

RAADSVOORSTEL:

2007-2008

Ons kenmerk: DI 07.1440401

Registratienummer : GR 07.

Ingekomen op :

Onderwerp: Aanscherping Inkoopbeleid

Groningen,

Aan de raad,

We willen de inkoopfunctie in de gemeente Groningen verder professionaliseren. We hebben u in mei 2007 geïnformeerd over de stand van zaken in de Voortgangsrapportage inkoop. Het doel van een professionele inkoopfunctie is om voor de gemeente Groningen op de meest efficiënte wijze de juiste producten en/of diensten in te kopen bij de meest geschikte leverancier tegen een goede prijs. Van een gemeentelijke organisatie mag daarnaast worden verwacht dat die rechtmatig, dat wil zeggen met inachtneming van de toepasselijke wet- en regelgeving, inkoopt.

Het uitgangspunt bij het gemeentelijke inkoopbeleid is dat de gemeentelijke organisatie als één juridische entiteit wordt gezien. In de praktijk betekent dit dat voor iedere productgroep waarvoor inkopen worden gedaan, moet worden bepaald of er sprake is van zogenaamde aggregeerbare inkopen (voor alle of voor meer dan één dienst) of van dienstspecifieke inkopen. Vanzelfsprekend vormen de eisen op het gebied van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid hierbij de belangrijkste uitgangspunten.

Binnen de gemeente kopen we jaarlijks voor een bedrag van 240 miljoen euro in (niveau 2006). De totale jaarlijkse omvang is mede afhankelijk van de voor een bepaald jaar geplande investeringen en bijzondere aankopen (bv. Euroborg, upgrading publiekshal DIA). Een groot deel van de inkopen is dienstspecifiek, onvoldoende gelijksoortig en daarom niet aggregeerbaar. Naar schatting gaat het daarbij om een inkoopvolume van 100 miljoen euro.

Van het overige deel (140 miljoen euro) wordt inmiddels 40 miljoen euro ingekocht via concerncontracten. Voorbeelden hiervan zijn schoonmaak, catering, kantoor-meubilair, automatisering, onderhoud gebouwen en inlenen uitzendpersoneel.

Het resterende bedrag van 100 miljoen euro zijn we nader aan het analyseren. Een deel van dit bedrag is niet aggregeerbaar blijkt (bv. grondaankopen, inhuur artiesten). Een kleiner deel zal mogelijk nog wel te aggregeren zijn en in concerncontracten worden ondergebracht. We hebben nog een periode van maximaal drie jaren nodig voordat

voor elk van deze productgroepen een concernaanbesteding voor het eerst is afgerond. Dat houdt verband met de relatief lange voorbereidingsperiode die met aanbesteding gemoeid is, de thans hiervoor beschikbare capaciteit en de afwikkeling van al bestaande contracten op afzonderlijk dienstniveau.

We willen ook duurzaam inkopen. We zijn bezig het aandeel van duurzame inkopen te vergroten. Onze ambitie is in 2010 het aandeel duurzaam inkopen te vergroten naar 100 procent. Dit sluit aan bij de door uw raad aangenomen motie van GroenLinks om bij de volgende meting van de duurzaamheidsmeter (eind 2009) bij de top-3 te behoren onder de Nederlandse gemeenten. Bij aanbestedingen maken we gebruik van de "menukaart duurzaam inkopen"¹ of gaan we nog een stap verder. Daarnaast hebben we als gemeente zowel het convenant duurzaam bouwen als het convenant duurzaam inkopen ondertekend.

Tot slot werken we vanaf 2006 samen met externe (overheids-)partijen in het inkoopplatform Groningen. Dit is overeenkomstig de daartoe onlangs door uw raad aangenomen motie. Bij dit platform zijn momenteel 10 instanties aangesloten, waaronder de provincie Groningen, het UMCG, het Noorderpoortcollege en de Informatie Beheergroep. De doelstellingen van deze samenwerking zijn:

- het leren van elkaars organisatiestructuren, kennis delen, uitwisselen van informatie en inkoopstrategieën;
- het behalen van financieel voordeel door samenbundeling van inkoopvolumes en het realiseren van quickwins.

