhalve wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de benodigde expertise. Denk hierbij aan:

- het actief deelnemen aan interne dan wel regionale of landelijke (leer)netwerken en andere initiatieven op het gebied van MVOI;
- het delen van (opgedane) kennis binnen de eigen organisatie op het gebied van duurzaamheid,

⁵ De Sustainable Development Goals (SDG’s), zijn zeventien doelen om van de wereld een betere plek te maken in 2030. Zie: [Home - SDG Nederland](#)

⁶ Op het moment van publicatie van dit beleid gaat het daarbij om: het Beleidskader Circulaire Economie 2.0 2020-2023. Zie: [kader_circulaire_economie_2_0\(4\).pdf](#)

⁷ Ondernemingen met <250 werknemers, een jaaromzet van <€50 miljoen en/of een jaarlijks balanstotaal van <€43 miljoen.

klimaatneutraliteit, de energietransitie, circulariteit en (de transitie naar) een circulaire economie (met behulp van o.a. duurzaamheidsteam en de Limburg Academy);

- voortdurend de dialoog met de markt aangaan.

1.4. Toepassingsbereik

Het onderhavige *Inkoop- en Aanbestedingsbeleid Provincie Limburg 2023*⁸ is van toepassing op alle overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en/of werken alsmede op alle concessieopdrachten voor werken en/of diensten van de Provincie Limburg, ongeacht de geraamde opdrachtwaarde van deze overheidsopdrachten of concessieopdrachten. Dit beleid is niet van toepassing op overeenkomsten die geen overheidsopdracht betreffen, bijvoorbeeld: arbeidsovereenkomsten of overeenkomsten tot geldlening.

⁸ Het “*Inkoop- en Aanbestedingsbeleid Provincie Limburg 2023*” wordt in dit document ook wel aangeduid als: “*Inkoop- en Aanbestedingsbeleid*”.

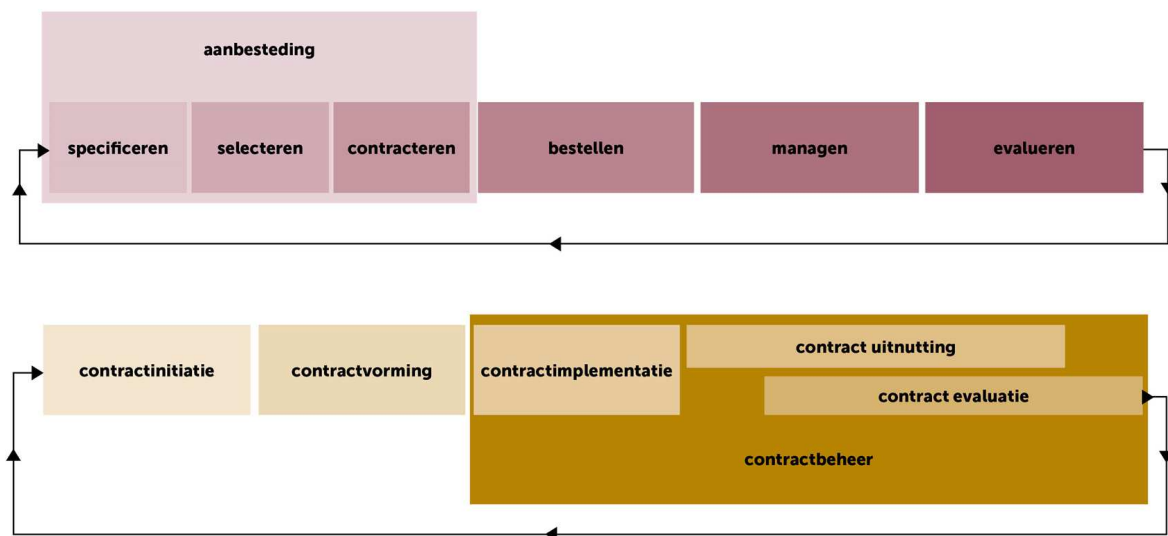
2. Organisatorische uitgangspunten

2.1. Organisatie van de Inkoopfunctie

De Provincie Limburg hanteert een centraal gecoördineerd inkoopmodel. Binnen de kaders van dit model heeft cluster Inkoop & Aanbesteding een regisserende en adviserende rol in de procesgang van de verschillende inkooptrajecten en het bijbehorende contractbeheer en contractmanagement.

