

Nationale ombudsman

Inkoopbeleid 2019 - 2021

Een transparant Inkoopbeleid voor leveranciers en organisatie



**nationale
ombudsman**

Datum : 31 januari 2019

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding voor het nieuwe beleid	5
1.2 Reikwijdte: wanneer is sprake van 'inkoop'?	5
1.3 Opzet van dit beleid	5
2 Centrale doelstellingen	7
3 Juridische uitgangspunten	8
3.1 Algemene beginselen van het aanbestedingsrecht	8
3.2 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	8
3.3 Belangrijkste wet- en regelgeving	8
3.3.1 Wet- en regelgeving met als voorwerp de totstandkoming van overeenkomsten	8
3.3.2 Wet- en regelgeving met belangrijke bepalingen voor inkopen binnen de Nationale ombudsman.....	9
3.3.3 Wet- en regelgeving van toepassing op specifieke inkoopbehoeftes	10
3.4 Uniforme procedures, voorwaarden en documenten	10
3.5 Mandaat en volmacht	11
3.6 Klachtenmeldpunt aanbesteding.....	11
3.7 Afwijkingsbevoegdheid	11
4 Ethische en ideële uitgangspunten.....	12
4.1 Integriteit.....	12
4.2 Maatschappelijk verantwoord inkopen	12
4.3 Social Return on Investment (SROI)	13
4.4 Internationale sociale voorwaarden	13
4.5 Innovatie	13
5 Economische uitgangspunten	14
5.1 Samenwerkingsverbanden	14
5.2 Onafhankelijkheid en keuze voor de ondernemersrelatie	14
5.3 Eerlijke mededinging en commerciële belangen	14
5.4 Midden- en kleinbedrijf	14
6 Organisatie en sturingsinstrumenten.....	16
6.1 Organisatie	16
6.1.1 Organisatievorm.....	16
6.1.2 Inkooprollen en verantwoordelijkheden.....	16
6.1.3 Beschrijving inkoopprocessen	18
6.2 Sturingsinstrumenten	18
6.2.1 Inkoopbeleid	18
6.2.2 Inkoopdiagnose.....	18
6.2.3 Inkooppakketstrategie	18
6.2.4 Inkoopactieplan.....	19

6.2.5	Aanbestedingskalender	19
6.2.6	Standaardisatie	19
6.3	Dossiervorming	19
7	Inkoopproces.....	20
7.1	Raming en financiële budget	20
7.2	Inkoopmelding en plan van aanpak	20
7.3	Inkoopteam	20
7.4	Bepalen van de inkoopprocedure	21
7.4.1	Reguliere inkooptrajecten.....	21
7.4.2	Procedure bij raamovereenkomsten	21
7.5	Gunningscriterium	21
7.6	Gunningsmethoden	22
7.7	Vergoeding tenderkosten	22
8	Contractbeheer, contractmanagement en leveranciersmanagement	23
8.1	Contractbeheer	23
8.2	Contractmanagement	23
8.3	Leveranciersmanagement	23

Voorwoord

Voor U ligt het Inkoopbeleid van de Nationale ombudsman voor de periode 2019 - 2021. Inkopen is een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering van de organisatie. We kopen om allerlei redenen in, bijvoorbeeld om een goede werkomgeving voor onze medewerkers te creëren of om ons bij te laten staan als we zelf specialistische kennis niet in huis hebben. Maar altijd staat centraal dat we inkopen om onze taken zo goed mogelijk te kunnen uitvoeren. Op jaarbasis heeft de Nationale ombudsman een inkoopvolume van circa € 5,7 miljoen¹.

Goed inkopen betekent dat we de juiste middelen en diensten inkopen en er voor zorgen dat die op het juiste moment aanwezig zijn, maar niet tegen elke prijs. We willen zo optimaal mogelijk gebruik maken van ons budget, terwijl wij rechtmatigheid en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en aanbesteden niet uit het oog verliezen. Daarnaast hebben wij als overheidsorganisatie een aantal beleidsdoelen die wij willen betrekken bij het inkopen: duurzaam inkopen en het betrekken van het Midden- en Klein Bedrijf zijn hiervan slechts enkele voorbeelden. Al met al is er veel om op te letten bij het inkopen.

In dit Inkoopbeleid wordt het inkoopproces inzichtelijk en transparant gemaakt door de doelstellingen, uitgangspunten en kaders te schetsen waarbinnen inkoop bij de Nationale ombudsman plaatsvindt. We streven naar transparantie voor de buitenwereld: als overheidsorganisatie willen we laten zien hoe we verantwoord met publiek geld omgaan en als opdrachtgever willen we aan leveranciers duidelijk maken wat ze kunnen verwachten als ze te maken krijgen met de Nationale ombudsman. Daarnaast streven we naar transparantie voor de eigen organisatie: nu we integraal management steeds meer gaan toepassen, is het wenselijk dat betrokkenen binnen de organisatie weten aan welke voorwaarden inkoopprocessen moeten voldoen om zo optimaal mogelijk invulling te geven aan de inkoopdoelstellingen van de Nationale ombudsman.

¹ Bron: NIC Spend Analyse 11 april 2018

1 Inleiding

Het Inkoopbeleid is een vertaling van het algemene beleid van de Nationale ombudsman naar het Inkoopbeleid. Het zijn de algemene uitgangspunten voor de inkoop die door de Nationale ombudsman zijn vastgesteld, en die door de medewerkers in alle beslissingen met betrekking tot het inkoopproces moeten worden meegenomen. Deze uitgangspunten hebben een economische, maar ook sociale en maatschappelijke oorsprong.

In het beleid is beschreven hoe de Nationale ombudsman doelmatig en rechtmatig wil inkopen, de inkoopkosten kan verlagen en toeleveringsrisico's kan verminderen, product- en leverancierskwaliteit kan verhogen en de inkoopfunctie heeft ingericht. Ook specifieke doelstellingen maken deel uit van het Inkoopbeleid zoals duurzaam inkopen, innovatie bevorderen, sociale criteria en het betrekken van het MKB.

Alle overheden moeten sinds 2005 beschikken over een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening. De accountant stelt daarin onder andere vast of de voorgeschreven aanbestedingsprocedures zijn gevolgd. Het is daarom van belang om het Inkoopbeleid na te leven.

Alvorens in de volgende hoofdstukken het daadwerkelijke beleid uiteen te zetten, wordt de lezer hier bekend gemaakt met de aanleiding, reikwijdte en opzet ervan.

1.1 Aanleiding voor het nieuwe beleid

Het vorige Inkoopbeleid is vastgesteld in 2013. Sindsdien hebben zowel de wet- en regelgeving als de organisatie niet stilgestaan. Onder invloed van nieuwe Europese richtlijnen zijn de Aanbestedingswet 2012 en aanpalende wet- en regelgeving gewijzigd. Binnen de organisatie is een behoefte ontstaan aan verduidelijking en vereenvoudiging van het beleid. Daarnaast zijn nieuwe doelen concreter geworden, met name waar het maatschappelijk verantwoord inkopen en het verlagen van de administratieve lasten betreft. Deze ontwikkelingen moeten een plaats krijgen in een actueel Inkoopbeleid.

Tevens heeft het Bureau van de Nationale ombudsman in 2018 een transitie doorgemaakt, gericht op het verbeteren van kwaliteit. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn hierbij hiërarchisch lager in de organisatie belegd. Ook is integraal management ingevoerd en is het primair proces anders ingericht. Er bestond daarom ook behoefte aan de actualisatie en verduidelijking van het Inkoopbeleid voor wat betreft de inrichting van de inkoopfunctie van de Nationale ombudsman.

1.2 Reikwijdte: wanneer is sprake van 'inkoop'?

Er is sprake van 'inkoop' indien de organisatie (rechts)handelingen verricht die gericht zijn op de verwerving van werken, leveringen of diensten en die een of meerdere facturen van een ondernemer tot gevolg hebben. In het geval van inkopen komt een privaatrechtelijke overeenkomst tot stand tussen de organisatie en een ondernemer.

