



**Inkoopbeleid
Gemeenschappelijke Regeling
IJsselgemeenten 2019**

| Inhoudsopgave

1. INLEIDING	6
1.1. DOEL	6
1.2. WERKINGSSFEER	6
1.3. UITWERKING	6
1.4. BORGING VAN HET BELEID	6
1.5. LEESWIJZER	7
2. DOELSTELLINGEN	8
2.1. INKOOPSTROMEN WORDEN BEHEERSBAAR EN BESTUURBAAR INGERICHT	8
2.2. BESCHIKBARE MIDDELEN WORDEN DOELMATIG EN EFFICIËNT INGEZET	8
2.3. RECHTMATIGHEID, TRANSPARANTIE EN INTEGRITEIT	9
2.4. AANDACHT VOOR HET MKB	9
2.5. INNOVATIE	9
2.6. DUURZAAMHEID	9
3. KADERS & UITGANGSPUNTEN	10
3.1. WET- EN REGELGEVING: JURIDISCHE KADERS	10
3.1.1. <i>Verdragsbeginselen</i>	10
3.1.2. <i>Algemene beginselen van behoorlijk bestuur</i>	10
3.1.3. <i>Algemene beginselen van het aanbestedingsrecht</i>	10
3.1.4. <i>Europees niveau</i>	11
3.1.5. <i>Nationaal niveau</i>	11
3.1.6. <i>Lokaal niveau</i>	12
3.2. ETHISCHE EN IDEËLE UITGANGSPUNTEN	12
3.2.1. <i>Integriteit</i>	12
3.2.2. <i>Privacy</i>	12
3.2.3. <i>Duurzaam inkopen</i>	13
3.2.4. <i>Professioneel opdrachtgeverschap</i>	13
3.3. ECONOMISCHE UITGANGSPUNTEN	14
3.3.1. <i>Marktorientatie en –consultatie</i>	14
3.3.2. <i>Marktbenadering</i>	14
3.3.3. <i>Aanbestedingsplichtige opdrachten voor (uitgezonderde) diensten</i>	15
3.3.4. <i>Onafhankelijkheid en keuze voor de ondernemersrelatie</i>	16
3.3.5. <i>Midden- en kleinbedrijf (regionaal, lokaal)</i>	16
3.3.6. <i>Samenwerkingsverbanden</i>	17
3.4. ORGANISATORISCHE UITGANGSPUNTEN	17
3.4.1. <i>Inkoop in de organisatie</i>	17
3.4.2. <i>Verantwoordelijkheden</i>	17
3.4.3. <i>Inkoopondersteuning</i>	17

| Definities

De in dit beleidsdocument genoemde afkortingen en begrippen zijn hieronder nader uitgewerkt.

Aanbesteding	:	Een inkoopprocedure met als doel het sluiten van (raam)overeenkomsten voor diensten, leveringen en werken.
ARW2016	:	Aanbestedingsreglement Werken 2016.
Aw2012	:	Wet van 1 november 2012, houdende nieuwe regels omtrent Aanbestedingen (Aanbestedingswet 2012), laatstelijk gewijzigd op 1 juli 2016.
Concessieopdracht	:	Een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten met een of meer dienstverleners en waar de tegenprestatie bestaat uit een exploitatierecht.
Gids proportionaliteit	:	Bij het aanbesteden van opdrachten moet IJsselgemeenten het beginsel van proportionaliteit in acht nemen. Dit beginsel is uitgewerkt in de Gids proportionaliteit, 1 ^e herziening van 12 april 2016. Het verplicht gebruik van deze gids geldt zowel voor Europese aanbestedingen, nationale aanbestedingen als voor meervoudig onderhandse procedures.
Inkoop	:	(Rechts)handelingen van IJsselgemeenten 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.
Inkoopfunctie	:	De inkoopfunctie bestaat uit de activiteiten die moeten worden uitgevoerd om alle leveringen, diensten of werken van externe bronnen te betrekken.
Inschrijving	:	Een door een ondernemer tijdig ingediende aanbieding op basis van de offerteaanvraag en alle daarbij behorende stukken.
Offerteaanvraag	:	Het document, inclusief alle bijlagen, waarin IJsselgemeenten de informatie heeft opgenomen die relevant is voor het uitbrengen van een aanbod voor de te verrichten leveringen, diensten dan wel werken.
Ondernemer	:	Een 'aannemer', een 'leverancier' of een 'dienstverlener'.
Overheidsopdracht voor diensten	:	Een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten tussen een of meer dienstverleners en een of meer aanbestedende diensten en die betrekking heeft op het verlenen van andere diensten dan die vallen onder overheidsopdracht voor werken.
Overheidsopdracht voor leveringen	:	Overheidsopdracht voor leveringen: een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten tussen een of meer leveranciers en een of meer aanbestedende diensten en die betrekking heeft op: <ol style="list-style-type: none">de aankoop, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van producten ofde levering van producten en die slechts zijdeling betrekking heeft op werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren van die levering.

Overheidsopdracht voor werken	<p>: Een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten tussen een of meer aannemers en een of meer aanbestedende diensten en die betrekking heeft op:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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.
Richtlijn	<p>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).</p>
Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA)	<p>De eigen verklaring waarmee ondernemers voorlopig bewijs overleggen voor aanbestedingsprocedures van aanbestedende diensten, bedoeld in artikel 2.84 van de Aw2012 zoals op 5 januari 2016 in het Publicatieblad van de Europese Unie vastgesteld/gepubliceerd.</p>

| Samenvatting

Na de laatste wijziging van de Aanbestedingswet 2012, waarmee de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU in de Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd, is op basis van de in de aanbestedingspraktijk opgedane ervaringen het Inkoopbeleid beoordeeld en op onderdelen bijgesteld. Deze wijzigingen zijn eveneens parallel in een herziening van het Aanbestedingsprotocol verwerkt. Tevens vormen ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid, AVG (privacy) en het Bibob-instrumentarium aanleidingen om het huidige Inkoopbeleid aan te passen.

