

## Raadsvoorstel

Onderwerp **Inkoop\_ en Aanbestedingsbeleid 2015**

Registratienr. 4752642 Steller/telnr. Sibbe van der Molen/ 93 55 Bijlagen 1

---

Classificatie	<input checked="" type="checkbox"/> Openbaar <input type="checkbox"/> Geheim <input type="checkbox"/> Vertrouwelijk	
Portefeuillehouder	J.M. (Joost) van Keulen	Raadscommissie F&V

---

### Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit:

1. het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid gemeente Groningen, zoals vastgesteld op 30 januari 2002 en gewijzigd per raadsbesluiten van 30 januari 2008 en 15 december 2010 in te trekken;
2. kennis te nemen van het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid 2015.

---

### Samenvatting

Het voorstel betreft een herziening van het gemeentelijk Inkoop- en Aanbestedingsbeleid. De huidige versie uit 2002 (met aanscherpingen in 2008 en 2010) komt niet meer overeen met huidige wetgeving (Nieuwe Aanbestedingswet), huidige inzichten en landelijke ontwikkelingen (decentralisaties). Het coalitieakkoord is leidend geweest en de zienswijze van de raad is meegenomen. Het nieuwe beleid beoogt een verdieping en versterking op de met inkoop te realiseren maatschappelijke en bedrijfsmatige doelen (duurzaamheid; social return; lokale economie en MKB; innovatie en bedrijfsvoering). Wij willen dit bereiken door in de uitvoering meer flexibiliteit en maatwerk aan te brengen en door een expliciete afweging aan de voorkant van strategische vraagstukken (inkopen of subsidiëren; uitbesteden of zelf doen; alleen of in samenwerking) én de te realiseren maatschappelijke doelen. Om dit te effectueren en te borgen is een versterking van het (interne) instrumentarium nodig, in termen van besturing, monitoring en verantwoording. Hiervoor wordt een nader voorstel uitgewerkt. In dit voorstel moet onder andere terugkomen hoe het college kan sturen en monitoren.

## Vervolg voorgesteld raadsbesluit

### Aanleiding en doel

---

Aanleiding is de wens en noodzaak om het Inkoop- en aanbestedingsbeleid in overeenstemming te brengen met de huidige wetgeving (Nieuwe Aanbestedingswet 2012), de politiek/bestuurlijke inzichten, de landelijke ontwikkelingen (decentralisaties) en de gewijzigde inzichten op het gebied van bedrijfsvoering. Doel is een up to date inkoopbeleid dat de gemeente Groningen in staat stelt bedrijfsmatig, rechtmatig, doelmatig, integer en transparant in te kopen. De belangrijkste versterking die wij met inkoop willen realiseren is dat inkoop niet (alleen) een uitvoerende rol is in het inkoop- en aanbestedingsbeleid, maar dat een situatie wordt bereikt dat de kwaliteit van de markt optimaal kan worden ingezet voor het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen.

### Kader

---

De kaders laten zich onderscheiden in een: integriteits-, juridisch- en een professioneel kader. Deze drie onderdelen zijn verder specifiek uitgewerkt in het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid. Kern is dat wij: integer, rechtmatig en professioneel handelen. Verder is nog het volgende van belang.

Het inkoop- en Aanbestedingsbeleid wordt door het college vastgesteld, waar het huidige beleid nog door de raad werd vastgesteld. Wij constateren dat het inkoopbeleid, gelet op de gedualiseerde verhouding tussen college- en raadsbevoegdheden een collegebevoegdheid betreft. Dit is in lijn met het VNG-model en de beleidsstukken over inkoop bij andere gemeenten. Er is immers sprake van beleid voor de uitvoering van de inkoopfunctie.

In de brief van het college aan de raad van 16 juli 2014 is aangegeven dat is onderzocht of het nodig is het gemeentelijk inkoopbeleid op te nemen in het normenkader. Dit naar aanleiding van een opmerking van de accountant hierover. Na toetsing aan de criteria van de Commissie Besluit begroting en verantwoording (BBV), waaraan de accountant toetst, is geconcludeerd dat het nieuwe gemeentelijke inkoopbeleid niet hoeft te worden opgenomen in het normenkader. De accountant heeft dit bevestigd in het Audit Committee van 22 oktober 2014. De accountant toetst of de gemeentelijke inkopen en aanbestedingen in lijn zijn met de landelijke en Europese regelgeving. Deze regelgeving is wel opgenomen in het normenkader, waaraan de accountant toetst. Dit levert meer dan voldoende waarborg op voor een goede controle op de gemeentelijke inkopen en aanbestedingen en daardoor is het opnemen van het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid in het normenkader volgens de accountant niet nodig. In het normenkader zal het inkoop- en aanbestedingsbeleid daarom niet meer worden opgenomen. Bij de interne gemeentelijke controle zal wel getoetst worden aan dit beleid.