Onderstaand gaan we eerst in op de beleidsuitgangspunten op het gebied van inkoop. Vervolgens geven we op hoofdlijnen aan hoe we dat in de gemeente gaan organiseren.

Inkoopbeleid: aanscherping van de uitgangspunten

In de nota Inkopen met Openbaar Geld zijn in 2001 door uw raad de bij inkoop te hanteren uitgangspunten vastgesteld. Sindsdien zijn er diverse ontwikkelingen geweest die aanleiding geven tot bijstelling en aanscherping van deze uitgangspunten. Het gaat daarbij soms om principiële keuzes zoals bij het hanteren van duurzaamheidscriteria, maar ook om praktische zaken die moeten waarborgen dat we bij de gemeente Groningen werken binnen en vanuit een gemeenschappelijk concernkader. De bijstellingen hebben betrekking op de hiernavolgende punten:

¹ De Menukaart Duurzaam Inkopen is een hulpmiddel voor overheden bij het duurzaam inkopen van producten, diensten en werken.

Aanscherping uitgangspunten inkoopbeleid	
1.	De gemeente Groningen geeft voorrang aan inbesteden boven uitbesteden. Daarmee worden aanbestedingskosten bespaard, kan de sociale werkvoorziening in positie worden gebracht en ontstaan mogelijkheden voor het opvangen van eventuele leegloop bij andere diensten.
2.	De gemeente Groningen zal bij aanbestedingen aangeven of en zo ja in welke mate werknemers van een SW-bedrijf, cliënten van een Sociale Dienst en stagiaires kunnen worden ingezet op bijvoorbeeld werkleer- en integratietrajecten. Dit criterium zal als een aanvullende bijzondere voorwaarde in de aankondiging en het bestek worden meegenomen, met als doel deze doelgroepen werkervaring op te laten doen, waarbij de achterliggende gedachte is toeleiding naar werk.
3.	De gemeente Groningen wil bij aanbestedingen zo veel mogelijk kansen creëren voor het Midden en Klein Bedrijf. Bij aanbestedingen sluiten we zoveel mogelijk aan bij de lokale infrastructuur.
4.	De gemeente Groningen zal haar openbare en Europese aanbestedingen publiceren op de website www.aanbestedingskalender.nl .
5.	De gemeente Groningen zal van de mogelijkheden die de wet BIBOB (of eventuele opvolgende wetgeving) biedt, gebruik maken indien bij een aanbesteding getwijfeld wordt aan de integriteit van één van de inschrijvers.
6.	De gemeente Groningen handelt volgens de Deelnameverklaring van het programmabureau Duurzaam Inkopen. Dit uit zich o.a. in milieuaspecten, ecologisch cateren, eerlijke handel, etc. De gemeente gaat actief op zoek naar niet-vervuilende of milieuvriendelijke producten, indien deze beschikbaar zijn tegen een maximale meerprijs van + 5%.
7.	Op het gebied van kinderarbeid dienen leveranciers te verklaren dat de eigen geproduceerde goederen en diensten en de goederen en diensten die worden betrokken van derden, worden vervaardigd zonder dat daarbij sprake is van kinderarbeid.
8.	De gemeente Groningen past bij de aanbesteding van werken de ARW 2005 toe.
9.	Uniforme Administratieve Voorwaarden en RAW-bestekken worden in de gemeente Groningen zoveel mogelijk toegepast.
10.	De gemeente Groningen verklaart in principe zijn <i>Algemene Inkoop Voorwaarden</i> bij aanbestedingen van toepassing. Dit gebeurt onder uitdrukkelijke afwijzing van de leveranciersvoorwaarden.
11.	Bij aanbestedingen met aannemers en dienstverleners wordt in verband met de ketenaansprakelijkheid (daar waar de gemeente optreedt als eigenbouwer/aannemer) van de inschrijver geëist een G-rekening te openen of voorzieningen te treffen waardoor het risico voor de gemeente Groningen in voldoende mate wordt afgedekt.
12.	Uitgangspunt van het aanbestedingsbeleid van de gemeente is: "openbaar aanbesteden, tenzij ..". De algemeen directeur van een dienst kan in individuele gevallen besluiten <u>vooraf</u> deugdelijk schriftelijk gemotiveerd hiervan af te wijken

	indien ² : ○ de te verwachten kosten niet opwegen tegen de te verwachten baten, of ○ er geen concurrentie te verwachten is, of ○ er andere dringende redenen zijn om van aanbesteding af te zien, voor zover deze dringende redenen niet te wijten is aan (of kon worden voorzien door) de aanbestedende dienst en voor zover er door de wet geen andere mogelijkheid wordt geboden.
--	---