Dit Inkoopbeleid 2019 is grotendeels van dezelfde compacte opzet als het Inkoopbeleid 2016. Voor de daadwerkelijke uitvoering van het inkoopproces wordt verwezen naar het Aanbestedingsprotocol.

Mede als resultaat van het bovenstaande zijn de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het Inkoopbeleid 2016:

- in de integriteitsparagraaf 3.2.1 is de tekst over de toepassing van de Wet Bibob uitgebreid;
- in verband met de inwerkingtreding van de nieuwe Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) is de tekst in paragraaf 3.2.2 inzake privacy uitgebreid.

Het Inkoopbeleid beschrijft de bestuurlijke uitgangspunten en ambities die IJsselgemeenten op het gebied van inkopen en aanbesteden nastreeft. Vervolgens worden de wettelijke, ethische/ideële en economische kaders beschreven waarbinnen IJsselgemeenten haar inkoopfunctie uitvoert. Als laatste worden de organisatorische uitgangspunten van inkoop binnen IJsselgemeenten beschreven.

| 1. Inleiding

Aanleiding voor het opstellen van dit Inkoopbeleid 2019 is de aanbestedingspraktijk na de inwerkingtreding van een wijziging van de Aanbestedingswet 2012 (Aw2012) per 1 juli 2016 in verband met de implementatie van de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU in de Nederlandse wetgeving. In deze praktijk is een aantal onderwerpen naar voren gekomen die in het kader van het Inkoopbeleid 2019 extra aandacht verdienen, zoals integriteit, duurzaamheid en nieuwe privacywetgeving.

1.1. Doel

Voor de komende jaren zijn de doelstellingen, kaders en uitgangspunten op het gebied van inkopen door IJsselgemeenten vastgelegd in dit Inkoopbeleid 2019.

1.2. Werkingsfeer

Dit beleidsdocument richt zich op alle inkopen door IJsselgemeenten, zowel werken, diensten als leveringen en omvat beleidsmatige keuzes die meerjarig relevant zijn voor de inkoopfunctie van IJsselgemeenten.

IJsselgemeenten is er in dit verband aan gehouden inkoop in te richten op basis van het beleidsdocument van de gemeente Capelle aan den IJssel.

Stichtingen en B.V.'s die ten opzichte van de gemeente voldoen aan het zogenaamde "toezichtcriterium" en het "merendeelcriterium" kunnen volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie worden aangemerkt als een eigen dienst van de gemeente en zijn in verband daarmee gehouden ook hun inkoop in te richten op basis van dit beleidsdocument. Van het toezichtcriterium is sprake als de gemeente toezicht op de gelieerde instelling uitoefent alsof het een eigen dienst betreft en van het merendeelcriterium is sprake als de gelieerde instelling het merendeel (80%) van zijn werkzaamheden verricht ten behoeve van IJsselgemeenten¹.

1.3. Uitwerking

Het inkoopbeleid beschrijft op hoofdlijnen hoe met inkoop en aanbesteden door IJsselgemeenten wordt omgegaan (strategisch/beleidsmatig niveau). De daadwerkelijke praktische uitvoering van het doorlopen van aanbestedingen is beschreven in het Aanbestedingsprotocol (tactisch/operationeel niveau). Het Aanbestedingsprotocol beschrijft de verschillende procedures van inkoop en aanbesteden met alle bijbehorende interne en externe procedures en standaarddocumenten.

Het Aanbestedingsprotocol is een afgeleide van het Aanbestedingsprotocol van gemeente Capelle aan den IJssel. Bij aanpassing van het Aanbestedingsprotocol van IJsselgemeenten zal dienovereenkomstig het Aanbestedingsprotocol van de gemeente Capelle aan den IJssel worden aangepast.

1.4. Borging van het beleid

Het door het Dagelijks Bestuur (hierna "DB") vastgestelde inkoopbeleid moet geborgd worden in de organisatie. Hiervoor gelden de volgende uitgangspunten:

- De afdelingshoofden zijn verantwoordelijk voor de inkoop en borging van het inkoopbeleid binnen hun afdeling;

¹ Aw2012 artikel 2.24a en 2.24b

- De afdelingshoofden van IJsselgemeenten dragen zorg voor het monitoren en evalueren van de dagelijkse inkooppraktijk binnen IJsselgemeenten en doet voorstellen voor verbetering;
- De taakgroep Inkoop (afdeling BCO van de gemeente Capelle aan den IJssel) kan de afdelingen van IJsselgemeenten in het inkoopproces ondersteunen;
- De taakgroep Inkoop kan zorg dragen voor het ondersteunen van de afdelingen bij onder meer het toepassen van thema's als maatschappelijk verantwoord inkopen, nieuwe contractvormen en verdere professionalisering van de inkoop- en aanbestedingsfunctie in de praktijk.
- Jaarlijks voert de unit Administratie van gemeente Capelle een toets uit van de rechtmatigheid van de bestedingen.

1.5. Leeswijzer

Het beleidsdocument is ingedeeld in drie hoofdstukken:

Hoofdstuk 1 is deze inleiding.

Hoofdstuk 2 beschrijft de doelstellingen die IJsselgemeenten nastreeft op het gebied van inkoop en aanbesteden.

Hoofdstuk 3 bevat de kaders en uitgangspunten die van toepassing zijn op het inkoopproces. Het gaat hier om zowel wettelijke, ethische, maatschappelijke, economische en organisatorische uitgangspunten.

2. Doelstellingen

Binnen IJsselgemeenten worden inspanningen gepleegd het vigerende beleid in de dagelijkse werkzaamheden zo goed mogelijk uit te voeren. IJsselgemeenten heeft hierbij de ambitie om:

‘onder gecontroleerde omstandigheden, eerlijk en integer zaken doen met integere ondernemers, professioneel in te kopen volgens bestaande wetgeving en beleid en door weloverwogen in te kopen een bijdrage leveren aan een duurzame samenleving’

Hiertoe wil IJsselgemeenten permanent de professionalisering van de inkoopfunctie nastreven.