### Argumenten en afwegingen

---

De gemeente koopt veel en divers in (begroting 2015: circa 430 miljoen euro). Met name de decentralisaties van de zorgtaken leidt tot een sterke groei van het inkoopvolume. De gemeente beoogt met inkoop verschillende en soms concurrerende doelen te realiseren. Het voorgestelde beleid biedt een kapstok voor al deze verschillende vormen van inkoop in diverse organisatieonderdelen en op verschillende markten. Tevens wordt invulling gegeven aan de door de coalitie voorgestane (regionale) samenwerking, waarbij wordt gekozen voor een andere marktbenadering en meer innovatie (onder andere binnen het sociaal domein). Hiervoor zijn de met inkoop te realiseren doelen (duurzaamheid, social return, versterking van de lokale economie en MKB, innovatie en een efficiënte bedrijfsvoering) opnieuw geformuleerd op basis van het coalitieakkoord en andere besluiten. Op de doelen is een verdieping aangebracht door het formuleren van kwalitatieve doelstellingen en bijbehorende strategieën, als basis voor de concrete uitwerking in categorieplannen en aanbestedingen. De weergegeven doelen staan in willekeurige volgorde. Van geval tot geval (dat wil zeggen per aanbesteding) vindt een weging plaats welke doelen in welke mate rendement op leveren. Dat is tot uitdrukking gebracht door in de uitvoering (ook bij de keuze van de aanbestedingsgrenzen) meer flexibiliteit en maatwerk aan te brengen, gekoppeld aan een expliciete afweging aan de voorkant op het juiste niveau van de strategische vraagstukken en de te realiseren doelen. Afhankelijk van het met een aanbesteding gemoeide belang en/of bedrag, wordt een meer specifieke afweging gemaakt.



Bijvoorbeeld naar de vraag hoe zwaar het duurzaamheidsbelang moet worden gewogen en hoeveel dit (meer) mag kosten, eventueel in relatie tot een bezuinigingsopgave. Om dit te effectueren en te borgen is een versterking van het (interne) instrumentarium nodig, in termen van besturing, monitoring en verantwoording. Hiervoor wordt een nader voorstel uitgewerkt. In dit voorstel moet onder andere terugkomen hoe het college hierop kan sturen en monitoren.

Vrijwel elke substantieel inkooptraject start met een aantal strategische vraagstukken: (1) kiezen wij voor inkoop of subsidiëren; (2) uitbesteden of inbesteden; (3) kan de gemeente profiteren door samenwerking te zoeken (soms is deze verplicht) met derden. De beantwoording van deze vragen is afhankelijk van de hiervoor bedoelde (inhoudelijke) afweging. Leidend in deze afweging is telkens de mate waarin de oplossing bijdraagt aan de realisatie van doelen (maatschappelijk en bedrijfsvoering) en zich vertaalt in een hogere doelmatigheid of een hogere kwaliteit van dienstverlening en producten. Wanneer alleen kan worden gekozen voor de mogelijkheid van subsidie speelt uiteraard de afweging tussen inkopen en subsidiëren niet. Voor die gevallen waar dit wel zo, kiezen wij nadrukkelijk voor een volgordelijke benadering: inkopen, subsidiëren of inbesteden (al dan niet in samenwerking met derden).

Wij kunnen ons voorstellen dat de volgordelijkheid die wij in de afweging van strategische vraagstukken hebben aangebracht in- en externe consequenties kunnen hebben. Daarom hechten wij er zeer aan een expliciete afweging aan de voorkant en dat de weging op het juiste niveau plaatsvindt.

#### **Reactie op de bespreking in de raadscommissie F&V van 22 oktober jl.**

Bij brief van 1 oktober 2014 heeft het college de raad geïnformeerd over de kaders en uitgangspunten die het college wil hanteren bij het herzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Daarbij is de raad uitdrukkelijk uitgenodigd met aanvullingen te komen. Bespreking van de brief heeft plaatsgevonden in de raadscommissie F&V van 22 oktober jl. Uit de bespreking bleek dat de raadsleden zich in grote lijnen met de door het college geformuleerde uitgangspunten en kaders kunnen verenigen. Wel zijn een aantal kanttekeningen geplaatst en wensen geuit, die hieronder (*cursief geschreven*) van een reactie zijn voorzien.