Aanpassing aanbestedingsgrenzen

Voor de niet-Europese aanbestedingen geldt dat we zelf de grenzen kunnen bepalen voor:

- openbaar aanbesteden (met of zonder voorselectie);
- meervoudig onderhands aanbesteden;
- enkelvoudig onderhands aanbesteden.

Europees aanbesteden is openbaar aanbesteden. Er wordt gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschap in Luxemburg en op de nationale aanbestedingssite www.aanbestedingskalender.nl. Het staat iedere onderneming binnen de Europese Unie vrij om in te schrijven.

Gemeentelijk openbaar aanbesteden betreft op hoofdlijnen dezelfde procedure als Europees aanbesteden. Er wordt echter alleen gepubliceerd op de nationale aanbestedingssite. Het staat iedere onderneming vrij om in te schrijven.

Meervoudig onderhands aanbesteden is een aanbesteding waarvoor een beperkt aantal (in het geval van de gemeente Groningen minimaal drie) natuurlijke of rechtspersonen (door de aanbesteder aan te wijzen) tot inschrijving of tot onderhandeling wordt uitgenodigd.

Eén op één via offertemethode wordt toegepast bij relatief kleine opdrachten, waar een aanbestedingsprocedure naar verhouding te veel kosten met zich meebrengt. Er wordt aan één onderneming gevraagd een offerte in te dienen.

Op dit moment gelden er voor de aanbestedingen onder de grens voor Europees aanbesteden geen verplichte drempelbedragen. Onze gemeentelijke regels gaan verder dan de wettelijke regels. Hier kiezen we bewust voor. Meer openbare vormen van aanbesteden (gemeentelijk openbaar en in mindere mate meervoudig onderhands), kunnen leiden tot lagere kosten. Natuurlijk moeten deze wel opwegen tegen de hogere kosten voor de procedure.

² Deze uitzondering is alleen mogelijk voor zowel de onderhandse als de gemeentelijk openbare procedures. Boven de Europese drempelbedragen gelden uiteraard de door de wet voorgeschreven procedures.

Bij de huidige drempelbedragen wegen de kosten van de aanbesteding niet op tegen de verwachte inkoopvoordelen. Dat doet zich vooral voor bij het meervoudig onderhands aanbesteden. Hier zijn de aanbestedingskosten in relatie tot het aanbestedingsbedrag relatief hoog. Daarmee worden eventuele voordelen die worden behaald door de wijze van aanbesteden (lagere prijs) teniet gedaan door de kosten van een dure procedure. Daarnaast moeten onze gemeentelijke regels praktisch uitvoerbaar zijn. Dit heeft ook raakvlakken met de rechtmatigheid.

Het is echter ook van belang transparant te zijn met de gemeentelijke aankopen. Openbaar aanbesteden en in mindere mate meervoudig onderhands aanbesteden leiden tot een grotere transparantie. Deze aanbestedingsvormen voorkomen ook dat we afhankelijk worden van een (te) beperkt aantal leveranciers.

Vorenstaande overwegingen leiden tot ons voorstel om de drempelbedragen te verhogen. Waarschijnlijk treedt er in 2008 een nieuwe aanbestedingswet in werking. Deze wet geeft ook voor lokale overheden drempelbedragen aan. We kiezen er vooralsnog niet voor de drempelbedragen op te trekken naar de bedragen die waarschijnlijk in de wet worden opgenomen. Zodra de nieuwe wetgeving er is, bezien we de aanbestedingsgrenzen opnieuw.

We stellen voor de drempelbedragen te verhogen overeenkomstig het volgende overzicht.

