



Inkoopbeleid 2018

| 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>	11
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>	14
3.3. ECONOMISCHE UITGANGSPUNTEN	14
3.3.1. <i>Marktoriëntatie 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	:	De aankoop door middel van een overheidsopdracht van werken, leveringen of diensten door één of meer aanbestedende diensten van door deze aanbestedende diensten gekozen ondernemers, ongeacht of de werken, leveringen of diensten een openbare bestemming hebben of niet.
ARW 2016	:	Aanbestedingsreglement Werken 2016 beschrijft de procedures voor het aanbesteden van overheidsopdrachten voor werken.
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 de gemeente onder andere 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 de gemeente 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 door de gemeente 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.
Offerteaanvraag	:	Het document, inclusief alle bijlagen, waarin de gemeente 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 een overheidsopdracht voor werken.
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** : 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:
- 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** : 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).
- Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA)** : De eigen verklaring, als bedoeld in artikel 2.84 van de Aw2012, waarmee ondernemers voorlopig bewijs overleggen voor aanbestedingsprocedures van aanbestedende diensten.
- Verwerkersovereenkomst** : De schriftelijke overeenkomst die altijd is vereist tussen de gemeente (de verantwoordelijke) en opdrachtnemer (bewerker) wanneer tussen de gemeente en een opdrachtnemer persoonsgegevens worden uitgewisseld en de gemeente deze gegevens door een opdrachtnemer laat verwerken. Onder opdrachtnemer dient in dit verband tevens te worden verstaan een aan de gemeente verbonden entiteit ("dochter" van de gemeente).

| Bestuurlijke 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 2018 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;
- in de paragraaf over duurzaamheid 3.2.3 is een verwijzing gemaakt naar het door de Raad op 5 februari 2018 vastgestelde Koersdocument Duurzaam Capelle.

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

| 1. Inleiding

Aanleiding voor het opstellen van dit Inkoopbeleid 2018 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 2018 extra aandacht verdienen, zoals integriteit, duurzaamheid en nieuwe privacywetgeving.

1.1. Doel

Voor de komende jaren zijn de bestuurlijke doelstellingen, kaders en uitgangspunten op het gebied van inkopen door de gemeente vastgelegd in het Inkoopbeleid 2018.

1.2. Werkingsfeer

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

Ten aanzien van het verstrekken van subsidie door de gemeente wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van een “inkooprelatie” waar in het verleden voor de traditionele subsidierelatie werd gekozen. De regelgeving omtrent subsidies ligt vast in de Subsidieverordening.

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 de gemeente. In de Aw2012 is in de artikelen 2.24a en 2.24b genoemde jurisprudentie in wetgeving omgezet.

1.3. Uitwerking

Het inkoopbeleid beschrijft op hoofdlijnen hoe met inkoop en aanbesteden door de gemeente 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.

1.4. Borging van het beleid

Het door het college 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;
- De taakgroep Inkoop (afdeling BCO) ondersteunt de afdelingen in het inkoopproces bij Europese en nationale aanbestedingen en waar nodig bij onderhandse aanbestedingen;
- De taakgroep Inkoop draagt zorg voor het ondersteunen van de afdelingen bij onder meer het toepassen van thema's als duurzaam inkopen, nieuwe contractvormen en verdere professionalisering van de inkoop- en aanbestedingsfunctie in de praktijk. Zij draagt ook zorg voor het monitoren en evalueren van de dagelijkse inkooppraktijk binnen de gemeente en doet voorstellen voor verbetering;

— Jaarlijks voert de Unit Administratie 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 de gemeente 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 de gemeente worden inspanningen gepleegd het vigerende beleid in de dagelijkse werkzaamheden zo goed mogelijk uit te voeren. De gemeente 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 de gemeente 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 bestuur wil een herkenbare structuur in het inkoopproces. Door middel van het jaarlijks op te stellen inkoopactieplan en de inkoopdiagnose (spendanalyse) wordt het inkoopproces op basis van actuele gegevens en inzichten bestuurbaar en beheersbaar.

2.2. Beschikbare middelen worden doelmatig en efficiënt ingezet

De gemeente 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.