2.1. Inkoopstromen worden beheersbaar en bestuurbaar ingericht

Binnen de inkoopfunctie moet rechtmatig en op een professionele manier invulling worden gegeven aan goed opdrachtgeverschap. Het DB wil een herkenbare structuur in het inkoopproces. Door middel van het jaarlijks op te stellen inkoopactieplan en de inkoopdiagnose (spendanalyse) door de taakgroep Inkoop van de Gemeente Capelle aan den IJssel wordt het inkoopproces op basis van actuele gegevens en inzichten bestuurbaar en beheersbaar.

2.2. Beschikbare middelen worden doelmatig en efficiënt ingezet

IJsselgemeenten bevordert de doelmatigheid van de bestedingen door het doel van een inkoop c.q. een aanbesteding vooraf te formuleren en in het bijbehorende inkoopproces een strategie te gebruiken die zorgt voor het bereiken van dit doel. Met de keuze voor een geschikte strategie wordt niet alleen bedoeld het juist toepassen van de aanbestedingsregels en –drempels, maar zeker ook het optimaal benutten van de mogelijkheden van geschiktheidseisen, selectie- en gunningcriteria, contractvormen en –bepalingen. Binnen de kaders van de Aw2012 wordt doelmatigheid ook nagestreefd door centraal in te kopen (bijvoorbeeld via raamovereenkomsten), door gezamenlijk met andere organisaties in te kopen of door aan te sluiten bij de (raam)overeenkomsten van andere organisaties, waarbij tevens maatschappelijk verantwoord inkopen één van de uitgangspunten is. IJsselgemeenten heeft de verplichting gezamenlijk met in ieder geval de gemeente Capelle aan den IJssel in te kopen en gebruik te maken van de door deze gemeenten op basis van aanbestedingen gesloten (raam-)overeenkomsten.

De gewijzigde Aw2012 kent als overkoepelend gunningcriterium de economisch meest voordelige inschrijving (emvi), terwijl het gunningcriterium emvi in zijn oorspronkelijke betekenis is gewijzigd in het gunningcriterium “beste prijs-kwaliteitverhouding”. Tevens is het nieuwe gunningcriterium “laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit” geïntroduceerd. Het gunnen van opdrachten op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding is uitgangspunt. De keuze om opdrachten te gunnen op basis van de laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit of de laagste prijs moet in de aanbestedingsstukken volgens het “pas toe of leg uit-principe” worden gemotiveerd. Om te kunnen bepalen welke inschrijving de economisch voordeligste is, mag het besluit tot gunning van de opdracht niet uitsluitend gebaseerd zijn op andere dan kostengerelateerde criteria. De kwalitatieve criteria moeten daarom gepaard gaan met een kostencriterium dat, naar keuze van de aanbestedende dienst, ofwel de prijs of een kosteneffectiviteitsfactor zoals de levenscycluskosten kan zijn.

Het gunnen van opdrachten op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding is ook één van de uitgangspunten bij al onze inkoop en aanbestedingen. In het Aanbestedingsprotocol is dit nader uitgewerkt.

In verband met de doelmatigheid zal IJsselgemeenten gebruik maken van bestaande (raam-)overeenkomsten die zijn gesloten door middel van aanbestedingen van de aan IJsselgemeenten deelnemende gemeenten. Indien (raam-)overeenkomsten niet voorhanden zijn zal IJsselgemeenten door inkoop samenwerking met in ieder geval de gemeente Capelle aan den IJssel benodigde (raam-)overeenkomsten sluiten.

2.3. Rechtmatigheid, transparantie en integriteit

Inkopen gebeurt volgens de daarvoor geldende Europese en nationale wetgeving en het vigerend beleid van IJsselgemeenten. Dat betekent ondermeer het bieden van gelijke kansen aan ondernemers van leveringen, diensten en werken om mee te dingen naar opdrachten van IJsselgemeenten. IJsselgemeenten besteedt dus zo veel mogelijk in concurrentie aan. Onderdeel van dit uitgangspunt is het bevorderen van de ambtelijke en bestuurlijke transparantie, het afleggen van verantwoording over de geleverde inkoopprestaties en de noodzakelijke beheersmaatregelen voor waarborging van de interne en externe integriteit.

2.4. Aandacht voor het MKB

IJsselgemeenten hanteert de beginselen van transparantie, objectiviteit, proportionaliteit en non-discriminatie bij al haar inkopen. Dat betekent dat alle potentiële ondernemers gelijke kansen hebben. Een voorkeursbehandeling van lokale ondernemers is volgens de (Europese) wet- en regelgeving niet toegestaan.

IJsselgemeenten vindt het evenwel haar maatschappelijke plicht ook kleinere en lokale bedrijven gelegenheid te geven een opdracht voor IJsselgemeenten uit te voeren. De mogelijke beleidsinstrumenten zijn nader uitgewerkt in paragraaf 3.3.5.

2.5. Innovatie

IJsselgemeenten moedigt, daar waar mogelijk, innovatiegericht inkopen (en aanbesteden) aan. Bij innovatiegericht inkopen wordt gezocht naar een innovatieve oplossing voor het onderwerp van de aanbesteding of laat IJsselgemeenten ruimte aan de ondernemer om zelf een innovatieve oplossing aan te bieden, bijvoorbeeld door meer functioneel te specificeren of te gunnen op waarde. IJsselgemeenten zal in navolging van de gemeente in haar aanbestedingspraktijk de komende jaren ook gebruik gaan maken van innovatieve technieken en methodes die tot doel hebben om het proces doelmatiger en efficiënter te laten verlopen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een marktplaats en/of een e-cartotheek. Hierbij wordt eveneens de mogelijkheid tot lastenverlichting voor ondernemers in dit proces in ogenschouw genomen.