Nieuwe drempelbedragen gemeentelijke aanbestedingen

Aanbestedingsvorm	Werken	Leveringen	Diensten
A) Europees	> € 5.278.000	> € 211.000	> € 211.000
B) Gemeentelijk openbaar (met of zonder voorselectie)	> € 1.000.000 (was: 950.000)	> € 100.000 (was: 95.000)	> € 100.000 (was: 95.000)
C) Meervoudig onderhands	< € 1.000.000 > € 100.000 (was: tussen 47.500 en 950.000)	< € 100.000 > € 25.000 (was: tussen 12.000 en 95.000)	< € 100.000 > € 25.000 (was: tussen 12.000 en 95.000)
D) Een op een via offertemethode met één gegadigde (enkelvoudige uitnodiging)	< € 100.000 (was: lager dan 47.500)	< € 25.000 (was: lager dan 12.000)	< € 25.000 (was: lager dan 12.000)

1) Bedragen exclusief BTW.

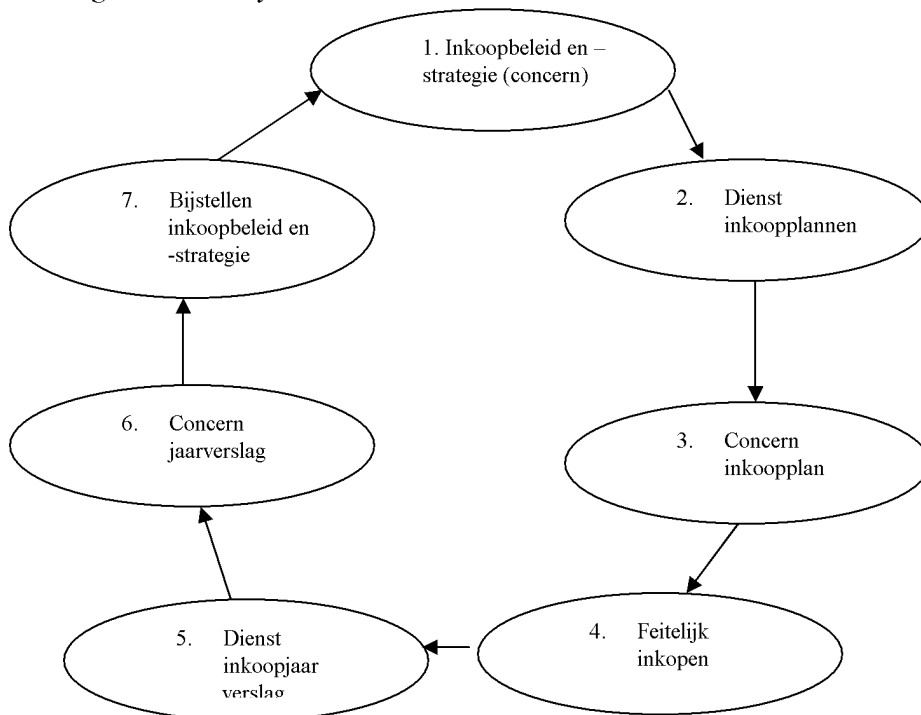
2) De Algemeen Directeur mag gemotiveerd afwijken van de gemeentelijke regels (B,C en D).

In 2008 treedt waarschijnlijk de nieuwe Aanbestedingswet in werking. Deze wet geeft naar verwachting ook voor lokale overheden drempelbedragen aan inzake bij welk inkoopbedrag, welke vorm van aanbesteding (enkelvoudig of meervoudig onderhands, openbaar, Europees) is aangewezen. Groningen blijft met de nu voorgestelde drempelbedragen ruim binnen de grenzen die in de Aanbestedingswet waarschijnlijk zullen gaan gelden.

Planning & control en organisatie

Hiervoor hebben we aangegeven wat onze belangrijkste uitgangspunten zijn op het gebied van inkoop. Daarnaast is het van belang dat we de inkoopfunctie op een goede en efficiënte wijze uitvoeren. De planning en control-cyclus is van belang voor de wijze waarop we de inkoopfunctie organiseren. We gaan daarom eerst kort in op de planning en controlcyclus. Vervolgens lichten we op hoofdlijnen toe hoe we de inkoopfunctie organiseren.