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 ook voor opdrachten onder de EU-drempelwaarden. De keuze om opdrachten te gunnen op basis van de laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit of de laagste prijs kan alleen als uitzondering en moet in de aanbestedingsstukken volgens het “pas toe of leg uit-principe” afdoende worden gemotiveerd. Om te kunnen bepalen welke inschrijving de economisch meest voordelige 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 kosten criterium 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.

2.3. Rechtmatigheid, transparantie en integriteit

Inkopen gebeurt volgens de daarvoor geldende Europese en nationale wetgeving en het vigerend beleid van de gemeente. Dat betekent onder meer het bieden van gelijke kansen aan ondernemers van leveringen, diensten en werken om mee te dingen naar opdrachten van de gemeente. De gemeente 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

De gemeente 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.

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

2.5. Innovatie

De gemeente 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 de gemeente ruimte aan de ondernemer om zelf een innovatieve oplossing aan te bieden, bijvoorbeeld door meer functioneel te specificeren of te gunnen op waarde. De gemeente zal 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

Op 5 februari 2018 heeft de Raad het Koersdocument Duurzaam Capelle vastgesteld. 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.

In het Koersdocument zijn de ambities en doelstellingen als volgt verwoord:
Capelle aan den IJssel is in 2050 een duurzame, groene en schone stad. De uitstoot van CO2 door energiegebruik, verkeer en bedrijvigheid is bijna nul. Capellenaren wekken individueel of collectief duurzame energie op en verbruiken minder energie dan nu. Capelse bedrijven doen goede zaken in de nieuwe 'groene' economie. We maken bijna alleen nog maar gebruik van hernieuwbare grondstoffen. Capelle is als groene parkstad voorbereid op een veranderend klimaat: bestand tegen extremere buien, droogte en hitte. De lucht-, bodem-, geluid- en waterkwaliteit voldoen aan de wettelijke eisen. De gemeente werkt samen met de stad aan de opgaven waar we voor staan en geeft daarbij zelf het goede voorbeeld.

De duurzaamheidsagenda dient daartoe als vertrekpunt voor de aanpak in de komende jaren.

| 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 de gemeente 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 overheid heeft de gemeente 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 te allen 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 de gemeente 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 Aanbestedingswet 2012 (Aw2012) implementeert de Europese richtlijn 2014/24/EU in de Nederlandse wetgeving. 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 de gemeente 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 de gemeente, zoals vastgelegd in dit document, vormt het uitgangspunt bij alle inkopen die in de gemeente plaatsvinden. De gemeentelijke organisatie spant zich in het vigerende beleid zo goed mogelijk uit te voeren. De inkoopfunctie kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren.

Het inkoopbeleid beschrijft de invulling en ambities van de inkoopfunctie van de gemeente.

Het inkoopbeleid sluit zoveel mogelijk aan op de doelstellingen van de gemeente. Voor de inkoopfunctie binnen de gemeente in het bijzonder betekent dit concreet:

- resultaat- en klantgericht werken;
- investeren in efficiency verhoging binnen de inkoopfunctie zodat de afdelingen/budgethouders zoveel mogelijk zelf inkoopactiviteiten c.q. aanbestedingen kunnen uitvoeren;
- 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 de gemeente volgens de uitgangspunten zoals in dit Inkoopbeleid zijn vastgelegd.

Ook in het geval de gemeente er 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

De gemeente stelt bestuurlijke en ambtelijke integriteit voorop. De gemeente heeft het integer handelen van haar 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 de gemeente.

De gemeente 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 de gemeente (de verantwoordelijke) en de opdrachtnemer (verwerker). Als de gemeente persoonsgegevens laat verwerken door een opdrachtnemer, is altijd een verwerkersovereenkomst tussen beiden verplicht. Dit geldt ook als de bewerker bijvoorbeeld een "dochter" van de gemeente is, zoals bij inbesteding. Steeds wanneer de gemeente het verwerken van persoonsgegevens 'uitbesteedt', is een schriftelijke verwerkersovereenkomst vereist.

Indien de gemeente als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de uitvoeringswet) persoonsgegevens verstrekt aan een opdrachtnemer, zal opdrachtnemer een verwerkersovereenkomst met de gemeente 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

De gemeente heeft een voorbeeldfunctie in het maatschappelijk verkeer. Op 5 februari 2018 heeft de Raad het Koersdocument Duurzaam Capelle vastgesteld. In dit beleidsdocument 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. De duurzaamheidsagenda dient daartoe als vertrekpunt voor de aanpak in de komende jaren.