2.6. Duurzaamheid

IJsselgemeenten volgt het Koersdocument Duurzaam Capelle. Hierin zijn de ambities en doelstellingen geformuleerd waar de gemeente in 2050 wil staan als het gaat om het verduurzamen van de stad als bijdrage aan het in evenwicht laten zijn van mens, milieu en economie, zodat in de behoeften van toekomstige generaties kan blijven worden voorzien.

3. Kaders & uitgangspunten

De doelstellingen zoals opgenomen in het vorige hoofdstuk dienen te worden gerealiseerd binnen de diverse juridische kaders en uitgangspunten die op Europees, nationaal dan wel lokaal niveau geldend zijn. In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke wet- en regelgeving op het inkoopproces binnen IJsselgemeenten van toepassing is.

3.1. Wet- en regelgeving: juridische kaders

3.1.1. Verdragsbeginselen

Het gunnen van overheidsopdrachten door de lidstaten moet overeenstemmen met de Verdragsbeginselen in het EU-Werkingsverdrag en in het bijzonder met het vrij verkeer van goederen, de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten. Ook de daarvan afgeleide beginselen als gelijke behandeling, non-discriminatie, wederzijdse erkenning, proportionaliteit en transparantie moeten nageleefd worden bij het gunnen van overheidsopdrachten.

3.1.2. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Als verlengstuk van de overheid heeft IJsselgemeenten te maken met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb). De belangrijkste beginselen die in relatie tot inkoop en aanbesteden in acht genomen dienen te worden, zijn:

- Gelijkheidsbeginsel : zorg ervoor dat ondernemers ten alle tijde gelijk worden behandeld;
- Zorgvuldigheidsbeginsel : betracht de nodige zorgvuldigheid bij het nemen van beslissingen;
- Motiveringsbeginsel : onderbouw besluiten goed, zodat belanghebbenden kunnen nagaan op grond waarvan het besluit is genomen;
- Vertrouwensbeginsel : zorg ervoor dat het vertrouwen en de integriteit niet wordt beschadigd;
- Fair play : vermijd de schijn van partijdigheid en bied belanghebbenden de mogelijkheid om voor hun belang op te komen.

3.1.3. Algemene beginselen van het aanbestedingsrecht

Naast de in de vorige paragraaf genoemde beginselen, worden bij aanbestedingen de volgende algemene beginselen van het aanbestedingsrecht in acht genomen:

- Non-discriminatie : discrimineer niet op grond van nationaliteit, maar bied gelijke kansen voor alle ondernemers;
- Transparantie : zorg ervoor dat de gevolgde procedure navolgbaar (en dus controleerbaar) is;
- Proportionaliteit : zorg ervoor dat de gestelde eisen, (contract)voorwaarden, uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, selectie- en gunningcriteria aan de ondernemers in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht;
- Wederzijdse erkenning : bij overheidsopdrachten boven de Europese drempelwaarden en bij overheidsopdrachten onder de Europese drempelwaarden met een duidelijk grensoverschrijdend belang worden werken, diensten en leveringen van ondernemingen uit andere lidstaten van de Europese Unie toegelaten voor zover deze op gelijkwaardige wijze kunnen voorzien in de legitieme behoeften;

- Objectiviteit : zorg ervoor dat het specificeren van opdrachten en beoordelen van offertes zonder vooringenomenheid plaatsvindt.

Inkopen gebeurt binnen de wettelijke (aanbestedings)kaders die gelden op Europees, nationaal en lokaal niveau. Uitzonderingen op (Europese) wet- en regelgeving zullen door IJsselgemeenten restrictief worden uitgelegd en toegepast om te voorkomen dat het toepassingsgebied van deze wet- en regelgeving wordt uitgehold. De voor het inkoopbeleid meest relevante wet- en regelgeving wordt hieronder uitgesplitst op een aantal niveaus.

3.1.4. Europees niveau

De Europese aanbestedingsrichtlijn (2014/24/EU) is van kracht voor alle overheidsaanbestedingen. Hoewel de term 'richtlijn' mogelijk anders doet vermoeden, gaat het hier om wettelijke voorschriften die de overheid bij haar inkoop moet naleven. Het doel van de aanbestedingsrichtlijnen is vrij handelsverkeer tussen de Europese lidstaten te bewerkstelligen, alle ondernemers die daarvoor geschikt zijn een kans op overheidsopdrachten te geven en te waarborgen dat overheden bij hun inkoop transparant zijn, niet discrimineren en hun geld doelmatig besteden.

Het gunnen van overheidsopdrachten door de lidstaten moet overeenstemmen met de Verdragsbeginselen in het EU-Werkingsverdrag en in het bijzonder met het vrij verkeer van goederen, de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten. Ook de daarvan afgeleide beginselen als gelijke behandeling, non-discriminatie, wederzijdse erkenning, proportionaliteit en transparantie moeten nageleefd worden bij het gunnen van overheidsopdrachten.

3.1.5. Nationaal niveau

Aanbestedingswet 2012

De gewijzigde Aanbestedingswet 2012 (Aw2012) implementeert de Europese richtlijn 2014/24/EU in de Nederlandse wetgeving. De wijziging van de Aw2012 is per 1 juli 2016 in werking getreden. De Aw2012 biedt één wettelijk kader voor overheidsopdrachten boven en in beperkte mate ook onder de Europese drempelwaarden en de rechtsbescherming bij aanbestedingen.

Aanbestedingsbesluit

Daarnaast is voor IJsselgemeenten het Aanbestedingsbesluit van 1 april 2013, laatstelijk gewijzigd op 24 juni 2016, van toepassing, met als aanvullende beleidsmaatregelen het ARW2016 en de Gids Proportionaliteit. In het Aanbestedingprotocol zijn deze beleidsmaatregelen procedureel uitgewerkt (zie 3.1.6).