1.3 Opzet van dit beleid

Met de actualisatie van het beleid is ook gekozen voor een nieuwe opzet. De organisatie leeft een aantal centrale doelstellingen na (zie verder hoofdstuk 2). Daarnaast gaan we bij onze inkopen uit van:

- Juridische uitgangspunten: hoe gaan we om met wet- en regelgeving? (hoofdstuk 3)
- Ethische en ideële uitgangspunten: hoe nemen we verantwoordelijkheid voor maatschappij en milieu? (hoofdstuk 4)
- Economische uitgangspunten: hoe verhouden we ons tot ondernemers? (hoofdstuk 5)
- Organisatie en sturingsinstrumenten: hoe is de inkoopfunctie georganiseerd en welke instrumenten worden gebruikt om de inkoopfunctie te sturen? (hoofdstuk 6)
- Inkoopproces: welke uitgangspunten gelden bij het uitvoeren van het inkoopproces? (hoofdstuk 7)
- Contractbeheer, contractmanagement en leveranciersmanagement: welke uitgangspunten gelden bij het beheren en bewaken van afgesloten contracten? (hoofdstuk 8)

Aangezien inkoop plaatsvindt in een dynamische omgeving en raakt aan vrijwel alle producten en processen van de organisatie, dient de organisatie continu bezig te zijn met het doorvoeren van verbeteringen. Voor een groot deel zijn verbeteringen in de praktijk tactisch-operationeel van aard, bijvoorbeeld verbetering van standaardformulieren, werkprocessen of gebruikte systemen. Dit type verbeteringen moeten onafhankelijk van het Inkoopbeleid plaats kunnen vinden. Het Inkoopbeleid is daarom richtinggevend en definieert de beleidsmatige kaders waarbinnen inkopen plaatsvindt, voor zover deze relevant zijn voor het functioneren van de inkoopfunctie als zodanig gedurende een langere periode.

2 Centrale doelstellingen

Hoofddoelstelling van het Inkoopbeleid is:

1. *Doelmatig en rechtmatig inkopen opdat maximale maatschappelijke waarde wordt gerealiseerd voor de uit te geven publieke middelen en op een passende wijze verantwoording wordt afgelegd.* De Nationale ombudsman leeft daartoe bestaande wet- en regelgeving en onderhavig beleid na. Daarnaast koopt de organisatie efficiënt en effectief in. De inspanningen en uitgaven moeten daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen en de kosten staan in redelijke verhouding tot opbrengsten, welke afweging zoveel mogelijk integraal en voor de langere termijn wordt gemaakt. Het beheersen van middelen en transparantie over de besteding ervan staan centraal.

Met dit Inkoopbeleid willen wij daarnaast de volgende doelstellingen realiseren:

2. *Maatschappelijk verantwoord inkopen.* Inkoop is een krachtig en belangrijk instrument om meer ideële en ethische beleidsdoelen te helpen realiseren. Bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, social return en sociaal ondernemerschap. Maatschappelijk verantwoord inkopen verdient een concrete ambitie: "ja, mits...", waarbij maatwerk mogelijk blijft.
3. *Een professionele opdrachtgever zijn.* Professionaliteit houdt in dat door de Nationale ombudsman als geheel en alle medewerkers afzonderlijk bewust en zakelijk met inkoop wordt omgegaan. Het streven naar professioneel opdrachtgeverschap komt onder meer tot uitdrukking in betrokkenheid bij de inkoopdoelstellingen, slagvaardige besluitvorming, een zowel naar binnen als buiten toe duidelijke rolverdeling, adequaat risicomanagement, integer handelen en het tonen van respect voor de positie van ondernemers waarmee de organisatie zaken doet, heeft gedaan of mogelijk gaat doen. De Nationale ombudsman is betrouwbaar en spant zich in om ondernemers alle informatie te verstrekken die nodig is in het kader van het inkoopproces of het uitvoeren van een opdracht. Er wordt geïnvesteerd in het kennisniveau van medewerkers.
4. *Zo min mogelijk administratieve lasten.* Zowel ondernemers als de Nationale ombudsman verrichten administratieve handelingen tijdens en rondom het inkoopproces. Voor een deel is dit noodzakelijk. De Nationale ombudsman is zich echter voortdurend bewust van de administratieve lasten voor ondernemers en verlicht deze lasten waar mogelijk. Bijvoorbeeld door te kiezen voor het toepassen van 'lichtere' procedures als dit mogelijk is, tijdens een inkoopprocedure geen onnodige barrières op te werpen en proportionele eisen te stellen, door doordacht te digitaliseren en een uniforme werkwijze te hanteren.

Om deze doelstellingen te realiseren zijn juridische, ethische en ideële, economische, organisatorische en procedurele uitgangspunten vastgelegd in dit Inkoopbeleid. Deze uitgangspunten zijn in de volgende hoofdstukken uitgewerkt.

3 Juridische uitgangspunten

De Nationale ombudsman leeft bestaande wet- en regelgeving na. De belangrijkste wet- en regelgeving die van toepassing zijn, zijn de Aanbestedingswet 2012, het Aanbestedingsbesluit en het flankerend beleid. Alle geldende wet- en regelgeving zijn voor de volledigheid opgenomen.

3.1 Algemene beginselen van het aanbestedingsrecht

De Nationale ombudsman neemt bij het uitvoeren van inkoopprocedures om overeenkomsten boven en onder de (Europese) drempelwaarden te sluiten de volgende algemene beginselen in acht:

- *Gelijke behandeling*: Gelijke omstandigheden mogen niet verschillend worden behandeld, direct noch indirect, tenzij dat objectief gerechtvaardigd is.
- *Non-discriminatie*: Discriminatie op grond van nationaliteit mag niet.
- *Transparantie*: De gevolgde procedure dient navolgbaar en dus controleerbaar te zijn. Dit is een logisch uitvloeisel van het beginsel van gelijke behandeling. Normaal zorgvuldige en oplettende ondernemers moeten weten waar ze aan toe zijn.
- *Proportionaliteit*: De bij een inkoopprocedure gestelde eisen, voorwaarden en criteria moeten in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.
- *Wederzijdse erkenning*: Diensten en goederen van ondernemingen uit andere lidstaten van de Europese Unie moeten worden toegelaten voor zover deze op gelijkwaardige wijze kunnen voorzien in de behoefte van de Nationale ombudsman.

3.2 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De Nationale ombudsman neemt bij haar inkopen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht, zoals het gelijkheids-, motiverings- en vertrouwensbeginsel.

3.3 Belangrijkste wet- en regelgeving

De Nationale ombudsman leeft bestaande wet- en regelgeving na. Er zijn verschillende soorten wet- en regelgeving te onderscheiden met betrekking tot inkopen door de Nationale ombudsman: wet- en regelgeving die ziet op de totstandkoming van overeenkomsten op zich (3.3.1), wet- en regelgeving met belangrijke bepalingen voor het functioneren van de inkoopfunctie binnen de Nationale ombudsman (3.3.2) en wet- en regelgeving die van toepassing is op specifieke inkoopbehoeften (3.3.3).

3.3.1 Wet- en regelgeving met als voorwerp de totstandkoming van overeenkomsten

Aanbestedingswet 2012

De Aanbestedingswet 2012 is per 1 april 2013 in werking getreden en geldt voor alle aanbestedingen door (semi-) publieke instellingen in Nederland. Naar aanleiding van drie Europese richtlijnen uit 2014 is de wet gewijzigd; de wijzigingen zijn op 1 juli 2016 in werking getreden. Deze nationale wet bevat zowel regels voor aanbestedingen boven de Europese drempelbedragen, als daaronder. Met deze nationale wet heeft Nederland de Europese richtlijnen voor aanbesteden geïmplementeerd. Daarnaast is op een aantal punten in de wet aanvullende regelgeving opgenomen.

Aanbestedingsbesluit

Een aantal bepalingen uit de Aanbestedingswet 2012 zijn nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (Aanbestedingsbesluit). Het gaat hier om een uitvoeringsbesluit bij de Aanbestedingswet. Onderdeel van dit besluit zijn het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (verplicht bij opdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempels), het model Uniform Europees Aanbestedingsdocument en de aangepaste Gids Proportionaliteit.

Aanbestedingsreglement Werken 2016 (hierna: ARW 2016)

Het ARW 2016 biedt een praktische uitwerking van de Aanbestedingswet 2012 voor de aanbestedingen van werken. Het bevat ook procedures voor aanbestedingen onder de Europese drempel, zoals de nationale aanbestedingen en meervoudige onderhandse procedure. Het ARW 2016 is op grond van artikel 1.22 van de Aanbestedingswet 2012, via het Aanbestedingsbesluit, aangewezen als verplicht te volgen

richtsnoer voor de aanbestedingen van opdrachten voor werken met een waarde onder de Europese drempelwaarden.

Indien de Nationale ombudsman een opdracht voor werken onder de Europese drempel wil gunnen, is de Nationale ombudsman verplicht daarvoor het ARW 2016 te gebruiken volgens het 'pas toe of leg uit'-beginsel. Boven de Europese drempel is het gebruik van het richtsnoer niet verplicht gesteld. Het ARW 2016 is ook geschikt voor aan werken gerelateerde leveringen en diensten. Het is echter niet verplicht het ARW 2016 toe te passen voor deze leveringen en diensten.