Het inkoop- en contractmanagementproces is cyclisch van aard en wordt op clusterniveau uitgevoerd. In onderstaande figuur zijn beide processen weergegeven inclusief de onderlinge samenhang.

Inkoop- en contractmanagement



Het inkoopproces bestaat uit zes fasen, te weten: specificeren, selecteren, contracteren, bestellen, managen en evalueren. In de eerste drie fasen vindt de aanbesteding plaats. Parallel aan het inkoopproces vindt het contractmanagementproces plaats dat bestaat uit vijf fasen, te weten: contractinitiatie, contractvorming, contractimplementatie, contractuitnutting en contractevaluatie. Vanaf de contractimplementatie tot en met de contract(eind)evaluatie vinden ook contractbeheeractiviteiten plaats. Uit de samenhang is onder andere te herleiden dat gedurende de aanbesteding ook de contractinitiatie en contractvorming plaatsvindt.

2.2. Operationalisering van dit Inkoop- en Aanbestedingsbeleid

2.2.1. Three Lines of Defense-model

De borging van de uitgangspunten en doelstellingen van dit beleid vereist dat het totale inkoop- en aanbestedingsproces 'in control' is. Om te bewerkstelligen dat processen in control zijn wordt binnen de Provincie Limburg het zogenoemde *Three Lines of Defence-model* (hierna ook: "3LoD-model") toegepast. In relatie tot het inkoop- en aanbestedingsproces kan het 3LoD-model als volgt worden beschreven:

1. Eerste lijn

Het lijn- of programmamanagement (de "business") is primair zelf verantwoordelijk voor de beheersing en het resultaat van haar processen (procesvoering), het managen en beheersen van risico's (procescontrole's) en voor een betrouwbare informatievoorziening (sturingsinformatie).

In relatie tot het inkoop- en aanbestedingsproces betekent dit concreet dat de (lijn)clusters en de programma's eindverantwoordelijk zijn voor het rechtmatig en doelmatig uitvoeren van (decentrale) inkoop- en aanbestedingsactiviteiten (alsmede voor het uitvoeren adequaat

contractmanagement ten aanzien van de eigen contracten). De clusters zijn tevens verantwoordelijk voor het opnemen van de geplande aanbestedingen in de clusterjaarplannen alsook het jaarlijks aanleveren van informatie over aankomende aanbestedingen aan cluster I&A ten behoeve van de op te stellen aanbestedingskalender.

2. Tweede lijn

Het lijn-/en programmamanagement wordt ondersteund door diverse serviceclusters, waaronder het cluster Inkoop & Aanbesteding. Deze ondersteunende clusters zorgen onder meer voor tegenmacht en een kritische blik. Anders gezegd: naast een ondersteunende en adviserende rol, coördineert en bewaakt de tweede lijn (op onafhankelijke wijze) of de eerste lijn haar verantwoordelijkheid neemt. De tweede lijn heeft daarbij een signalerende rol. Deze lijn is verantwoordelijk voor het ontwerpen en implementeren van de systemen voor de beheersing van de bedrijfsprocessen, planning en control, informatieverwerking, communicatie en rapportage.

In relatie tot het inkoop- en aanbestedingsproces betekent dit concreet dat het cluster Inkoop- & Aanbesteding de andere clusters en/of de programma's ondersteunt bij het uitvoeren van inkoop- en aanbestedingsactiviteiten alsmede gevraagd en ongevraagd adviseert bij aanbestedingsrechtelijke vraagstukken. In bepaalde situaties is ondersteuning door c.q. samenwerking met het cluster Inkoop- & Aanbesteding verplicht, tenzij de directie of het bestuur hier gemotiveerd van afwijken.

Bijvoorbeeld: inkoopadviseurs van het cluster Inkoop & Aanbesteding verzorgen in beginsel verplicht de procesbegeleiding van alle aanbestedingstrajecten met een geraamde opdrachtwaarde vanaf € 50.000,00 ex. Btw.⁹ Cluster Inkoop & Aanbesteding gebruikt informatie van de aanbestedingskalender om de inkoopcapaciteit op de geplande aanbestedingen af te stemmen.

3. Derde lijn

De afdeling Concern zorgt voor een extra onafhankelijke blik op het totale proces. Door middel van audits of steekproeven worden de control-werkzaamheden binnen de eerste en tweede lijn getoetst op diverse aspecten (financieel, juridisch, planning, doelmatigheid). Het cluster Concern ontwikkelt en onderhoudt het functioneren van het gehele risico- en controlframework, monitort de totale samenhang op doelmatigheid en beheersing en deelt kennis in de organisatie (lessons learned).