Planning en controlcyclus:



De cyclus bestaat uit de volgende stappen:

1. vaststelling inkoopbeleid en inkoopstrategie op concernniveau;
2. opstellen dienst-inkoopplannen gelijktijdig met het opstellen van de dienstbegroting;
3. opstellen concerninkoopplan op basis van dienstinkoopplannen en analyses naar aggregeerbare inkopen gelijktijdig met het opstellen van de gemeentebegroting;
4. feitelijk inkopen;
5. opstellen dienstinkoopverslag (jaarlijks gelijk met dienst-jaarrekening);
6. opstellen concerninkoopverslag (jaarlijks gelijk met concern-jaarrekening);

7. eventueel bijstellen inkoopbeleid en inkoopstrategie.

De cyclus is gebaseerd op het door uw raad vastgestelde inkoopbeleid. Op basis van de daarin geformuleerde uitgangspunten worden de dienstinkoopjaarplannen opgesteld. Deze dienstinkoopplannen dienen als basis voor het concerninkoopplan. Bij het opstellen en de analyse van inkoopplannen worden ook de gerealiseerde inkopen van de afgelopen periode meegenomen. Door gedetailleerde analyses van de feitelijke gerealiseerde inkopen kan zicht worden verkregen op producten en productgroepen die kunnen worden geaggregeerd en waarvoor gezamenlijke aanbestedingen kunnen worden voorbereid. Het doel hiervan is alle te aggregeren producten/productgroepen in concerncontracten te vangen.

Het is de bedoeling om de dienst-inkoopplannen en het concern-inkoopplan gelijktijdig met de dienst- en gemeentebegroting op te stellen. De inkoopplannen zijn dan als het ware één van de bouwstenen van de begroting. Dit geldt ook voor de realisatie tussen inkoopverslagen en de rekening. Hoewel het niet lukt om voor het begrotingsjaar 2008 de cyclus gelijk op te laten lopen met de begrotingscyclus hebben we ervoor gekozen voor 2008 toch dienst-inkoopplannen en een concerninkoopplan op te stellen. Naar verwachting zijn deze gereed in december.

Organisatie

Om te komen tot de volwassen inkooporganisatie wordt uitvoering gegeven aan het door ons vastgestelde "Programmaplan Professionalisering Inkoop" en het daarbij behorende "Routeplan". Het programmaplan is in een gevorderd stadium van uitvoering. Het programmaplan rust op drie pijlers:

1. de professionalisering van de inkoopfunctie;
2. de beleidsmatige kaders, rechtmatigheid en externe samenwerking;
3. de implementatie van een inkoopondersteunend software-pakket.

Ad 1

Uit metingen blijkt dat de professionalisering van de inkoopfunctie bij zes van de acht diensten goed verloopt. De twee overige diensten worden extra ondersteund door de afdeling Commerciële Zaken van de DIA. Overigens is de professionalisering een continu doorlopend proces. Het gaat daarbij onder meer om:

- het goed in positie brengen van de dienstinkoopcoördinatoren;
- het aanbrengen van onderscheid tussen de initiële inkoopfunctie (contracteren) en de operationele inkoopfunctie (bestellen);
- het uitwerken van de administratieve organisatie en bijbehorende mandaatregelingen;
- het opwaarts bijstellen van het kennisniveau van betrokken medewerkers;
- het inrichten van de controlfunctie op dienstniveau.

Ad 2

Middels deze nota wordt de aanscherping van het beleid vastgesteld. De externe samenwerking is inmiddels succesvol gestart en heeft vorm gekregen in de oprichting van het Inkoop Platform Groningen, waarover uw raad onlangs is geïnformeerd.