Uniform Europees Aanbestedingsdocument

Op 5 januari 2016 heeft de Europese Commissie de uitvoeringsverordening (EU) 2016/7 houdende een standaardformulier voor het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (hierna: UEA) vastgesteld. Het UEA vervangt bij aanbestedingen zowel boven als onder de Europese aanbestedingsdrempels het Nederlandse model Eigen verklaring.

Gids proportionaliteit

Bij het aanbesteden van opdrachten moet het beginsel van proportionaliteit in acht worden genomen. De Gids Proportionaliteit geeft hier invulling aan. In het Aanbestedingsbesluit is de Gids Proportionaliteit als verplicht te volgen richtsnoer aangewezen. Het verplicht gebruik geldt zowel voor Europese aanbestedingen, nationale aanbestedingen als voor meervoudig onderhandse procedures.

Aanvullend beleid

Aanbesteden is maatwerk, waardoor niet alles in regelgeving kan worden vormgegeven. Er zijn dan ook beleidsmaatregelen opgesteld als aanvulling op de Aanbestedingswet 2012. Deze geven richting aan de praktijk van aanbesteden en ondersteunen en stimuleren verdere professionalisering. Dit aanvullend beleid wordt in nauwe samenwerking ontwikkeld met PIANOo, aanbestedende diensten en ondernemers.

Overeenkomst overheidsopdrachten (GPA)

Op 1 januari 1996 is de Overeenkomst inzake overheidsopdrachten (ook wel Agreement on Government Procurement of GPA) van kracht geworden binnen de Europese Unie. Deze overeenkomst is gesloten in het kader van de World Trade Organisation (WTO). Landen die partij zijn bij deze overeenkomst (o.a. de Europese Unie, Canada, de Verenigde Staten, Japan, Israël) moeten elkaar onder bepaalde voorwaarden toelaten op de markt voor overheidsopdrachten.

Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NERpe)

Op 13 juni 2012 is de wet NERpe in werking getreden. Hiermee krijgt de Rijksoverheid de bevoegdheid om aanbestedende diensten te dwingen het Europese gemeenschapsrecht na te leven. Dit heeft bijvoorbeeld ook betrekking op de EU-aanbestedingsrichtlijnen. De minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor de naleving daarvan. Met de wet kan de minister een aanbestedende dienst een aanwijzing geven, hij kan maatregelen nemen of hij kan een aan NL opgelegde EU-boete verhalen op een aanbestedende dienst.

Burgerlijk Wetboek

Dit is het algemeen geldende kader voor overeenkomsten en de totstandkoming daarvan.

3.3.2 Wet- en regelgeving met belangrijke bepalingen voor inkopen binnen de Nationale ombudsman

Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

De Nationale ombudsman zal rondom haar inkopen geen privacygevoelige informatie beschikbaar stellen, tenzij dit voor de uitvoering van de opdracht of een rechtmatig verloop van de procedure noodzakelijk is, bijvoorbeeld om een ongeoorloofde kennisvoorsprong van de huidige leverancier ten opzichte van andere ondernemers te voorkomen. Als aan personen gerelateerde gegevens worden verstrekt gebeurt dit alleen voor zover dit strikt noodzakelijk is en zo geanonimiseerd mogelijk. Als het verstrekken van privacygevoelige informatie toch noodzakelijk is, dan worden de volgende maatregelen genomen: 1. Privacygevoelige informatie wordt niet online beschikbaar gesteld, en 2. Ondernemers dienen de door de Nationale ombudsman gehanteerde verwerkersovereenkomst te ondertekenen voordat zij de beschikking over de informatie krijgen.

Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst

De Nationale ombudsman streeft er naar om te voldoen aan het tactisch normenkader van de 'Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst'. De BIR-TNK is een voor het Rijk opgestelde norm gebaseerd op de "Code voor informatiebeveiliging". In hoofdlijnen komt het er op neer dat voorafgaand aan inschakeling van externe partijen afgewogen wordt welke toegang externe partijen mogen hebben, hoe de toegang tot netwerk of gegevens geregeld wordt, of aanvullende beveiligingsmaatregelen nodig zijn en of externe partijen ook aanvullende veiligheidsmaatregelen moeten nemen.

Wet openbaarheid van bestuur

Hoewel de Nationale ombudsman niet verplicht is te voldoen aan de vereisten van de Wet openbaarheid van bestuur, werkt de organisatie wel in de geest van de wet. Indien een Wob-verzoek wordt gedaan is van belang dat in artikel 2.57 Aanbestedingswet 2012 een openbaarheidsregeling is opgenomen die voorrang heeft boven de Wet openbaarheid van bestuur. Deze bepaling is dwingend van aard. Dit betekent dat de Nationale ombudsman informatie rondom inkoop- en aanbesteding bijvoorbeeld niet bekend kan maken indien deze informatie door een ondernemer als vertrouwelijk is verstrekt of als die informatie kan worden gebruikt om de mededinging te vervalsen.

Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

De Wet BIBOB is een belangrijk instrument bij de aanpak van ondermijning. Bestuursorganen dragen met de toepassing ervan bij aan de ontvlechting van boven- en onderwereld. Op het moment van het vaststellen van dit beleid kan de wet uitsluitend gebruikt worden bij aanbestedingen in de sectoren bouw, ICT en milieu, maar wordt een wijziging van de Wet BIBOB en van lagere regelgeving voorbereid. Met de voorgenomen verruiming van het toepassingsbereik zullen onder meer alle aanbestedingen onder de Wet BIBOB komen te vallen en worden de toepassingsmogelijkheden ten aanzien van vastgoedtransacties verruimd. Per aanbesteding wordt door de Nationale ombudsman bepaald of een (mogelijke) BIBOB-toets wordt opgenomen in de inkoopprocedure bij opdrachten met een aanzienlijke maatschappelijke of economische waarde.

3.3.3 Wet- en regelgeving van toepassing op specifieke inkoopbehoeftes

Bij specifieke inkopen kan specifieke wet- en regelgeving een rol spelen, bijvoorbeeld arbeids- of omgevingsrecht. De behoefte van de Nationale ombudsman aan werken, leveringen of diensten wordt in dat geval mede gevormd door specifieke wet- en regelgeving die ziet op het voorwerp van de opdracht; de door ondernemers te leveren prestaties dienen hier op elk moment aan te voldoen.

3.4 Uniforme procedures, voorwaarden en documenten

De Nationale ombudsman streeft ernaar om uniforme procedures, voorwaarden en documenten te hanteren. Uniformiteit draagt eraan bij dat ondernemers weten waar ze aan toe zijn en met name lokaal als ook landelijk niet steeds met verschillende documenten en regelingen te worden geconfronteerd. Daarnaast draagt standaardisering bij aan het borgen van de kwaliteit rondom en het doelmatig uitvoeren van inkoopprocedures binnen de Nationale ombudsman.

Bij iedere overeenkomst horen voorwaarden. De Nationale ombudsman hanteert bij alle contractuele relaties die zij aangaat de algemene voorwaarden van de Rijksoverheid, te weten:

- De Algemene Rijksinkoopvoorwaarden voor opdrachten die betrekking hebben op de levering van goederen (ARIV 2018).
- De Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten voor opdrachten die betrekking hebben op dienstverlening (ARVODI 2018).
- De Algemene Rijksvoorwaarden voor het aangaan van IT-overeenkomsten (ARBIT 2018).

Hierin staan algemene voorwaarden en standaardbepalingen voor de te sluiten overeenkomsten. Slechts bij uitzondering is het mogelijk om in te stemmen met de voorwaarden van de leverancier. Elke keer dat gebruik gemaakt wordt van de voorwaarden van de leverancier moet hier door een jurist met kennis van inkoopwetgeving naar worden gekeken of de voorwaarden kunnen worden geaccepteerd en wat hier de gevolgen van zijn.

Binnen de Nationale ombudsman vormen de centraal beheerde en ontsloten standaarddocumenten, zoals een inkoopformulier, offerte-aanvraag, gunnings- en afwijzingsbrieven, overeenkomsten en

opdrachtbevestigingen voor alle medewerkers, de basis voor in het kader van inkoop uit te voeren handelingen. Deze worden periodiek geëvalueerd en waar nodig geactualiseerd.

3.5 Mandaat en volmacht

Inkoop vindt plaats met inachtneming van de op dat moment vigerende mandaat- en volmachtregeling van de Nationale ombudsman. De organisatie wil slechts gebonden zijn aan verbintenissen en verplichtingen op basis van rechtsgeldige besluitvorming en civielrechtelijke vertegenwoordiging.