In relatie tot het inkoop- en aanbestedingsproces betekent dit concreet dat het cluster Concern de opzet analyseert en werking toetst van het totale inkoopproces, zoals uitgewerkt en vastgelegd in het proceshandboek "*Zo werken wij Inkoop & Aanbesteding*". Hierbij adviseert het cluster over de mogelijke inconsistenties en/of verbeteringen. Jaarlijks worden steekproefsgewijs audits op rechtmatigheid en doelmatigheid uitgevoerd op afgeronde inkooptrajecten. Onder deze steekproef vallen nadrukkelijk ook kleine inkooptrajecten met een geraamde opdrachtwaarde tot € 20.000 ex. Btw.

2.2.2. Transparantie en interne verantwoording

Het college van Gedeputeerde Staten legt middels een integrale jaarrapportage verantwoording aan Provinciale Staten af over de uitvoering van dit Inkoop- en Aanbestedingsbeleid alsmede over alle inkoop- en aanbestedingsactiviteiten die in het voorafgaande jaar hebben plaatsgevonden.

2.3. Marktverkenning en marktconsultatie

In het kader van de voorbereiding van een aanbesteding bieden de instrumenten van marktverkenning en marktconsultatie inzicht in de haalbaarheid van specifieke eisen en wensen op het gebied van duurzaamheid, circulariteit, kosten en innovatie. Derhalve zullen deze instrumenten laagdrempelig worden toegepast, onder andere bij duurzame/circulaire en/of innovatieve aanbestedingen.

Een marktverkenning vindt voorafgaand aan een aanbesteding plaats op basis van deskresearch.

⁹ Een uitzondering geldt voor het uitvoeren van mini-competities in het kader van sommige raamcontracten met meerdere raamcontractanten.

Indien noodzakelijk wordt tevens een marktconsultatie georganiseerd, waarbij de markt uitgenodigd wordt om mee te denken over (de inhoud van) de opdracht. De Provincie kan zich hierdoor een beter beeld vormen van:

- de opbouw en samenstelling van de betreffende markt;
- de specifieke kenmerken van de diensten, producten en werken die deze ondernemingen kunnen leveren;
- de oplossingen die op de betreffende markt beschikbaar zijn.

2.4. Keuze aanbestedingsprocedure

Met in achtneming van de in de Aanbestedingswet alsmede de Gids Proportionaliteit opgenomen uitgangspunten, beziet de Provincie Limburg per opdracht welke aanbestedingsprocedure geschikt en proportioneel is. Daarbij zijn de volgende twee zaken van belang:

1. het *soort* opdracht dat wordt verstrekt. Hierbij wordt (onder meer) een onderscheid gemaakt tussen: overheidsopdrachten voor leveringen en/of diensten, overheidsopdrachten voor sociale- en specifieke diensten, overheidsopdrachten voor werken, concessieopdrachten voor diensten en concessieopdrachten voor werken;
2. de geraamde opdrachtwaarde van de betreffende opdracht. In onderstaande tabellen zijn per type aanbestedingsprocedure de aanbestedingsdrempels weergegeven die de Provincie Limburg hanteert en die aansluiten bij de Gids Proportionaliteit.

Leveringen / diensten	Van	Tot
Enkelvoudig onderhands	€ 0	€ 50.000
Meervoudig onderhands	€ 50.000	€ 215.000
Europees	€ 215.000	∞

Sociale en andere specifieke diensten ¹⁰	Van	Tot
Enkelvoudig onderhands	€ 0	€ 50.000
Meervoudig onderhands	€ 50.000	€ 750.000
Europees	€ 750.000	∞

Werken	Van	Tot
Enkelvoudig onderhands	€ 0	€ 150.000
Meervoudig onderhands	€ 150.000	€ 1.500.000
Nationaal	€ 1.500.000	€ 5.382.000
Europees	€ 5.382.000	∞

Concessies voor werken of dienstenconcessies	Van	Tot
Enkelvoudig onderhands	€ 0	€ 50.000
Meervoudig onderhands	€ 50.000	€ 1.500.000
Nationaal (alleen bij concessies voor werken)	€ 1.500.000	€ 5.382.000
Europees	€ 5.382.000	∞

De Europese Commissie stelt de drempelwaarden voor Europese aanbestedingen elke twee jaar opnieuw vast.¹¹ De Provincie Limburg hanteert bij aanbestedingen steeds de meest vigerende Europese aanbestedingsdrempels.