3.1.6. Lokaal niveau

Inkoopbeleid

Het inkoopbeleid van IJsselgemeenten, zoals vastgelegd in dit document, vormt het uitgangspunt bij alle inkopen die in IJsselgemeentenplaatsvinden. De IJsselgemeenten-organisatie spant zich in het vigerende beleid zo goed mogelijk uit te voeren. Het inkoopbeleid beschrijft de invulling en ambities van de inkoopfunctie van IJsselgemeenten.

Het inkoopbeleid sluit zoveel mogelijk aan op het algemene beleid en de doelstellingen van de deelnemende gemeenten.

In het bijzonder betekent dit concreet voor IJsselgemeenten:

- resultaat- en klantgericht werken;
- investeren in efficiency verhoging binnen de inkoopfunctie (meer verantwoordelijkheid voor de afdelingen/budgethouders om zelf inkoopactiviteiten c.q. aanbestedingen uit te kunnen voeren);
- van aanbodgestuurd naar vraaggestuurd;
- van reactief naar proactief;
- marktverkenning vooraf en anticiperen op ontwikkelingen;
- van procesgericht naar visiegericht.

Aanbestedingsprotocol

Het Aanbestedingsprotocol is van toepassing op zowel de inkoop van diensten, leveringen als werken en is een handleiding voor alle stappen die in het inkoopproces doorlopen moeten worden. Gebruik van het protocol ondersteunt het inkopen en aanbesteden binnen IJsselgemeentenvolgens de uitgangspunten zoals in dit Inkoopbeleid zijn vastgelegd. Het protocol, inclusief diverse standaardformulieren en voorbeelddocumenten, is via GIJS (intranet) beschikbaar.

Ook in het geval IJsselgemeentener voor kiest een concessieopdracht te verlenen is het Aanbestedingsprotocol van toepassing.

Het protocol, inclusief diverse standaardformulieren en voorbeelddocumenten, is via intranet beschikbaar.

3.2. Ethische en ideële uitgangspunten

3.2.1. Integriteit

IJsselgemeenten stelt bestuurlijke en ambtelijke integriteit voorop. IJsselgemeenten heeft het integer handelen van bestuurders en ambtenaren hoog in het vaandel staan. Ook in het proces van inkopen en aanbesteden houden bestuurders en ambtenaren zich aan de Gedragscode Ambtelijke Integriteit van zijnde de gedragscode van de gemeente Capelle aan den IJssel.

IJsselgemeenten wil alleen zaken doen met integere ondernemers die zich niet bezighouden met criminele of illegale praktijken. De integriteit van ondernemers wordt, met inachtneming van de wettelijke kaders hieromtrent, bij alle aanbestedingen getoetst. Dit betekent dat bij de beoordeling van een te gunnen opdracht de integriteit van ondernemers kan worden onderzocht op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Uitkomst van dat onderzoek kan leiden tot uitsluiting van een ondernemer van deelname aan de aanbesteding.

3.2.2. Privacy

Uitvoering van taken door een externe partij kan met zich meebrengen dat gegevens dienen te worden uitgewisseld tussen IJsselgemeenten (de verantwoordelijke) en de opdrachtnemer (bewerker). Als IJsselgemeenten persoonsgegevens laat verwerken door een opdrachtnemer, is altijd een bewerkersovereenkomst tussen beide verplicht. Dit geldt ook als de bewerker bijvoorbeeld een

“dochter” van de gemeente is, wat je bijvoorbeeld ziet bij inbesteding. Steeds wanneer de gemeente het verwerken van persoonsgegevens 'uitbesteedt', is een schriftelijke overeenkomst vereist.

Indien IJsselgemeenten als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de uitvoeringswet) persoonsgegevens verstrekt aan een opdrachtnemer, zal opdrachtnemer een verwerkersovereenkomst met IJsselgemeenten afsluiten waarin partijen afspraken vastleggen over de omgang met persoonsgegevens. Opdrachtnemer is voor die gegevensverwerking aan te merken als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG. Opdrachtnemer verwerkt de persoonsgegevens op een rechtmatige wijze en in overeenstemming met de AVG. Er is al gauw sprake van 'verwerken' van persoonsgegevens: het inzien van de gegevens door een externe helpdesk is al een verwerking

3.2.3. Duurzaam inkopen

IJsselgemeenten heeft een voorbeeldfunctie in het maatschappelijk verkeer. IJsselgemeenten volgt het Koersdocument Duurzaam Capelle.

Duurzaam inkopen houdt in dat bij elke aanbesteding (waar relevant) duurzaamheidsaspecten worden opgenomen zowel bij selectie- als bij gunningcriteria. Medewerkers die betrokken zijn bij inkoop dienen daarom op de hoogte te zijn van de mogelijkheden om duurzaam in te kopen. Zij zijn verplicht deze mogelijkheden te gebruiken en de balans tussen mens, milieu en financiën af te wegen. Dit komt onder meer tot uitdrukking door het volgende:

- Bij aanvang van elk aanbestedingstraject worden de mogelijkheden tot duurzaam inkopen verkend;
- In de programma's van eisen worden waar relevant duurzaamheidsaspecten opgenomen;
- Duurzaamheid wordt waar relevant expliciet meegenomen bij de beoordeling van de ondernemers en aanbiedingen, door dit op te nemen in de geschiktheidseisen, selectie- en/of gunningcriteria;
- Duurzaamheidsafspraken worden waar relevant expliciet opgenomen in de overeenkomsten.

Deze mogelijkheden worden in het Aanbestedingsprotocol nader uitgewerkt.

IJsselgemeenten koopt 100% duurzaam in.

Speciale aandacht verdient social return. Met social return wordt bedoeld dat via arbeidsparticipatie of compensatieopdrachten aan een sociale werkbedrijf de afstand tot de arbeidsmarkt van bepaalde doelgroepen wordt verkleint. Daarnaast kan via maatschappelijke activiteiten op een andere manier een impuls gegeven aan de maatschappij.