3.6 Klachtenmeldpunt aanbesteding

In het kader van een inkoopprocedure kan het voorkomen dat tussen de Nationale ombudsman en leveranciers ontevredenheid ontstaat over hoe door partijen in de procedure gehandeld wordt. Dit kan leiden tot een klacht. De Nationale ombudsman dient op grond van titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht een klacht behoorlijk en zorgvuldig te behandelen. Daarom heeft de Nationale ombudsman een 'klachtenmeldpunt aanbesteden' ingericht; dit is een onafhankelijke externe partij. Klachten worden afgehandeld conform de Standaard Klachtafhandeling bij Aanbesteden (ontwikkeld door de Rijksoverheid). Leveranciers die een klacht hebben over een specifieke inkoopprocedure kunnen deze kenbaar maken ingediend middels het klachtenformulier op www.klachtenmeldpuntaanbesteden.nl/no.

3.7 Afwijkingsbevoegdheid

Afwijkingen van dit Inkoop beleid zijn slechts mogelijk en toegestaan op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit, waarbij het Bestuursbureau een advies heeft gegeven en de algemeen directeur heeft ingestemd. En voor zover een en ander op basis van de geldende wet- en regelgeving mogelijk is.

4 Ethische en ideële uitgangspunten

Centrale doelstelling 2 geeft aan dat de Nationale ombudsman maatschappelijk verantwoord wil inkopen. In dit hoofdstuk wordt uitgewerkt welke uitgangspunten ten aanzien van maatschappij en milieu hierbij door de Nationale ombudsman in acht genomen moeten worden.

4.1 Integriteit

Deelnemers aan een aanbestedingsprocedure moeten altijd integer handelen. Dit geldt zowel voor de medewerkers van de Nationale ombudsman als voor mogelijke leveranciers.

Voor medewerkers is dit vastgelegd in de Gedragscode Integriteit Bureau Nationale ombudsman, waarin onder andere is opgenomen dat medewerkers bij zakelijke transacties onomkoopbaar zijn en de juiste verhouding tussen kwaliteit en prijs altijd voorop zullen stellen. Het feit dat inkopen corruptiegevoelig is, betekent dat de Nationale ombudsman daarnaast extra aandacht moeten besteden aan inbedding in de organisatie, de bevoegdheden en de middelen van de inkopers. Scheiding van bevoegdheden is een eenvoudige en vaak al doeltreffende manier om corruptie te voorkomen. De Nationale ombudsman houdt hiermee rekening in de beschrijving van inkoopprocessen.

Voor leveranciers betekent integriteit dat als men een kennisvoorsprong heeft die onevenredig groot is en niet ongedaan gemaakt kan worden, men niet mag meedingen naar een opdracht. Ook is het niet toegestaan voor ex-medewerkers om binnen twee jaar na beëindiging van een dienstverband een opdracht als externe partij te vervullen (draaideurconstructie).

De Nationale ombudsman wil bovendien alleen zaken doen met integere leveranciers, die zich niet bezighouden met criminele of illegale praktijken. Een toetsing van de integriteit van leveranciers is mogelijk, bijvoorbeeld door de toepassing van zogenaamde wettelijke uitsluitingsgronden en het opvragen van de 'Gedragsverklaring Aanbesteden'. Indien daar concrete aanleiding toe is kan ook een BIBOB-toets worden uitgevoerd.

4.2 Maatschappelijk verantwoord inkopen

Maatschappelijk verantwoord inkopen betekent dat de Nationale ombudsman ook let op de effecten van de inkoop op milieu en sociale aspecten. Maatschappelijk verantwoord inkopen is het hanteren van milieu- en sociale criteria in alle fasen van het inkoopproces zodat daadwerkelijk producten, diensten of werken worden geleverd die aan deze criteria voldoen.

De Nationale ombudsman zal bij elke opdracht stilstaan bij de mogelijkheden van Maatschappelijk verantwoord inkopen en afhankelijk van aard en omvang van de opdracht in meerdere of mindere mate hieraan invulling geven op de volgende manieren.

- bij marktverkenning of -consultatie wordt geïnventariseerd wat de markt te bieden heeft op dit gebied en welke kosten daar aan verbonden zijn;
- duurzaamheids- en sociale criteria worden opgenomen in het bestek of programma van eisen;
- leveranciers worden geselecteerd die voldoen aan de gestelde duurzaamheids- en sociale criteria;
- gunningscriteria worden opgesteld die duurzaamheid van de offerte meer belonen;
- gecontroleerd wordt of de leverancier gemaakte afspraken ten aanzien van duurzaamheid en sociale aspecten daadwerkelijk nakomt.

Duurzaamheidscriteria

De Rijksoverheid heeft voor verschillende productgroepen een lijst van criteriadocumenten ontwikkeld die bij de specificatie van de opdracht in het aanbestedingsdocument moeten of kunnen worden opgenomen. Deze documenten bevatten (minimale) milieucriteria en verwijzingen naar de generieke contractvoorwaarden die voor de sociale aspecten zijn opgesteld. De minimale eisen zijn te vinden in de MVI-criteriatool op www.mvicriteria.nl. Voor de Nationale ombudsman spelen MVI-criteria vooral voor automatisering en telecommunicatie, energie, kantoorfaciliteiten en –diensten en transport en vervoer.

In het inkoopdossier wordt vastgelegd welke afwegingen rondom Maatschappelijk verantwoord inkopen zijn gemaakt.

4.3 Social Return on Investment (SROI)

Social return is het overheidsbeleid om zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt gelijke kansen te bieden en zo regulier mogelijk te laten werken naar vermogen. Het uiteindelijke doel is deze mensen aan werk of werkervaring te helpen.

De Nationale ombudsman kiest er voor om te werken volgens de rijksbrede SROI 2.0, Maatwerk voor Mensen, die is ingevoerd in januari 2018. De werkwijze SROI 2.0 biedt ruimte voor een vormvrijere invulling dan voorheen en de mogelijkheid voor maatwerk. In de nieuwe werkwijze is social return geen standaard checklist maar veel meer een doel dat je als opdrachtgever en opdrachtnemer gezamenlijk bepaalt en uitvoert.

Rekening houdend met proportionaliteit zal de Nationale ombudsman social return met name toepassen bij opdrachten boven de Europese aanbestedingsdrempel bij leveranciers met een strategische betekenis voor de Nationale ombudsman. Voorwaarde is bovendien dat door beide partijen ingeschat wordt dat er een kans van slagen is voor social return.

Naast het opnemen van social return als voorwaarde in de aanbesteding zijn er meer mogelijkheden om social return te bevorderen, bijvoorbeeld door:

- het toepassen van bijzondere uitvoeringsvoorwaarden en gunningscriteria;
- het voorbehouden van opdrachten aan o.a. zogenoemde Sociale Werkbedrijven;
- kleine percelen via de percelenregeling uit de aanbesteding te houden, zodat men die via een onderhandse procedure bij geselecteerde sociale ondernemers kan plaatsen.

In het inkoopdossier wordt transparant wordt gemaakt welke afwegingen rondom social return zijn gemaakt.

4.4 Internationale sociale voorwaarden

Kinderarbeid, hongerlonen, onmenselijke arbeidsomstandigheden. Overheden kunnen bijdragen aan het uitbannen van dergelijke misstanden door sociale voorwaarden te gebruiken. Sociale voorwaarden dragen bij aan een meer sociaal verantwoorde productie in productieketens. De Nationale ombudsman weert leveringen, diensten en/of werken die onder niet aanvaardbare arbeidsomstandigheden (zoals kindarbeid, dwangarbeid, discriminatie van werknemers, niet-betaling van leefbaar loon) tot stand komen.

4.5 Innovatie

De Nationale ombudsman moedigt – daar waar dat van toegevoegde waarde kan zijn – innovatiegericht inkopen aan en schroomt niet om innovatievere aanbestedingsvormen toe te passen, waarbij de doelstellingen van de organisatie centraal staan en de markt meer ruimte wordt geboden om de beste oplossing te bieden voor het bereiken van deze doelstellingen. Per opdracht wordt afgewogen of innovatieve oplossingen gewenst zijn,

5 Economische uitgangspunten

Het gaat bij economische uitgangspunten om de manier waarop de Nationale ombudsman zich wil opstellen ten opzichte van aanbieders in de markt; het betreft hier aspecten die gaan om de versterking van de eigen positie, maar ook om aspecten die gaan om versterking van specifieke groepen aanbieders.

5.1 Samenwerkingsverbanden

Samenwerking met andere aanbestedende diensten kan financiële voordelen opleveren en kan leiden tot een betere kwaliteit van de ingekochte leveringen en diensten. Daar waar de Rijksoverheid voorziet in raamovereenkomsten waarvan de Nationale ombudsman gebruik kan maken, zal zij dit doen mits dit de onafhankelijke positie van de Nationale ombudsman niet in de weg staat en er een daadwerkelijk voordeel behaald kan worden door deelname.