¹⁰ Sociale en andere specifieke diensten zijn diensten met een beperkte grensoverschrijdende dimensie. Denk hierbij aan bepaalde diensten op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, etc. Zie voor een overzicht van de CPV-codes die als sociale en andere specifieke diensten worden aangemerkt: https://www.piano.nl/sites/default/files/media/documents/2021-11/overzichtcpv-codesnaardienst-april2016-1_0.pdf

¹¹ De Europese aanbestedingsdrempels, zoals deze gelden ten tijde van de publicatie van dit beleid, zijn van kracht tot en met: 31-12-2024.

Alle inkoopbehoeftes met een geraamde opdrachtwaarde vanaf € 20.000 ex. Btw worden vooraf door het cluster Inkoop & Aanbesteding van een aanbestedingsrechtelijk advies voorzien en ter besluitvorming voorgelegd aan het Directieteam. Alle inkopen met een geraamde opdrachtwaarde boven de nationale en Europese aanbestedingsdrempels worden tevens vooraf ter besluitvorming voorgelegd aan Gedeputeerde Staten.

2.5. Algemene Inkoopvoorwaarden

De Provincie Limburg past zoveel als mogelijk op alle opdrachten één van de navolgende algemene inkoopvoorwaarden toe:

- bij leveringen en diensten¹²: de Algemene Inkoopvoorwaarden Provincie Limburg voor leveringen en diensten (AIV); zie: <https://www.limburg.nl/over/organisatie/inkoop>¹³;
- bij leveringen en diensten op het gebied van ICT: de Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT)¹⁴ of de Algemene Rijksvoorwaarden bij IT-overeenkomsten (ARBIT)¹⁵;
- bij werken: de Uniforme administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken en van technische installatiewerken (UAV)¹⁶ of Uniforme Administratieve Voorwaarden Geïntegreerde Contracten (UAV-GC)¹⁷.

Bij opdrachten voor leveringen en/of diensten die in gezamenlijkheid met andere aanbestedende diensten worden ingekocht, bestaat te allen tijde de mogelijkheid dat de algemene inkoopvoorwaarden van een andere deelnemende aanbestedende dienst op de opdracht van toepassing worden verklaard.

2.6. Aanbestedingsplatform

De Provincie Limburg maakt gebruik van een aan TenderNed¹⁸ gekoppeld elektronisch aanbestedingsplatform voor al haar meervoudig onderhandse, nationale en Europese aanbestedingen, alsmede voor de aanbesteding van nadere opdrachten in het kader van het Dynamisch Aankoopstelsel. Deze zogenoemde “eTender-applicatie” wordt – naast het uitvoeren van aanbestedingen – ook gebruikt voor het beheren van contracten die gesloten zijn naar aanleiding van de uitgevoerde aanbestedingen.

De Provincie Limburg kan bij meervoudig onderhandse aanbestedingen ervoor kiezen dat inschrijvingen niet via het elektronisch aanbestedingsplatform worden ingediend, maar per e-mail of via de reguliere post. Tevens kan de Provincie Limburg bij nationale of Europese aanbestedingen ervoor kiezen dat de inschrijvingen rechtstreeks via TenderNed worden ingediend, waarbij uiteraard te allen tijde de aanbestedingsrechtelijke beginselen gewaarborgd blijven.

Bij enkelvoudig onderhandse aanbestedingen wordt in beginsel per e-mail of via de reguliere post een offerte opgevraagd.

¹² Meer concreet: leveringen en diensten *niet* op het gebied van ICT.

¹³ Op het moment van publicatie van dit beleid betreft dit de AIV 2019. Bij elke aanbesteding wordt steeds de meest recente versie van de betreffende Algemene Inkoopvoorwaarden op de opdracht van toepassing verklaard.

¹⁴ Op het moment van publicatie van dit beleid betreft dit de GIBIT 2020. Bij elke aanbesteding worden in beginsel de meest recente versie van de GIBIT op de opdracht van toepassing verklaard.

¹⁵ Op het moment van publicatie van dit beleid betreft dit de ARBIT 2022. Bij elke aanbesteding worden in beginsel de meest recente versie van de ARBIT op de opdracht van toepassing verklaard.

¹⁶ Op het moment van publicatie van dit beleid betreft dit de UAV 2012. Bij elke aanbesteding wordt in beginsel de meest recente versie van de UAV op de opdracht van toepassing verklaard.