Dit beleidsuitgangspunt wordt bereikt door structureel, dat wil zeggen bij alle aanbestedingen, aandacht te hebben voor milieu- en sociale aspecten door het opnemen van duurzaamheidscriteria. Duurzaamheidscriteria kunnen voorkomen in de vorm van (technische en functionele) specificaties, geschiktheidseisen, selectiecriteria, gunningscriteria of contractvoorwaarden.

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.

3.2.4. Professioneel opdrachtgeverschap

Professionaliteit houdt in dat op inhoudelijk adequate 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 een betrokkenheid bij de inkoopambitie, slagvaardige besluitvorming, adequaat risicomanagement, goed leveranciers- en contractmanagement en in wederzijds respect tussen IJsselgemeenten en de ondernemer.

IJsselgemeenten verstrekt alle inlichtingen en gegevens aan de ondernemer voor zover die nodig zijn in het kader van het inkoopproces. In voorkomende gevallen streeft IJsselgemeenten ernaar om meer gebruik te maken van prestatiecontracten (van inspanningsverplichting naar resultaatverplichting).

3.3. Economische uitgangspunten

Dit hoofdstuk beschrijft welke economische uitgangspunten worden gehanteerd bij het inkopen en aanbesteden. Er wordt hierbij gekeken naar de positie en houding van IJsselgemeenten ten opzichte van de (lokale) markt, de wijze waarop de markt wordt benaderd en naar de mate van samenwerking op het gebied van inkoop met andere organisaties.

3.3.1. Marktoriëntatie en –consultatie

Inkoop vindt plaats op basis van een voorafgaande product- en marktanalyse, tenzij dit gelet op de waarde of de aard van de opdracht niet wordt gerechtvaardigd.

Een productanalyse leidt tot inzicht in de aard van het 'product' en de relevante markt(vorm). Een marktanalyse leidt tot het inzicht in de relevante markt(vorm), de ondernemers die daarop opereren en hoe de markt- en mogelijke machtsverhoudingen zijn (bijvoorbeeld: kopers- of verkopersmarkt). Een marktconsultatie met ondernemers kan onderdeel uitmaken van de marktanalyse. De uitkomsten van deze analyses worden, met in achtneming van de bepalingen uit de Gids proportionaliteit, gebruikt bij het kiezen van de aanbestedingsstrategie.

3.3.2. Marktbenadering

Welke marktbenadering van toepassing is, is allereerst afhankelijk van de aard van de opdracht en de geraamde opdrachtwaarde, de zogeheten drempelwaarde. Elke twee jaar worden de drempelbedragen voor Europese aanbestedingen door de Europese Commissie vastgesteld.

Onder de Europese drempelwaarden heeft IJsselgemeenten de volgende drempelwaarden vastgesteld:

Diensten & Leveringen		
Drempelbedragen	Aanbestedingsvorm verplicht	Aanbestedingsvorm alternatief
< 50.000	Enkelvoudig onderhands (EO)	MO
≥ 50.000 < EU-drempel ²	Meervoudig onderhands (MO)	NL of EU
≥ EU-drempel	Europees (EU)	-

² De Europese Commissie stelt elke twee jaar bij verordening nieuwe drempelwaarden vast. De nieuwe drempelwaarden worden op het intranet (GIJS) gepubliceerd.

Werken		
Drempelbedragen	Aanbestedingsvorm verplicht	Aanbestedingsvorm alternatief
< 150.000	Enkelvoudig onderhands (EO)	MO
≥ 150.000 en < 2.500.000	Meervoudig onderhands (MO)	NL of EU
≥ 2.500.000 en < EU-drempel	Nationaal (NL)	EU
≥ EU-drempel	Europees (EU)	-

De wijze waarop de markt wordt benaderd gebeurt aan de hand van één van onderstaande aanbestedingsvormen:

1. *Enkelvoudig onderhands*, waarbij één geschikte ondernemer wordt uitgekozen.
2. *Meervoudig onderhands (MO)*, waarbij tenminste twee lokale ondernemers worden uitgenodigd om een offerte uit te brengen. In paragraaf 3.3.5 is dit nader uitgewerkt.

Bij meervoudig onderhands aanbesteden is sprake van beperkte concurrentie.

3. *Nationaal aanbesteden (NL)* openbaar of niet-openbaar. De aankondiging voor een opdracht wordt nationaal gepubliceerd. Er is vrije concurrentie tussen alle mogelijke ondernemers uit Nederland en eventueel uit het buitenland. Met voorafgaande selectie wordt uit de (veelheid van) geïnteresseerde ondernemers een beperkt aantal (tenminste drie) ondernemers geselecteerd die worden uitgenodigd een offerte uit te brengen.
4. *Europees aanbesteden (EU)* openbaar of niet-openbaar. Op zowel Europees als nationaal niveau wordt een aankondiging voor een opdracht gepubliceerd. Er is vrije concurrentie tussen alle Europese ondernemers. Met voorafgaande selectie wordt uit de (veelheid van) geïnteresseerde niet uitgesloten ondernemers een beperkt aantal (tenminste vijf) ondernemers geselecteerd die worden uitgenodigd een offerte uit te brengen.

Het is mogelijk een ondernemer die blijkt heeft gegeven van aanzienlijke of voortdurende tekortkomingen uit te sluiten van deelneming aan een opdracht. Zo wordt voorkomen dat belastinggeld terecht komt bij ondernemers die structureel tekortschieten bij de uitvoering van een opdracht. Uitsluiting op basis van prestaties uit het verleden (de zogenaamde past performance) mag pas als het slechte presteren heeft geleid tot vroegtijdige beëindiging van een eerdere opdracht, tot schadevergoeding of tot andere vergelijkbare sancties. Hiermee dient derhalve zeer terughoudend te worden omgegaan.