Onder dezelfde voorwaarden zal de Nationale ombudsman samenwerking met andere organisaties zoeken bij inkopen en aanbestedingen. In alle andere gevallen zal de Nationale ombudsman optreden als zelfstandig aanbestedende dienst.

5.2 Onafhankelijkheid en keuze voor de ondernemersrelatie

De Nationale ombudsman moet in beginsel vrij zijn in het maken van keuzes rondom inkoop en zien te voorkomen dat een ongezonde afhankelijkheid van één ondernemer komt te ontstaan (*vendor lock-in*). Alleen dan kan optimaal aan de doelstellingen van dit Inkoopbeleid invulling worden gegeven. Tegelijkertijd is het vanuit het oogpunt van doelmatigheid en het bereiken van andere doelen vaak wenselijk om meerjarige overeenkomsten aan te gaan. 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. Indien meerjarige overeenkomsten worden gesloten, staat de Nationale ombudsman actief stil bij de betekenis hiervan voor leveranciersonafhankelijkheid en worden zo nodig in de overeenkomst maatregelen genomen om een *exit* mogelijk te maken.

5.3 Eerlijke mededinging en commerciële belangen

Betrokken ondernemers moeten een eerlijke kans krijgen om de opdracht gegund te krijgen. Door in principe objectief, transparant en non-discriminerend te handelen, bevordert de Nationale ombudsman een eerlijke mededinging. Dit zal bijdragen aan het in stand houden van een gezonde marktwerking (ook op de lange termijn). De Nationale ombudsman wenst geen zaken te doen met ondernemers die de mededinging vervalsen.

5.4 Midden- en kleinbedrijf

Volgens de grondbeginselen van het Europese aanbestedingsrecht mag geen enkel bedrijf, dus ook geen MKB-bedrijf, worden voorgetrokken bij gunning van opdrachten. Maar er mogen ook geen onnodige drempels opgeworpen worden voor het inschrijven op aanbestedingen. Omdat de Nationale ombudsman het MKB waar mogelijk wil betrekken, wordt op de volgende manier rekening gehouden met het MKB.

Bij de inkopen worden geen disproportionele eisen ten aanzien van bijvoorbeeld de financiële draagkracht en technische capaciteiten van leveranciers gesteld. De eisen die worden gesteld moeten relevant zijn en in verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht. Het stellen van omzeteisen is in beginsel niet meer toegestaan, tenzij dit gemotiveerd wordt. Deze motivering dient in de aanbestedingsstukken te worden opgenomen.

De Nationale ombudsman zal opdrachten niet onnodig samenvoegen en zal, waar mogelijk, percelen onderscheiden.

De administratieve last voor leveranciers bij het inkoopproces wordt zo beperkt mogelijk gehouden. De Nationale ombudsman zorgt ervoor dat in ieder geval op Europese aanbestedingen digitaal kan worden ingeschreven en de aanbestedingsdocumenten kosteloos ter beschikking worden gesteld. Aanbestedingen

onder de Europese drempel zullen in principe niet verlopen via TenderNed om te voorkomen dat MKB-bedrijven verplicht zijn hierop aangesloten te zijn. Waar mogelijk wordt gewerkt met standaardformulieren.

De Nationale ombudsman zorgt ervoor dat de facturen zo snel mogelijk worden betaald en uiterlijk binnen dertig dagen.

6 Organisatie en sturingsinstrumenten

Dit hoofdstuk richt zich op de organisatie van de inkoopfunctie en de sturingsinstrumenten die gebruikt worden om richting te geven aan het totale inkoopproces en de professionalisering ervan. Elementen hierin zijn de inrichting van de inkooporganisatie, het vaststellen van plannen en beleid voor inkoop, bepaling van de rollen en verantwoordelijkheden bij inkoopprocessen en de eisen waaraan dossiervorming dient te voldoen.

6.1 Organisatie

Het onderdeel Organisatie beschrijft de organisatievorm van de inkoopfunctie, de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot inkoop en de wijze waarop de inkoopprocedures worden vastgelegd.

6.1.1 Organisatievorm

De Nationale ombudsman heeft een gecoördineerde inkoopfunctie. Dit betekent dat decentrale budgethouders in beginsel verantwoordelijk zijn voor de inkopen, maar dat coördinatie van de inkopen op één centraal punt in de organisatie plaatsvindt. De coördinatie houdt in dat op het centrale punt in de organisatie geïnventariseerd wordt welke aanbestedingen binnen de organisatie nodig zijn en bepaald wordt welke aanbestedingen voor de gehele organisatie gezamenlijk centraal uitgevoerd zullen worden. Daarnaast worden vanuit dit centrale punt uniforme procedures en formulieren voorgeschreven en wordt de mogelijkheid geboden tot inwinnen van inkoopadvies. Tevens vindt op het centrale punt in de organisatie de eindcontrole op rechtmatigheid plaats. Deze coördinerende rol is toegekend aan het Bestuursbureau.

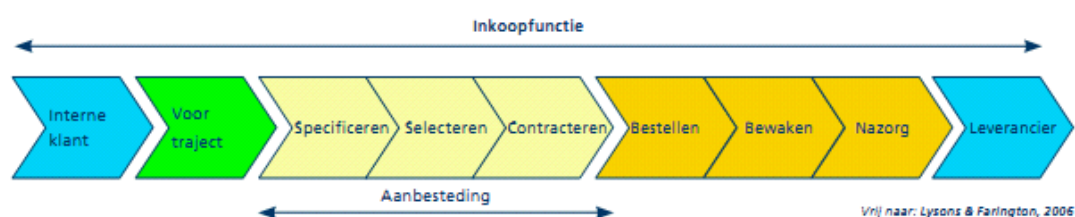
Het totale inkoopvolume van de Nationale ombudsman is te beperkt om een eigen professionele inkoopfunctie in te richten. Om toch professioneel te kunnen inkopen huurt de Nationale ombudsman externe inkoopcapaciteit voor:

- Begeleiding van inkooptrajecten. Voor de uitvoering van Europese aanbestedingen (zie 7.3) wordt altijd externe expertise ingehuurd; voor ondersteuning van meervoudig onderhandse aanbestedingen kan externe expertise worden ingehuurd in overleg met het Bestuursbureau.
- Ad hoc advisering. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om ondersteuning van het Bestuursbureau bij invulling van sturingsinstrumenten (zie hierna), maar ook om beantwoording van vragen van budgethouders over inkoop. De adviesrol die in grotere organisaties binnen de eigen organisatie is belegd, wordt op deze manier ook bij de Nationale ombudsman gerealiseerd.

Met de inhuur wordt hoogwaardige inkoopexpertise gewaarborgd zonder dat de organisatie de menskracht zelf in huis hoeft te hebben. Het Bestuursbureau coördineert de inhuur van de externe inkoopexpertise.

6.1.2 Inkooprollen en verantwoordelijkheden

Het inkoopproces bestaat uit verschillende fasen, startend vanaf het voortraject.



Het voortraject richt zich op de keuze van de juiste inkoopprocedure en alle voorbereidende werkzaamheden die dienen plaats te vinden voordat de aanbesteding daadwerkelijk van start kan gaan.

Tactische inkoop richt zich op de fasen:

- **Specificeren:** Het uitzoeken welke goederen/diensten nodig zijn en wat de precieze wensen zijn;
- **Selecteren:** Aan de hand van onderzoek kijken welke leverancier de beste goederen/diensten tegen de beste prijs levert;
- **Contracteren:** Het contracteren van de juiste leverancier en tevens onderhandelen over de condities.

Operationele inkoop richt zich vervolgens op de fasen:

- **Bestellen:** Het daadwerkelijk bestellen van de goederen/diensten die nodig zijn zoals gespecificeerd;
- **Bewaken:** Het bewaken van de levering, gekeken naar beveiliging en controle van de goederen/diensten;
- **De nazorg en evaluatie:** Zorgen dat de goederen/diensten intern op de juiste plek komen en worden geadministreerd. Daarnaast het gehele proces evalueren en archiveren.

Binnen het inkoopproces zijn verschillende rollen en verantwoordelijkheden te onderscheiden. Het is belangrijk om deze rollen en verantwoordelijkheden goed vast te leggen. Hiervoor wordt het zogenaamde RACI-model gebruikt.

- R = Responsible (Verantwoordelijk). Degene die het inkoopproces daadwerkelijk uitvoert, de projectleider. Er is in principe één persoon die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het inkoopproces, waarbij verantwoordelijkheden en taken kunnen worden gedelegeerd. De eindverantwoordelijke keurt het werk van de verantwoordelijke goed.
- A = Accountable (Eindverantwoordelijk). Degene die eindverantwoordelijk is voor de correcte en volledige afronding van het inkoopproces.
- C = Consult (Raadplegen). Degenen die worden geraadpleegd of ondersteuning bieden tijdens het uitvoeren van het inkoopproces.
- I = Inform (informereren). Degenen die up-to-date worden gehouden over de vorderingen, vaak alleen over de afronding/oplevering van het inkoopproces.