¹⁷ Op het moment van publicatie van dit beleid betreft dit de UAV-GC 2005. Bij elke aanbesteding wordt in beginsel de meest recente versie van de betreffende UAV-GC op de opdracht van toepassing verklaard.

¹⁸ Alle nationale en Europese aanbestedingen dienen op grond van de Aanbestedingswet 2012 openbaar gepubliceerd te worden op: <https://www.tenderNed.nl>. Alle Europese aanbestedingen dienen daarnaast verplicht openbaar gepubliceerd te worden op: <https://ted.europa.eu>

3. Economische uitgangspunten

3.1. Voorkomen afhankelijkheidsrelatie

De Provincie Limburg tracht een afhankelijkheidsrelatie met haar opdrachtnemers te voorkomen. Dit betreft de volgende situaties:

- de Provincie Limburg wordt voor bepaalde diensten of leveringen afhankelijk van één opdrachtnemer ("vendor lock-in"). Dit leidt er namelijk al snel toe dat de benodigde diensten, leveringen en werken mogelijk niet (meer) tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding worden verkregen. Dit betekent dat ofwel een niet-concurrerende prijs wordt betaald, ofwel de opdracht uitgevoerd wordt tegen voorwaarden die minder gunstig zijn voor de Provincie;
- de jaaromzet van een opdrachtnemer komt (in overwegende mate) voort uit opdrachten van de Provincie. Dit leidt ertoe dat deze opdrachtnemer (grotendeels) afhankelijk wordt van én zijn directe bestaansrecht ontleent aan deze opdrachten van de Provincie, hetgeen eveneens ongewenst is

Het toepassen van functioneel specificeren van opdrachten, het aangaan van overeenkomsten voor tijdelijke duur en adequaat contractmanagement dragen bij aan het voorkomen van afhankelijkheidsrelaties.

3.2. Administratieve lastenbeperking voor ondernemers

Een aanbesteding brengt voor zowel inschrijvers als de eigen organisatie (onderdelen) in veel gevallen aanzienlijke administratieve lasten met zich. De Provincie tracht deze administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken en de transactiekosten laag te houden. Het beginsel van proportionaliteit speelt daarbij een belangrijke rol. Zo worden uitsluitend uitsluitingsgronden van toepassing verklaard en geschiktheidseisen gesteld die proportioneel zijn in verhouding tot de omvang van de opdracht. Tevens wordt van inschrijvers niet verlangd dat zij – om in aanmerking te komen voor gunning van de opdracht – onnodig uitgebreide plannen van aanpak indienen, welke niet in verhouding staan tot de waarde van de betreffende opdracht. Ook kan de Provincie een Dynamisch Aankoopstelsel (DAS)¹⁹ instellen of een raamovereenkomst sluiten voor gangbare werken, leveringen en diensten die regelmatig nodig zijn. Nadere opdrachten binnen het betreffende DAS of binnen de betreffende raamovereenkomst kunnen dan snel en op eenvoudige wijze worden verstrekt tegen lage transactiekosten. De administratieve lasten worden ook beperkt door bij aanbestedingen zoveel mogelijk gebruik te maken van elektronische middelen.²⁰

¹⁹ Een Dynamisch aankoopstelsel (DAS) is een elektronisch proces voor het doen van gangbare aankopen van werken, leveringen of diensten.

²⁰ Zie in dat kader ook paragraaf 2.6.

4. Juridische uitgangspunten

4.1. Aanbestedingsrechtelijke beginselen

Bij alle aanbestedingen van de Provincie Limburg worden de aanbestedingsrechtelijke beginselen in acht genomen, te weten: het beginsel van gelijke behandeling, het beginsel van non-discriminatie naar nationaliteit, het transparantiebeginsel en het proportionaliteitsbeginsel. Tevens worden bij alle aanbestedingen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht genomen, met name: het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Dit Inkoop- en Aanbestedingsbeleid dient dan ook geïnterpreteerd te worden in het licht van voornoemde beginselen.

4.2. Wettelijk kader

Alle aanbestedingen van de Provincie Limburg vinden plaats met volledige inachtneming van de vigerende aanbestedingsrechtelijke wet- en regelgeving alsmede nationale en Europese aanbestedingsrechtelijke jurisprudentie. Daarbij gaat het om de navolgende wet- en regelgeving:

- de Europese aanbestedingsrichtlijnen²¹;
- de Aanbestedingswet (Aw 2012);
- het Aanbestedingsbesluit;
- het Aanbestedingsreglement Werken (ARW)²²;
- de Gids Proportionaliteit²³.