3.3.3. Aanbestedingsplichtige opdrachten voor (uitgezonderde) diensten

De Aw2012 maakt onderscheid tussen aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten voor (i) diensten, (ii) uitgezonderde dienstenopdrachten en (iii) sociale en andere specifieke diensten. Voor die laatste categorie diensten geeft de Aw2012 op grond van artikel 2.38 Aw2012 een nieuwe "lichte procedureregeling", voor zover de EU-drempelbedrag (artikel 4, onderdeel d, van richtlijn 2014/24/EU), exclusief omzetbelasting wordt overschreden.

Categorie (iii) omvat met name diensten aan personen zoals sociale diensten, gezondheidszorg en onderwijs. Alleen de naleving van de basisbeginselen van transparantie en gelijke behandeling wordt verplicht gesteld en er wordt voor gezorgd dat aanbestedende diensten voor de keuze van dienstverleners specifieke kwaliteitscriteria kunnen toepassen.

De lichte procedureregeling geldt ook voor een aantal specifieke soort dienstenopdrachten, te weten: hotel- en restaurantdiensten, juridische diensten (een aantal soorten valt op grond van art. 10d zelfs buiten de reikwijdte van de Richtlijn!) en veiligheidsdiensten (bijv. reddings-, brandweer- en gevangenisdiensten).

Onder de Europese drempelwaarde heeft IJsselgemeenten een bepaalde mate van vrijheid. In de volgende tabel zijn de vastgestelde drempels opgenomen.

Sociale en andere specifieke diensten		
Drempelbedragen	Aanbestedingsvorm verplicht	Aanbestedingsvorm alternatief
< 200.000	Enkelvoudig onderhands (EO) of Meervoudig onderhands (MO)	NL
≥ 200.000 < EU-drempel	Nationaal (NL)	EU
≥ EU-drempel	Europees (EU) licht regime	-

3.3.4. Onafhankelijkheid en keuze voor de ondernemersrelatie

A. IJsselgemeenten acht een te grote afhankelijkheid van ondernemers niet wenselijk.

IJsselgemeenten streeft naar onafhankelijkheid ten opzichte van ondernemers zowel tijdens als na de contractperiode. IJsselgemeenten moet in beginsel vrij zijn in het maken van keuzes bij haar inkoop (waaronder de keuze van ondernemer(s)), maar ook vanwege de naleving van de (Europese) wet- en regelgeving.

B. IJsselgemeenten kiest voor de meest aangewezen ondernemersrelatie.

Gedurende de contractperiode kan bij de opdrachtnemer afhankelijkheid ontstaan van IJsselgemeenten door bijvoorbeeld de te behalen doelstellingen, resultaten, productontwikkelingen (innovatie) of het creëren van prikkels. IJsselgemeenten kiest in dat geval voor de meest aangewezen ondernemersrelatie. De mate van (on)afhankelijkheid in een ondernemersrelatie wordt onder andere bepaald door de financiële waarde van de opdracht, switchkosten, mate van concurrentie in de sector (concentratiegraad) en beschikbaarheid van alternatieve ondernemers.

3.3.5. Midden- en kleinbedrijf (regionaal, lokaal)

A. IJsselgemeenten heeft oog voor de lokale economie, zonder dat dit tot enigerlei vorm van discriminatie van ondernemers leidt.

In gevallen waar een meervoudig onderhandse offerteaanvraag volgens de geldende wet- en regelgeving is toegestaan, worden maximaal vijf ondernemers uitgenodigd om een offerte uit te brengen.

IJsselgemeenten heeft als doel om de lokale zoveel mogelijk te bevorderen. IJsselgemeenten zal - indien mogelijk - in gevallen waar een enkelvoudig onderhandse aanbesteding is toegestaan een lokale ondernemer uitnodigen. Wanneer een meervoudig onderhandse aanbesteding is toegestaan zal IJsselgemeenten altijd minimaal twee ondernemers die gevestigd zijn in het werkgebied van IJsselgemeenten (bestaat uit het grondgebied van de aan IJsselgemeenten deelnemende gemeenten) uitnodigen.

De stelregel is dat de uit te nodigen (lokale) ondernemers geschikt moeten zijn om de opdracht uit te kunnen voeren. Discriminatie moet daarbij worden voorkomen en IJsselgemeenten moet niet onnodig regionale, nationale, Europese of mondiale kansen laten liggen. Verder besteedt IJsselgemeenten specifieke aandacht aan het informeren van lokale ondernemers door het publiceren van het inkoopbeleid van alle nationale en Europese aanbestedingen op de website van IJsselgemeenten.

B. IJsselgemeenten heeft oog voor het midden- en kleinbedrijf (MKB).

Uitgangspunt is dat alle ondernemers gelijke kansen moeten krijgen. IJsselgemeenten houdt echter bij haar Inkoop de mogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf in het oog. Dit kan IJsselgemeenten doen door per marktsituatie een zo optimaal mogelijke inkoopstrategie te kiezen.

3.3.6. Samenwerkingsverbanden

IJsselgemeenten heeft oog voor (ad hoc) samenwerking met andere aanbestedende diensten op het gebied van inkoop. Per geval wordt een dergelijke potentiële samenwerking beoordeeld op aspecten als doelmatigheid, kosten, invloed van IJsselgemeenten op het resultaat en dergelijke.

3.4. Organisatorische uitgangspunten

3.4.1. Inkoop in de organisatie

De inkooporganisatie binnen IJsselgemeenten is vormgegeven door middel van een gecoördineerd inkoopmodel. Dat houdt in dat:

- Het Inkoopbeleid en het Aanbestedingsprotocol op centraal niveau worden opgesteld vanuit de gemeente Capelle aan den IJssel, regelmatig geëvalueerd en daar waar nodig aangepast;
- Het inkopen vindt decentraal, dat wil zeggen op afdelingsniveau, en onder verantwoordelijkheid van de betreffende inkopende afdeling plaats;
- Afdelingsoverschrijdende inkoopbehoeften worden breed opgepakt, waarbij per situatie wordt bepaald welke afdeling de voortrekkersfunctie vervult.