Gelet op de beperkte omvang van de inkooporganisatie en de toepassing van integraal management kiest de Nationale ombudsman ervoor om de eindverantwoordelijkheid (A) voor de naleving van het inkoopbeleid te leggen bij de budgethouders. Bij alle inkopen en aanbestedingen die gedaan worden door een budgethouder (of onder zijn of haar verantwoordelijkheid), dient de budgethouder zich er dan ook in alle fasen van het inkoopproces van te overtuigen dat de procedure juist wordt uitgevoerd en de goede documenten op de goede manier gebruikt en opgeslagen worden.

Voor iedere aanbesteding wordt een projectleider aangewezen, die het inkoopproces daadwerkelijk uitvoert (R). Deze legt verantwoording af aan de budgethouder.

Het Bestuursbureau moet geïnformeerd (I) worden door middel van het formulier Inkoopmelding zodra een inkoopbehoefte ontstaat met een opdrachtwaarde vanaf € 30.000. Daarnaast kan het Bestuursbureau geraadpleegd (C) worden als er vragen zijn over een inkoopprocedure. Een externe inkoopadviseur moet geraadpleegd (C) worden bij Europese aanbestedingen en kan geraadpleegd (C) worden bij aanbestedingen onder de Europese drempel. Bij complexe aanbestedingen kan een externe jurist geraadpleegd (C) worden.

Schematisch kan dit als volgt weergegeven worden.

Stappen inkoopproces	Budgethouder	Projectleider	Bestuursbureau	Externe inkoopadviseur	Financiële administratie
Voortraject	A	R	I/C*	I	I
Specificeren	A	R	C*	C**	
Selecteren	A	R	C*	C**	
Contracteren	A	R	C*	C**	I
Bestellen	A	R	C*		
Bewaken	A	R	C*		
Nazorg	A	R	C*		

*) Informeren van het Bestuursbureau is verplicht vanaf een opdrachtwaarde van € 30.000; onder die waarde is informeren facultatief. Raadplegen van het Bestuursbureau mag tijdens de hele procedure gebeuren.

***) Verplicht bij aanbestedingen boven de Europese drempel; facultatief onder de Europese drempel.

6.1.3 Beschrijving inkoopprocessen

Inkoopprocedures zijn beschreven. Substantiële wijzigingen in de procesbeschrijvingen worden vastgesteld in het Managementoverleg. Minimaal één keer per jaar, of als hier aanleiding toe is, actualiseert het Bestuursbureau de procesbeschrijvingen.

6.2 Sturingsinstrumenten

Sturingsinstrumenten zijn de instrumenten die helpen om richting te geven aan het zo professioneel mogelijk inkopen binnen de Nationale ombudsman. Het gaat om instrumenten die betrekking hebben op beleid en professionalisering van de inkoopfunctie enerzijds en centrale planning van de aanbestedingen anderzijds.

6.2.1 Inkoopbeleid

Binnen de organisatie van de Nationale ombudsman wordt gewerkt met een Inkoopbeleid. Het Inkoopbeleid wordt voorbereid door het Bestuursbureau en vastgesteld door het Managementoverleg. Het Inkoopbeleid geeft de beleidsmatige kaders waarbinnen inkopen plaatsvindt, voor zover deze relevant zijn voor het functioneren van de inkoopfunctie als zodanig gedurende een langere periode.

In beginsel geldt dit beleid voor een periode van drie jaar. Indien daar tussentijds aanleiding toe wordt gezien kan het beleid tussentijds worden aangepast.

6.2.2 Inkoopdiagnose

Een Inkoopdiagnose (of ook wel Spend-analyse genoemd) is een kwalitatieve en kwantitatieve doorlichting van de inkoopactiviteiten binnen de organisatie. Het geeft onder andere inzicht in de samenhang tussen verschillende bestedingen van afdelingen, met hoeveel leveranciers een aanbestedende dienst zaken doet, hoeveel facturen jaarlijks verwerkt moeten worden. Ook kan het bijvoorbeeld duidelijk maken dat een inkooppakket nog centraal aanbesteed moet worden omdat blijkt dat op meerdere afdelingen regelmatig soortgelijke opdrachten verstrekt worden.

De resultaten van de Inkoopdiagnose kunnen aanleiding geven tot formulering van nieuwe strategieën voor specifieke inkooppakketten (inkooppakketstrategie), beleidsactualisatie en verdere professionaliseringsvoorstellen (inkoopactieplan) en kunnen informatie opleveren voor de jaarplanning van aanbestedingen (aanbestedingskalender). Om ook op lange termijn tot (blijvende) verbeteringen te komen is het nodig een Inkoopdiagnose frequent op dezelfde wijze te herhalen en de uitkomsten aan alle betrokken bekend te maken. De Nationale ombudsman voert de Inkoopdiagnose eens per drie jaar uit.

De Nationale ombudsman past ten behoeve van vergelijkbaarheid met andere overheden en toepasbaarheid van Duurzaam Inkopen bij de inkoopdiagnose de inkooppakketindeling toe die beschikbaar is op PIANOo.

De Inkoopdiagnose wordt geïnitieerd door het Bestuursbureau.

6.2.3 Inkooppakketstrategie

Een Inkooppakketstrategie richt zich op verbetering van de inkoop ten aanzien van een specifiek inkooppakket. Er is een lijst van 212 inkooppakketten in 10 hoofdgroepen beschikbaar op www.PIANOo.nl. Van elk inkooppakket vermeldt de lijst de CPV-code, het soort inkoop (levering, dienst, werk, speciale of specifieke dienst, niet-aanbestedingsplichtig), relevante duurzaamheidscriteria en of er sprake is van homogeniteit.

De achterliggende doelen van een inkooppakketstrategie zijn kostenbesparing door het verminderen van het aantal inkooptrajecten, het verlagen van het aantal leveranciers en het verlagen van het aantal facturen. Dit levert dus een besparing op van de inkoopkosten. Daarom wordt per inkooppakket gekeken naar de gewenste strategie zodat de korte- en lange termijndoelstellingen van de organisatie kunnen worden gerealiseerd. De keuze voor het gebruik van een raamovereenkomst voor een inkooppakket valt onder het bepalen van de inkooppakketstrategie. Om te komen tot een goede strategie per inkooppakket wordt gekeken naar de inrichting van het leveranciersbestand, het Inkoopbeleid, het naleven van wet- en regelgeving en de logistieke inrichting van het inkoopproces.

De Nationale ombudsman formuleert in ieder geval inkooppakketstrategieën voor inkooppakketten waarvoor de inkoopwaarde de Europese aanbestedingsdrempel overschrijdt.

6.2.4 Inkoopactieplan

In het inkoopactieplan worden concrete acties benoemd voor realisering van de inkoopdoelstellingen. Het plan heeft een termijn van 1 tot 3 jaar. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan projecten als “keuze en implementatie van een contractbeheersysteem in jaar x”, “ontwikkeling van standaardbrieven voor de meest gangbare aanbestedingsprocedures in jaar y” en “aanbesteding van raamovereenkomsten voor de 3 grootste inkooppakketten binnen de Nationale ombudsman in het komende jaar”. Daarnaast besteedt het Inkoopactieplan aandacht aan opleiding en voorlichting over inkoop binnen de organisatie.

Het Inkoopactieplan wordt eens per jaar doorgelicht en eventueel geactualiseerd. Het Inkoopactieplan wordt opgesteld en geactualiseerd door het Bestuursbureau.

6.2.5 Aanbestedingskalender

Om beter grip te krijgen op de inkoopprocessen en daarmee samenhangend de benodigde mensen en middelen binnen een organisatie, wordt jaarlijks een overzicht samengesteld van de voorziene grotere inkoopprojecten voor het komende jaar c.q. de komende jaren. Dit overzicht wordt de Aanbestedingskalender genoemd. De Aanbestedingskalender bevat, naast een beschrijving van de projecten, onder andere ook contracteigenaren, het budget en de planning (wanneer start het aanbestedingsproces en wanneer moet dit afgerond zijn?). De Aanbestedingskalender wordt in het laatste kwartaal van ieder jaar opgesteld. De meerjarenonderhoudsplanning (MJOP), de begroting en afdelingsplannen leveren de input voor de Aanbestedingskalender.

De Aanbestedingskalender wordt gecoördineerd door het Bestuursbureau.

6.2.6 Standaardisatie

Om de rechtmatigheid zo goed mogelijk te waarborgen werkt de Nationale ombudsman zoveel mogelijk met standaarddocumenten voor de verschillende fasen van het inkoopproces. Dit varieert van het formulier Inkoopmelding tot conceptteksten voor overeenkomsten. De documenten zijn beschikbaar op intranet en worden actueel gehouden door het Bestuursbureau.