4.3. Clusterverbod, perceelsgebod en splitsingsverbod

Op grond van artikel 1.5 Aw 2012 mogen opdrachten niet onnodig worden samengevoegd. Dit wordt ook wel het *clusterverbod* genoemd. Van clusteren is sprake indien een aanbestedende dienst twee of meer opdrachten samenvoegt tot één grotere opdracht. Indien de Provincie Limburg ervoor kiest om twee of meer opdrachten samen te voegen, moet dit op grond van voornoemd artikel uit de Aw 2012 *gemotiveerd* worden in de aanbestedingsstukken. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan de navolgende drie aspecten:

- de samenstelling van de relevante markt en de invloed van de samenvoeging op de toegang tot de opdracht voor voldoende bedrijven uit het MKB;
- de organisatorische gevolgen en risico's van de samenvoeging voor de Provincie Limburg en de betreffende marktpartij(en) en;
- de mate van samenhang van de opdrachten.

Daarnaast is in voornoemd artikel 1.5 Aw 2012 het gebod opgenomen dat een aanbestedende dienst een opdracht in percelen opdeelt, tenzij dit niet passend wordt geacht. Dit wordt ook wel het *perceelsgebod* genoemd.²⁴ Het opdelen van opdrachten in percelen verhoogt de marktwerking. Bovendien maken ook kleinere ondernemingen kans op gunning van (een deel van) de opdracht. Afwijking van dit gebod dient door de Provincie Limburg gemotiveerd te worden in de aanbestedingsstukken.

²¹ Op het moment van publicatie van dit beleid betreft dit de navolgende richtlijnen: Richtlijn 2014/23/EU. "Concessieopdrachten", richtlijn 2014/24/EU "Overheidsopdrachten" en richtlijn 2019/1161/EU "Schone en energie-efficiënte voertuigen".

²² Op het moment van publicatie van dit beleid betreft dit het per 1 juli 2020 gewijzigde ARW 2016.

²³ Op het moment van publicatie van dit beleid betreft dit de derde herziening van de Gids Proportionaliteit d.d. 1 januari 2022.

²⁴ Indien een (grote) opdracht met een geraamde opdrachtwaarde boven de Europese aanbestedingsdrempel in percelen wordt opgedeeld, wordt elk der percelen Europees aanbesteed. Het opdelen in percelen van een opdracht is dus iets anders dan het splitsen van een opdracht in meerdere afzonderlijke opdrachten om zodoende te ontkomen aan een plicht tot (Europees) aanbesteden.

Op grond van artikel 2.14 Aw 2012 mag een aanbestedende dienst een opdracht niet opknippen in meerdere opdrachten om onder de verplichting tot Europees aanbesteden uit te komen. Dit wordt ook wel het splitsingsverbod genoemd. Dit verbod wordt ook toegepast bij opdrachten onder de Europese drempel, in die zin dat (onderdrempelige) opdrachten niet opgesplitst mogen worden om te ontkomen aan een plicht tot nationaal dan wel meervoudig onderhands aan te besteden.

4.4. Mandaat(regeling)

Het aangaan van een verplichting geschiedt met inachtneming van de vigerende mandaatregelingen van de provincie. In het Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten van Limburg²⁵ en Mandaatbesluit directie Provincie Limburg²⁶ zijn de bevoegdheden tot het aangaan van overeenkomsten bepaald.

4.5. Uitzonderingen op de aanbestedingsplicht

4.5.1. Opdrachten boven de Europese aanbestedingsdrempel

Opdrachten waarvan de geraamde opdrachtwaarde de Europese aanbestedingsdrempel²⁷ overschrijdt, zogenoemde '*bovendrempelige opdrachten*', dienen op grond van de Aanbestedingswet 2012 Europees te worden aanbesteed. (Zie paragraaf 2.4.) Er zijn echter opdrachten die, ondanks het feit dat de geraamde opdrachtwaarde de van toepassing zijnde Europese aanbestedingsdrempel overschrijdt, op grond van de Aanbestedingswet 2012 toch niet Europees hoeven te worden aanbesteed. Bij deze wettelijke uitzonderingen op de aanbestedingsplicht gaat het met name om:

- bepaalde overheidsopdrachten voor diensten die buiten het toepassingsbereik van de Europese aanbestedingsrichtlijnen vallen, bijvoorbeeld: opdrachten die aan een andere aanbestedende dienst worden gegund op basis van een uitsluitend recht, opdrachten betreffende arbitrage en bemiddeling en bepaalde opdrachten op het gebied van onderzoek en ontwikkeling²⁸;
- quasi-inhouse opdrachten (quasi-inbesteden)²⁹;
- opdrachten die verstrekt worden in het kader van horizontale samenwerking tussen aanbestedende diensten³⁰.