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.

De gemeente 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 de gemeente en de ondernemer.

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

3.3. Economische uitgangspunten

Dit hoofdstuk beschrijft welke economische uitgangspunten worden gehanteerd bij het inkopen en aanbesteden. Er wordt hierbij gekeken naar onze positie en houding 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 door de afdelingen/budgethouders eventueel met ondersteuning van de taakgroep Inkoop 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 de gemeente de volgende drempelwaarden vastgesteld:

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

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 de gemeente 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. De gemeente acht een te grote afhankelijkheid van ondernemers niet wenselijk.

De gemeente streeft naar onafhankelijkheid ten opzichte van ondernemers zowel tijdens als na de contractperiode. De gemeente 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. De gemeente kiest voor de meest aangewezen ondernemersrelatie.

Gedurende de contractperiode kan bij de opdrachtnemer afhankelijkheid ontstaan van de gemeente door bijvoorbeeld de te behalen doelstellingen, resultaten, productontwikkelingen (innovatie) of het creëren van prikkels. De gemeente 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. De gemeente 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 minimaal drie en maximaal vijf ondernemers uitgenodigd om een offerte uit te brengen.

De gemeente heeft als doel om de lokale economie zoveel mogelijk te bevorderen. De gemeente zal - indien mogelijk - in gevallen waar een enkelvoudig onderhandse aanbesteding is toegestaan een lokale ondernemer uitnodigen. Wanneer een meervoudig onderhandse aanbesteding is toegestaan zal de gemeente tenminste twee lokale ondernemers uitnodigen.

Met 'lokale ondernemers' worden ondernemers bedoeld wiens bedrijven zijn gevestigd binnen de gemeente.

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 de gemeente moet niet onnodig regionale, nationale, Europese of mondiale kansen laten liggen. Verder besteedt de gemeente specifieke aandacht aan het informeren van lokale ondernemers door het houden van informatieve bijeenkomsten, waar informatie wordt gegeven over het opstellen van een offerte en de eisen die de gemeente hieraan stelt.

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

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

3.3.6. Samenwerkingsverbanden

De gemeente werkt samen op het gebied van bedrijfsvoering met de Gemeenschappelijke regeling IJSSELgemeenten. In dat kader zijn het Inkoopbeleid, de (inkoop)voorwaarden en aanbestedingen op elkaar afgestemd.

De gemeente heeft ook 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 de gemeente op het resultaat en dergelijke.

3.4. Organisatorische uitgangspunten

3.4.1. Inkoop in de organisatie

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

- Het Inkoopbeleid en het Aanbestedingsprotocol op centraal niveau worden opgesteld, 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 concernbreed opgepakt, waarbij per situatie wordt bepaald welke afdeling de voortrekkersfunctie vervult.

3.4.2. Verantwoordelijkheden

Het college van burgemeester en wethouders 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 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 de gemeente worden binnen de gemeente verschillende instrumenten op het gebied van inkoopondersteuning gebruikt:

a. *Rechtmatigheid:*

De gemeente 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 de gemeente zijn aanbesteed, is de gemeente verplicht om van deze contracten gebruik te maken. De mate waarin dit daadwerkelijk gebeurt (de contract compliance) wordt door de unit Administraties gecontroleerd en gerapporteerd aan de betreffende budgethouder.
- c. *Aanbestedingsprotocol:*
Het Aanbestedingsprotocol is een interne handleiding voor het uitvoeren van aanbestedingen voor en door de gemeente. Naast de wettelijke kaders bevat het protocol diverse procedures en richtlijnen. Met behulp van dit protocol wordt ervoor gezorgd dat inkopen binnen de gemeente 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:*
Periodiek wordt door de taakgroep Inkoop een analyse uitgevoerd op de totale inkoopuitgaven van de gemeente (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 registeren van het contract in het contractenregister.
- f. *Inkoopactieplan:*
Jaarlijks stelt de taakgroep Inkoop een Inkoopactieplan op. De input voor dit plan komt uit:
- het concernjaarplan;
 - informatie uit regelmatig 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.