6.3 Dossiervorming

Tijdens het inkoopproces worden diverse documenten gemaakt die vastgelegd dienen te worden in het inkoopdossier. In het inkoopdossier dient in het kader van de motiveringsplicht van artikel 2.56 van de Aanbestedingswet 2012 helder vastgelegd te worden welke afwegingen ten grondslag hebben gelegen aan de keuzes die tijdens de voorbereiding van de opdracht zijn gemaakt. Naast de keuze voor de te volgen procedure en het (niet) toelaten van leveranciers tot de gekozen procedure, wordt in het dossier ook de keuze voor de looptijd van de opdracht vastgelegd en hoe de waardebepaling daarvan heeft plaatsgevonden. Ook afwegingen ten aanzien van Maatschappelijk verantwoord inkopen en social return moeten opgenomen worden. Het inkoopdossier is van belang bij evaluatie van de opdracht, maar ook bij informatieverzoeken van derden, zoals de accountantsdienst, Algemene Rekenkamer en de Europese Commissie. Ten slotte kan de vastgelegde informatie nuttig zijn in het geval een belanghebbende een juridische procedure aanspant naar aanleiding van de aanbesteding van de opdracht.

Om te voldoen aan de eisen ten aanzien van dossiervorming wordt bij de Nationale ombudsman gewerkt met een Checklist Inkoopdossier en standaarddocumenten voor de verschillende stappen in het inkoopproces. Deze checklist en de standaarddocumenten voldoen aan de eisen van aanbestedingswet- en regelgeving en de Archiefwet.

Het Inkoopdossier moet tenminste 3 jaar na de gunningsbeslissing of opdrachtverlening bewaard worden.

7 Inkoopproces

Zoals in hoofdstuk 6 al is aangegeven, bestaat het inkoopproces uit een voortraject, tactische inkoop en operationele inkoop. In dit hoofdstuk wordt vooral aandacht besteed aan uitgangspunten die betrekking hebben op beslissingen die in het voortraject worden genomen.

7.1 Raming en financiële budget

Inkoop vindt plaats op basis van een deugdelijke en objectieve voorafgaande raming van de opdrachtwaarde. De raming is van belang om de financiële haalbaarheid van de opdracht te bepalen. De Nationale ombudsman wil immers niet het risico lopen dat verplichtingen aangegaan worden die niet nagekomen kunnen worden of een inkoopprocedure doorlopen, met alle lasten voor de Nationale ombudsman en ondernemers van dien, terwijl achteraf blijkt dat er niet voldoende financiële middelen zijn om daadwerkelijk een opdracht te verlenen. Voorts is de geraamde waarde een belangrijke factor bij de keuze voor de te hanteren inkoopprocedure.

7.2 Inkoopmelding en plan van aanpak

Voor iedere inkoopopdracht vanaf € 30.000 moet een Inkoopmelding ingevuld worden, waarin afwegingen ten aanzien van omvang van de opdracht, keuze voor procedure, keuze voor de te benaderen leverancier(s) en andere relevante afwegingen summier beschreven worden. De Inkoopmelding wordt ingevuld door de budgethouder of projectleider, wordt voor akkoord geparafeerd door de budgethouder en ter informatie toegestuurd aan het Bestuursbureau. Met het document wordt invulling gegeven aan het 4-ogenprincipe: het Bestuursbureau kijkt voor de zekerheid mee of de juiste procedure wordt gekozen en relevante beleidsaspecten worden meegenomen in de opdracht. Bovendien wordt met de Inkoopmelding voldaan aan de motiveringsplicht voor de zogenaamde kleine opdrachten tot €50.000².

Bij grotere inkoopopdrachten (\geq € 50.000) maakt de Nationale ombudsman vervolgens vooraf een plan van aanpak waarin staat hoe de aanbestedingsprocedure wordt aangepakt.

Voor het opstellen van een plan van aanpak wordt een product- en marktanalyse uitgevoerd, omdat kennis van “wat er te koop is” en de marktverhoudingen invloed kan hebben op de keuze voor de inkoopprocedure en eisen en wensen die gesteld worden in het inkooptraject.

- Een productanalyse leidt tot inzicht in de aard van het ‘product’: dit is een verkenning van de producten en diensten die in een markt beschikbaar zijn en aan de specifieke inkoopbehoefte zouden kunnen voldoen.
- 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).

Bij het plan van aanpak hoort een planning waarin is vastgelegd wie wanneer welke stappen zet. Het plan van aanpak wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de budgethouder.

7.3 Inkoopteam

Voor inkoopopdrachten vanaf € 50.000 wordt een inkoopteam samengesteld. Een dergelijk team bestaat uit ten minste de contracteigenaar, de expert van wat ingekocht moet gaan worden (materiedeskundige) en de gebruiker van het product. Bij de uitvoering van een Europese aanbesteding wordt altijd een externe inkoopadviseur toegevoegd met specifieke inkoop- en juridische kennis. De grootte van het inkoopteam hangt sterk af van de aard en omvang van de opdracht. Niet ieder teamlid hoeft continu volledig betrokken te zijn tijdens de verschillende fasen van het inkoopproces. De Nationale ombudsman zorgt dat het team voldoende groot is, zodat alle onderdelen van een offerte door minstens twee personen worden beoordeeld.

² Kamerstuk 32 440, nr. 102, 19-7-2017: de departementen hebben onderling afgesproken dat vanaf €33.000 voorafgaand aan de offerteaanvraag een summier toelichting gegeven moet worden over de keuze van de te benaderen leverancier(s) om invulling te geven aan de motiveringsplicht op grond van artikel 2.56 van de Aanbestedingswet 2012. Bij de Nationale Ombudsman is gekozen voor een ondergrens van €30.000 omdat dit gelijk is aan de binnen de organisatie geldende ondergrens voor verplichte vastlegging van verplichtingen.

7.4 Bepalen van de inkoopprocedure

7.4.1 Reguliere inkooptrajecten

Voor wat betreft de inkoopprocedures worden de volgende hoofdgroepen onderscheiden:

- *Enkelvoudig onderhandse offerteaanvraag*: De Nationale ombudsman vraagt minimaal aan één ondernemer een offerte.
- *Meervoudig onderhandse offerteaanvraag*: De Nationale ombudsman vraagt ten minste aan drie ondernemers en in de regel ten hoogste aan vijf ondernemers een offerte.
- *Europees aanbesteden*: De Nationale ombudsman plaatst een aankondiging van de opdracht op een Nederland platform (TenderNed) en het aangewezen Europese platform (T.E.D.). Alle ondernemers die aan de minimumeisen voldoen kunnen meedingen naar de opdracht.

Boven de zogenaamde Europese drempelbedragen zal de Nationale ombudsman in beginsel Europees aanbesteden, tenzij dit in een bepaald geval niet nodig is op grond van de geldende wet- en regelgeving. Hoewel dit niet noodzakelijk is wordt ook onder de Europese drempels met drempelwaarden gewerkt, zodat voor alle belanghebbenden duidelijk is via welke procedure de Nationale ombudsman een bepaalde behoefte in beginsel verwerft. Teneinde de administratieve lasten voor zowel de Nationale ombudsman als ondernemers te beperken is daarbij de ruimte opgezocht die de wet- en regelgeving biedt.

De Nationale ombudsman zal bij de onderstaande bedragen de volgende procedures hanteren, tenzij blijkt dat dit niet aansluit bij de aard van de opdracht of het karakter van de betreffende markt. Indien de Nationale ombudsman een 'lichtere' procedure wenst te doorlopen dan hieronder als uitgangspunt is weergegeven, dient de algemeen directeur (of plaatsvervanger) hier vooraf een besluit over te nemen. Indien er aanleiding is om een 'zwaardere' procedure te doorlopen, dan is dit mogelijk, mits dit niet tot disproportionele (gezamenlijke) lasten leidt aan de zijde van ondernemers.

Inkoopprocedure	Leveringen/diensten*	Sociale en specifieke diensten	Werken
Enkelvoudig	Tot € 50.000	Tot € 50.000	Tot € 150.000
Meervoudig	€ 50.000 tot Europees drempelbedrag **	Tot € 750.000	€ 150.000 tot € 1.500.000
Nationaal	-	-	€ 1.500.000 tot Europees drempelbedrag ***
Europees	Vanaf Europees drempelbedrag **	Vanaf €750.000	Vanaf Europees drempelbedrag ***

* Voor concessieovereenkomsten gelden afwijkende drempelbedragen. Als deze niet Europees hoeven te worden aanbesteed wordt per geval de passende inkoopprocedure aangewezen.