Daarnaast zijn er opdrachten waarbij – bij wijze van uitzondering – in plaats van een Europese aanbestedingsprocedure de zogenoemde onderhandelingsprocedure zonder aankondiging³¹ gevoerd mag worden. Een voorbeeld hiervan is de zeer uitzonderlijke situatie dat om technische redenen mededinging ontbreekt, waardoor slechts één onderneming de opdracht kan uitvoeren.

De toepassing van een wettelijke uitzonderingsgrond op de aanbestedingsplicht bij een opdracht met een geraamde opdrachtwaarde *boven* de Europese aanbestedingsdrempels dient getoetst te worden door het cluster Inkoop & Aanbesteding en is uitsluitend toegestaan na een positief besluit van het college van Gedeputeerde Staten dan wel – indien het een opdracht van Provinciale Staten betreft – het Presidium van Provinciale Staten.

4.5.2. Opdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempel

Opdrachten met een geraamde opdrachtwaarde *onder* de Europese aanbestedingsdrempel, zogenoemde '*onderdrempelige opdrachten*', dienen in beginsel aanbesteed te worden met toepassing van de in paragraaf 2.4. voorgeschreven aanbestedingsprocedures, te weten: enkelvoudig onderhands, meervoudig onderhands of nationaal. Echter, binnen de kaders van dit inkoopbeleid kan bij wijze van uitzondering worden afgeweken van de toepassing van deze aanbestedingsprocedures.

²⁵ Op het moment van publicatie van dit beleid betreft dit het Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten Provincie Limburg 2022. Zie: [Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten van Limburg 2022 | Lokale wet- en regelgeving \(overheid.nl\)](#).

²⁶ Op het moment van publicatie van dit beleid betreft dit het Mandaatbesluit directie Provincie Limburg 2022. Zie: [Provinciaal blad 2021, 12769 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

²⁷ Zie paragraaf 2.4 van dit beleid voor een overzicht van de Europese aanbestedingsdrempels.

²⁸ Gedoeld wordt op de overheidsopdrachten voor diensten, zoals opgenomen in artikel 2.24 Aw 2012.

²⁹ Gedoeld wordt op overheidsopdrachten, zoals opgenomen in artikel 2.24a en 2.24b Aw 2012.

³⁰ Gedoeld wordt op de overheidsopdrachten, zoals opgenomen 2.24c Aw 2012.

³¹ Gedoeld wordt op de overheidsopdrachten, zoals opgenomen in artikel 2.32 t/m 2.37 (paragraaf 2.2.1.7) Aw 2012.

Afwijkingsbevoegdheid: toepassen van een zwaardere procedure

Eenzijds kan het bij deze afwijkingsbevoegdheid gaan om de toepassing van een 'zwaardere' aanbestedingsprocedure dan is voorgeschreven in paragraaf 2.4. Een voorbeeld hiervan is dat een overheidsopdracht voor diensten met een geraamde opdrachtwaarde van € 200.000,00 ex. Btw niet wordt aanbesteed op basis van een meervoudig onderhandse aanbesteding, maar op basis van een Europese openbare aanbesteding. Het toepassen van een zwaardere procedure is uitsluitend toegestaan indien dit op grond van de Gids Proportionaliteit proportioneel wordt geacht, hetgeen getoetst dient te worden door het cluster Inkoop & Aanbesteding