3.4.2. Verantwoordelijkheden

Het DB van IJsselgemeenten is verantwoordelijk voor het vaststellen van het inkoopbeleid. De afdelingshoofden zijn integraal verantwoordelijk voor het uitvoeren van het inkoopbeleid binnen hun afdeling. De taakgroep Inkoop van de gemeente is hieraan ondersteunend.

De rol van de taakgroep Inkoop bestaat uit:

- De missie, visie en doelstellingen van de inkoopfunctie van de gemeente formuleren en uitdragen;
- Het actueel houden van het Inkoopbeleid en het Aanbestedingsprotocol;
- Het opstellen en implementeren van Inkoopbeleid en –procedures;
- Het jaarlijks opstellen van een inkoopactieplan, waarin de beleidsmatige en uitvoerende activiteiten (onder andere de aanbestedingskalender) binnen de inkoopfunctie worden opgenomen;
- Het adviseren over inkoopstrategie, inkoop- en aanbestedingsprocedures, marktbenadering, juridische aspecten;
- Het ondersteunen van de decentrale budgethouders bij Europese en nationale aanbestedingen en waar nodig te ondersteunen bij onderhandse aanbestedingen;
- Het doorgeven van inkoopkennis, -kunde en -tools aan de betrokkenen binnen de organisatie;
- Het coördineren van social return activiteiten en het actueel houden van het Protocol social return;
- Het inzetten en beheren van contractuele sancties met betrekking tot social return.

3.4.3. Inkoopondersteuning

Om grip en sturing te hebben op het inkoopproces van IJsselgemeenten worden binnen IJsselgemeenten verschillende instrumenten op het gebied van inkoopondersteuning gebruikt:

a. *Rechtmatigheid:*

IJsselgemeenten heeft de plicht om haar uitgaven 100% rechtmatig te doen. Dat houdt onder andere in dat de geldende wet- en regelgeving bij het inkopen in acht wordt genomen. Controle en rapportage op dit aspect vindt plaats door de accountant.

- b. *Contract compliance:*
Daar waar contracten ten behoeve van IJsselgemeenten zijn aanbesteed, is IJsselgemeenten verplicht om van deze contracten gebruik te maken. De mate waarin dit daadwerkelijk gebeurt (de contract compliance) wordt door de unit Administratie gecontroleerd en gerapporteerd aan de betreffende budgethouder.
- c. *Aanbestedingsprotocol:*
Het Aanbestedingsprotocol is een interne handleiding voor het uitvoeren van aanbestedingen voor en door IJsselgemeenten. Naast de wettelijke kaders bevat het protocol diverse procedures en richtlijnen. Met behulp van dit protocol wordt ervoor gezorgd dat inkopen binnen IJsselgemeenten op eenduidige wijze wordt uitgevoerd, met in acht nemen van de afspraken en voorschriften. Daarnaast vergemakkelijkt deze handleiding het inkoop- en aanbestedingsproces. De taakgroep Inkoop stelt voorbeelddocumenten beschikbaar die bij het uitvoeren van aanbestedingen gebruikt moeten dan wel kunnen worden. De taakgroep publiceert deze documenten op het intranet.
- d. *Analyse van de inkoopuitgaven:*
Jaarlijks kan een analyse worden uitgevoerd op de totale inkoopuitgaven van IJsselgemeenten (inkoopdiagnose). Het doel van deze inkoopdiagnose is onder meer antwoord te krijgen op de vraag wie koopt wat in, voor hoeveel en bij welke ondernemers. Op basis van deze informatie worden vervolgens conclusies getrokken en verbeterstappen op het gebied van inkoop geformuleerd. De informatie uit de analyse is bestemd voor directie en afdelingshoofden zodat zij in overleg met de taakgroep Inkoop (bij)sturing kunnen geven aan hun inkoopuitgaven. Tevens vormt dit de basis voor het bepalen van een zo optimaal mogelijke strategie per inkooppakket.
- e. *Leveranciers- en contractmanagement:*
Leveranciersmanagement is het onderhouden van de relatie met gecontracteerde ondernemers. Een afgesloten contract heeft immers pas toegevoegde waarde als het ook goed wordt uitgevoerd. Contractmanagement is het proces waarbij, op basis van verkregen input, getekende contracten en wijzigingen hierop eenduidig worden vastgelegd, beheerd en bewaakt. Het doel hiervan is de volledige benutting van contracten te faciliteren en managementsrapportages te genereren. De afdelingen zijn binnen hun afdeling verantwoordelijk voor borging en uitvoering van leveranciers- en contractmanagement en hiermee ook voor het registreren van het contract in het contractenregister.
- f. *Inkoop advisering*
De taakgroep Inkoop van de gemeente Capelle aan den IJssel kan IJsselgemeenten adviseren en ondersteunen. De taakgroep Inkoop van Capelle kan inkoopkennis en –kunde aan de betrokkenen binnen de organisatie van IJsselgemeenten doorgeven en ondersteunen bij het beschikbaar stellen van inkooptools en voorbeelddocumenten die bij het uitvoeren van aanbestedingen gebruikt moeten dan wel kunnen worden.
- g. *Inkoopactieplan:*
Jaarlijks stelt de taakgroep Inkoop van de gemeente Capelle aan den IJssel een Inkoopactieplan op voor IJsselgemeenten. De input voor dit plan komt uit:
- het jaarplan;
 - informatie uit regelmatige gesprekken met budgethouders;
 - maatschappelijke en/of economische ontwikkelingen;
 - de inkoopdiagnose.

Naast een overzicht van de (her)aanbestedingen die uitgevoerd gaan worden, staan in het Inkoopactieplan ook de kwalitatieve actiepunten op het gebied van inkoop benoemd.