** Het Europees drempelbedrag voor Leveringen en Diensten is tot en met 31 december 2019 € 144.000.

*** Het Europees drempelbedrag voor Werken is tot en met 31 december 2019 € 5.548.000.

De drempelbedragen en bijbehorende inkoopprocedures zijn conform de genoemde drempelbedragen in de Gids Proportionaliteit en de tussen departementen in 2017 gemaakte afspraken voor het gunnen van opdrachten onder de Europese drempel³.

7.4.2 Procedure bij raamovereenkomsten

Als een raamovereenkomst beschikbaar is voor de betreffende levering of dienst, dient de offerte-aanvraag gedaan te worden conform de binnen de raamovereenkomst geldende regels.

7.5 Gunningscriterium

Conform de Aanbestedingswet 2012 en de Gids Proportionaliteit kiest de Nationale ombudsman bij de gunning van opdrachten boven de Europese aanbestedingsdrempel (en bij de toepassing van het Aanbestedingsreglement Werken 2016 onder de drempel) in beginsel voor de beste prijs-

³ De Gids Proportionaliteit spreekt in § 3.4.2 over 'kleine' opdrachten bij opdrachten tot €40.000 á €50.000. In Kamerstuk 32 440 nr.102, 19 juli 2017 is aangegeven dat de departementen de grens voor 'kleine' opdrachten in onderlinge afspraak leggen bij €50.000 en de Minister de Gids Proportionaliteit hierop zal laten aanpassen.

kwaliteitverhouding (hierna: BPKV). De Gids Proportionaliteit gaat ook uit van gunnen op basis van BPKV. Het toepassen van de laagste prijs of de laagste kosten als gunningscriterium mag alleen als deze keuze in de aanbestedingstukken is gemotiveerd.

Bij BPKV worden naast prijsaspecten ook kwaliteitsaspecten meegewogen. Deze aspecten – de wensen – worden vastgelegd in de vorm van subgunningscriteria. Er is een grote vrijheid in de keuze van deze aspecten – mits de aspecten maar samenhangen met het voorwerp van de opdracht - en ook in de waardering van deze aspecten. De eisen en wensen (in de vorm van subgunningscriteria) dienen beschreven te worden in een vraagspecificatie en dienen objectief, transparant, proportioneel en niet discriminerend te zijn.

7.6 Gunningsmethoden

Bij het toekennen van punten voor de verschillende (sub)gunningscriteria kan een methode van absoluut of van relatief scoren worden toegepast. Bij absoluut scoren wordt de waardering van een kwaliteitsaspect beoordeeld aan de hand van een puntenschaal. Hierbij worden punten verbonden aan de verschillende gradaties van de te scoren eigenschap. Bij een relatieve score worden leveranciers ten opzichte van elkaar gescoord. Relatief scoren kan meerdere vormen hebben. Dit kan de vorm hebben waarbij ondernemers een aantal punten toegekend krijgen die evenredig afhankelijk is van de mate waarin hun aanbieding afwijkt van de beste aanbieding (veel gebruikt bij het scoren van de prijs). Een andere variant is de rangorde-variant, waarbij de nummer één op een bepaalde eigenschap de meeste punten krijgt, nummer twee minder etc.. Het maakt hierbij niet uit hoe groot de verschillen tussen de aanbieders zijn; alleen de rangorde telt.

Hoewel de rangordemethode in de praktijk soms als eenvoudiger ervaren wordt, is deze volgens de rechtspraak niet altijd juist. De Nationale ombudsman past derhalve in beginsel de rangordemethode niet toe bij aanbestedingen.

7.7 Vergoeding tenderkosten

Voor het hanteren van een tenderkostenvergoeding bestaan wettelijke grondslagen, te weten;

- De Aanbestedingswet (artikel 1.10);
- De Gids Proportionaliteit (par. 3.5.5 en par. 3.8- voorschrift 3.8).

Een tendervergoeding zal in elk geval worden verstrekt wanneer een deel van de opdracht in de aanbestedingsfase al moet worden uitgevoerd en wanneer een zodanig forse inspanning per ondernemer wordt verlangd, dat deze feitelijk niet meer in verhouding staat tot de omvang van de opdracht. Daar staat tegenover dat geen tendervergoeding gegeven zal worden bij reguliere aanbestedingen met traditionele contractvormen. Een tendervergoeding wordt ook niet verstrekt aan de winnaar van de aanbesteding of een ondernemer die een ongeldige inschrijving heeft ingediend.

In overleg met de externe inkoopadviseur bepaalt de projectleider of een tendervergoeding verstrekt zal worden.

8 Contractbeheer, contractmanagement en leveranciersmanagement

8.1 Contractbeheer

Contractbeheer is vooral administratief van aard. Het administreren is van belang om (management)informatie te kunnen genereren, waarvan bij het verrichten van nieuwe beheershandelingen, zoals een overeenkomst opzeggen of verlengen, gebruik gemaakt kan worden en is tevens van belang uit controle- en verantwoordingsoogpunt. Adequaat contractbeheer is essentieel voor het uitvoeren van het contract- en leveranciersmanagement. De contactbeheerder is verantwoordelijk voor het registreren en archiveren van (data uit) overeenkomsten, het bewaken en signaleren van expiratedata van overeenkomsten en het rapporteren over (de werking van) overeenkomsten.

De documenten worden opgeslagen in het Document Management Systeem Verseon. De termijnen worden bewaakt in Topdesk.

8.2 Contractmanagement

Met het afronden van een inkoopprocedure en het sluiten van een overeenkomst, begint in feite pas de bijdrage van leveranciers aan het realiseren van de doelen van de Nationale ombudsman.

Contractmanagement is het bewaken van de naleving van de vastgelegde afspraken in een overeenkomst. Hierbij wordt zowel de prestatie van de leverancier bewaakt, als de prestatie van de Nationale ombudsman. Het managen van een overeenkomst wordt gedaan aan de hand van het meten van de prestaties (gemaakte afspraken) en het bijsturen van deze prestaties. Voor het toezien op de juiste en tijdige uitvoering van ieder overeenkomst is een contracteigenaar verantwoordelijk. De budgethouders zijn in beginsel de contracteigenaren voor overeenkomsten die onder hun verantwoordelijkheid zijn afgesloten. Voor raamovereenkomsten waarbij meerdere budgethouders betrokken zijn, wordt expliciet 1 contracteigenaar aangewezen.

Een contracteigenaar kan een contractmanager aanwijzen die namens hem/haar de feitelijke werkzaamheden voor contractmanagement uitvoert.

8.3 Leveranciersmanagement

Leveranciersmanagement is gericht op het komen tot de juiste keuzes voor leveranciers, het kiezen van de juiste samenwerkingsvorm en het managen van de leverancier als die keuzes gemaakt zijn. Leveranciersmanagement omvat alle activiteiten gericht op het verkennen, starten en onderhouden en verder ontwikkelen van een samenwerkingsrelatie met leveranciers met als doel continu een optimale bijdrage te leveren aan het realiseren van de doelstellingen van de Nationale ombudsman.

Dit gaat verder dan het onderhouden van de contacten en het tussentijds bewaken van de voortgang met de leverancier tijdens de looptijd van een overeenkomst. Leveranciersmanagement houdt in dat ook tussen aanbestedingen door contact wordt gehouden met leveranciers, in beeld gebracht en gehouden wordt hoe zij gepresteerd hebben en nog presteren en hoe de afhankelijkheidsrelatie is tussen de Nationale ombudsman en de leverancier. In paragraaf 5.2 is aangegeven dat een te grote afhankelijkheid (vendor lock-in) ongewenst is. Maar aan de andere kant kan een goede relatie met een leverancier mogelijkheden bieden voor bijvoorbeeld innovatie; het is dan ook belangrijk in beeld te hebben hoe de relatie met de leverancier is.

Er wordt voor gekozen om een lichte vorm van leveranciersmanagement te hanteren binnen de Nationale ombudsman.

Eén onderdeel hiervan is het verzamelen van prestatie-evaluaties van de leveranciers die ingeschakeld zijn geweest bij de Nationale ombudsman. Deze evaluaties kunnen ingezien worden door alle budgethouders binnen de organisatie als zij zelf een aanbesteding willen doen en daarvoor aanbieders willen benaderen. De budgethouders zijn verantwoordelijk voor het evalueren van de leveranciers voor de

overeenkomsten waarvoor zij als contracteigenaar zijn aangewezen. Het Bestuursbureau is verantwoordelijk voor het centraal beschikbaar stellen van deze evaluaties.

Daarnaast wordt eens per jaar een evaluatie van afhankelijkheidsrelaties gedaan: het Bestuursbureau coördineert de evaluatie van leveranciersrelaties en –afhankelijkheid. Contracteigenaren leveren hiervoor de input.