Afwijkingsbevoegdheid: toepassen van een lichtere procedure

Anderzijds kan het bij deze afwijkingsbevoegdheid gaan om de toepassing van een 'lichtere' aanbestedingsprocedure dan voorgeschreven in paragraaf 2.4. Een voorbeeld hiervan is dat een overheidsopdracht voor diensten met een geraamde opdrachtwaarde van € 100.000,00 ex. Btw niet wordt aanbesteed op basis van een meervoudig onderhandse aanbesteding, maar op basis van een enkelvoudig onderhandse aanbesteding. In dat geval kan het college van Gedeputeerde Staten respectievelijk het Presidium van Provinciale Staten gebruik maken van haar "maatwerkbevoegdheid". Op grond van deze maatwerkbevoegdheid kunnen Gedeputeerde Staten of, indien het een opdracht van Provinciale Staten betreft, het Presidium besluiten om een lichtere aanbestedingsprocedure toe te passen dan de procedure die in paragraaf 2.4 van dit beleid is voorgeschreven. Het verzoek aan Gedeputeerde Staten dan wel het Presidium om gebruik te maken van de maatwerkbevoegdheid dient deugdelijk gemotiveerd te worden alsmede vergezeld te zijn van een aanbestedingsrechtelijk advies door het Cluster Inkoop & Aanbesteding. Dit advies vindt plaats op basis van het daaromtrent bepaalde in de Gids Proportionaliteit.³² Het antwoord op de vraag of in het betreffende geval een lichtere aanbestedingsprocedure proportioneel is, is vooral afhankelijk van de navolgende aspecten:

- de omvang van de opdracht;
- de transactiekosten voor zowel de aanbestedende dienst als de inschrijvers;
- het aantal potentiële inschrijvers;
- het gewenste eindresultaat;
- de complexiteit van de opdracht;
- het type van de opdracht en het karakter van de markt.

De bovengenoemde opsomming uit de Gids Proportionaliteit heeft geen limitatief karakter. De beslissing om gebruik te maken van de maatwerkbevoegdheid kan nadrukkelijk ook op andere steekhoudende argumenten worden gebaseerd, zoals bijvoorbeeld: de noodzaak van ongestoorde continuering van de bedrijfsvoering.

4.6. Meerwerk of aanvullende opdrachten

De wijziging van een lopende opdracht, veelal in de vorm van meerwerk of een aanvullende opdracht, is uitsluitend toegestaan indien geen sprake is van een zogenoemde '*wezenlijke wijziging*'. In een geval een lopende opdracht (wel) wezenlijk wordt gewijzigd dient deze opnieuw te worden aanbesteed.

De vraag of een wijziging van een opdracht al dan niet als '*wezenlijk*' moet worden aangemerkt, wordt beoordeeld aan de hand van het bepaalde in hoofdstuk 2.5 van de Aanbestedingswet. Indien meerwerk of een aanvullende opdracht op grond van voornoemd hoofdstuk uit de Aanbestedingswet 2012 als een niet-wezenlijke wijziging kan worden aangemerkt, dan kan dit meerwerk of deze aanvullende opdracht rechtstreeks opgedragen worden aan de gecontacteerde opdrachtnemer of aannemer. In voornoemd hoofdstuk is bijvoorbeeld de zogenoemde "10%-regel/15%-regel" opgenomen. Deze basisregel luidt als volgt:

³² Daarbij gaat het met name om het bepaalde in voorschrift 3.4.A. van de Gids Proportionaliteit.

Overheidsopdracht	Geoorloofd meerwerk; geen wezenlijke wijziging
Leveringen en diensten	Tot max 10% van de oorspronkelijke opdrachtwaarde, mits de opdrachtwaarde van het meerwerk kleiner is dan € 215.000 ex. Btw.
Sociale en andere specifieke diensten	Tot max 10% van de oorspronkelijke opdrachtwaarde, mits de opdrachtwaarde van het meerwerk kleiner is dan € 750.000 ex. BTW.
Werken	Tot max 15% van de opdrachtwaarde, mits de opdrachtwaarde van het meerwerk kleiner is dan € 5.382.000 ex. BTW.

De Provincie Limburg past hoofdstuk 2.5 van de Aanbestedingswet 2012 óók (analoog) toe op opdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempels, met dien verstande dat:

- (1) de wijziging van deze onderdrempelige opdrachten niet openbaar wordt aangekondigd én;
- (2) dat de analoge toetsing aan het bepaalde uit voornoemd hoofdstuk van de AanbestedingsWet – mede gelet op de geringere opdrachtwaarde – minder restrictief wordt uitgevoerd.

4.7. Klachtenmeldpunt

De Provincie heeft een onafhankelijk klachtenmeldpunt ingesteld waar gegadigden of inschrijvers de mogelijkheid hebben om een klacht of ontevredenheid over een aanbestedingsprocedure van de Provincie Limburg te uiten. De procedure voor het indienen van een klacht bij het klachtenmeldpunt is vastgelegd in een klachtenregeling.³³

³³ Zie: <https://www.limburg.nl/over/organisatie/inkoop/>.