Ad 3

HVD, OCSW en DIA maken voor (vrijwel) alle inkopen inmiddels gebruik van Inkoopnet. Er wordt voor de DSW een koppeling gebouwd tussen hun inkoopstelsel en Inkoopnet die begin 2008 operationeel zal zijn. De MD maakt reeds gebruik van Inkoopnet voor de concerncontracten en zal begin 2008 (vrijwel) alle inkopen via Inkoopnet laten lopen. Met SOZAWE is de afspraak gemaakt dat per 1 januari 2008 de concerncontracten, en per 1 april 2008 alle aggregerbare inkopen operationeel zullen zijn. Voor de BSD liggen deze data op 1 januari 2008, respectievelijk 1 juli 2008. Bij RO/EZ zal zo veel mogelijk worden getracht alle aggregerbare inkopen begin 2008 via Inkoopnet te verwerken. Voor de dienstspecifieke inkopen moet bij deze dienst nog een aantal hobbels worden genomen, waardoor realisatie in 2008 als niet reëel wordt ingeschat. Het gaat daarbij vooral om de vraag of er een koppeling moet komen met de thans in gebruik zijnde financiële en projectadministratiepakketten of dat wellicht – in relatie tot anders te verwachten omvangrijke desinvesteringen - beter kan worden gewacht tot de keuze voor een ander pakket is gemaakt. Zolang de koppeling niet tot stand is gebracht gaan we wel proberen om met gebruik van de bij de dienst beschikbare inkoopinformatie te analyseren waar eventueel aggregatiemogelijkheden liggen.

In de Voortgangsrapportage Inkoop bent u over de voortgang geïnformeerd. Inmiddels hebben wij nadere besluiten genomen over de inrichting van de gemeentelijke inkooporganisatie en de wijze waarop de verantwoordelijkheden en bevoegdheden op strategisch, tactisch en operationeel niveau zijn belegd.

De kern van onze inkooporganisatie is dat de verantwoordelijkheid voor dienstspecifieke aanbestedingen bij de diensten ligt. Hier gaat het onder andere om:

- het initiëren en bewaken van dienstspecifieke aanbestedingen;
- het opstellen van een dienst-inkoopplan;
- het opstellen van een inkoopverbeterplan en
- de interne control op uitvoering dienstinkoop, rechtmatigheidsbeleid en een financiële-/doelmatigheidsanalyse van de inkopen.

Alle diensten dienen uiterlijk medio 2008 een inkoopverbeterplan op te stellen. In het verbeterplan beschrijft de dienst de stappen die zij wil gaan nemen om te komen tot de hiervoren aangeduide professionele inkooporganisatie op het niveau van de eigen dienst. De situatie waarin iedere afdeling zijn eigen inkoop regelde is al lang verleden tijd, maar de inkooporganisatie is nu soms nog te versnipperd binnen diensten om al van een professionele inkooporganisatie te kunnen spreken.

De centralisering op dienstniveau inclusief een mandaatbesluit willen we per 1 januari 2009 gerealiseerd hebben.

Nieuw is dat de afdeling commerciële zaken verantwoordelijk is voor de concernsturing op het gebied van inkoop. Die afdeling is verantwoordelijk voor het bepalen van de kaders, waarbinnen de inkoopfunctie bij diensten plaatsvindt. Daarnaast is de afdeling verantwoordelijk voor de control van de inkoop bij de diensten. Diensten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de control op inkoop. De afdeling vervult bij inkoop de functie van concerncontrol, zoals het bewaken van het totstandkomen van dienstinkoopplannen, de verbeterplannen bij

diensten en het bewaken van de dienstspecifieke aanbestedingen. Commerciële Zaken kan dit onder andere doen door het uitvoeren van audits bij diensten.

Naast de controlfunctie richting de diensten heeft de afdeling Commerciële Zaken ook een zelfstandige functie. Dit zijn onder andere:

- het initiëren en bewaken van concernaanbestedingen;
- het opstellen van een concerninkoopjaarplan;
- het adviseren van diensten bij o.a. opstellen van het inkoopplan, inkoopjaarverslag, opleidingen en eventueel coachen;
- ondersteuning bieden bij dienstspecifieke aanbestedingen.

De control op de zelfstandige taken van de afdeling Commerciële Zaken wordt uitgevoerd door de concerncontroller. De afspraken over de planning & controlcyclus en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het inkoopproces worden vastgelegd in een inkoopstatuut.

We stellen u voor te besluiten:
de beleidsmatige uitgangspunten voor inkoop vast te stellen.

Burgemeester en wethouders
van Groningen,

De burgemeester,

De secretaris,

Jacq. Wallage.

H.P. Bakker.