Het college wil het nieuwe inkoopbeleid inzetten om via maatwerk maatschappelijke doelen te realiseren. *De waardevolle elementen uit het huidige inkoopbeleid worden zoveel mogelijk overgenomen. In de uitvoering doen wij dat ook bij grote projecten, zoals bij social return bij de Zuidelijke ringweg, althans voor zover wij daar zeggenschap over hebben. Zoals in het coalitieakkoord opgenomen, intensiveren wij social return in samenspraak met bedrijven en instellingen. En ook geven wij het goede voorbeeld. Het afkopen van social return is niet meer mogelijk. Social return is primair gericht op het realiseren van arbeidsplaatsen. Andere vormen van social return zoals leerwerkplekken e.d. sluiten wij echter zeker niet uit en komen daar bij de uitwerking van het beleid terug.*

In de raadscommissie is de vraag gesteld hoe de controlerende rol van de raad wordt vormgegeven nu het vaststellen van het inkoopbeleid een bevoegdheid van het college is. *Wij willen dat doen door de raad jaarlijks bij de rekening te informeren over de resultaten.*

*Integriteit staat hoog in het vaandel. Dat geldt niet alleen voor de leveranciers maar zeker ook voor de eigen organisatie. Wij laten onze inkopers aansluiten bij het gemeentelijk traject integriteit.*

In de raadscommissie is gevraagd naar de relatie inbesteden versus uitbesteden. *Het inkoopbeleid kent geen principiële keuze op dit punt. Wij bekijken dit van geval tot geval. Wel is, zoals aangegeven, een volgordelijkheid aangebracht in de afweging van een aantal strategische uitgangspunten, waar dit één van is. In deze volgorde kijken wij eerst naar de mogelijkheden van uitbesteding en als deze onvoldoende zijn naar de mogelijkheden van inbesteden. Het huidige inkoopbeleid stelt inbesteden voor uitbesteden. Dit werd ingegeven door noodzaak om de sociale werkvoorziening in positie te brengen. Dit uitgangspunt is verlaten, onder andere met de komst van de Participatiewet.*



*De opdracht aan de gemeente is nu om te zorgen dat zoveel mogelijke mensen (sw-ers) aan de slag kunnen in het reguliere bedrijfsleven. Deze opdracht kan beter ingevuld worden als ook het gemeentelijke inkoopvolume hiervoor wordt ingezet, zoals onder andere het geval is bij de overgang van BusinessPost naar het bedrijf Cycloon. Wij geven hier invulling aan door eerst te kijken naar de mogelijkheden van uitbesteden. Ook de noodzaak om te komen tot een meer efficiënte bedrijfsvoering speelt hierbij een rol.*

*In de raadscommissie is ook gevraagd naar de verhouding inkopen en subsidiëren, mede in relatie tot het (aangenomen) initiatiefvoorstel van Groen Links, SP en PVDA uit 2009. Ook op dit punt maakt het inkoopbeleid geen principiële keuze. Ook hier hebben wij een volgordelijkheid aangebracht in de inhoudelijke afweging. Wij kijken eerst of inkoop het aangewezen middel is. De reden dat wij dit doen vloeit voort uit de wens om meer te kunnen sturen op prestaties en risico's. Dit is bij inkoop beter geborgd omdat er scherpere kaders worden gesteld en er daadwerkelijk een concrete tegenprestatie kan worden opgenomen. Kern van een subsidie daarentegen is dat activiteiten worden gestimuleerd maar niet afgedwongen. Wij denken niet dat dit onmiddellijk gaat leiden tot een verschuiving, maar kan wel inhouden dat wij in de toekomst minder gaan subsidiëren en meer gaan inkopen. Wij achten het van groot belang dat de afweging in samenhang plaatsvindt, wat nu nog vaak niet het geval is. Het gekozen uitgangspunt sluit (onder andere) goed aan bij de noodzaak om de risico's als gevolg van de decentralisaties in de zorg goed te beheersen, maar ook om nieuwe initiatieven te ontplooiën, bijvoorbeeld door het aantrekken van andere (innovatieve) aanbieders. Het hiervoor bedoelde initiatiefvoorstel uit 2009 heeft tot uitgangspunt om de lokale infrastructuur in stand te houden. Dit uitgangspunt nemen wij in het nieuwe inkoopbeleid over door in te zetten op een versterking van de lokale economie en het MKB. Wij vinden dat een belangrijk element die -waar aan de orde- expliciet in de wegging wordt betrokken. Het voorafgaande houdt in dat wij de raad voorstellen het bedoelde raadsbesluit in te trekken.*

*In de raadscommissie is de vraag gesteld of het voldoen aan de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector (Wnt) bepalend is of wij zaken doen met semi-publieke instellingen. Wij hebben dit punt niet meegenomen in het inkoopbeleid, omdat deze wet niet van toepassing is op inkopen. Tevens is deze praktisch niet uitvoerbaar, omdat wij niet weten wat een tegenpartij aan salarissen heeft. Zoals overigens is besproken met de raad zal bij de gesubsidieerde instellingen die boven de Wnt zitten, de subsidie worden gekort met het bedrag dat de werknemer boven de Wnt verdient.*

*In de raadscommissie is aangegeven dat duurzaamheid verder moet gaan dan een Fsc keurmerk. Wij onderschrijven dat van harte. Daarom is in het nieuw beleid opgenomen dat duurzaamheid uitgangspunt is bij alles wat wij doen. Dit houdt onder andere in dat wij zullen voorstellen om aan te sluiten bij het 'Manifest Professioneel Duurzaam Inkopen' en dat wij meer duurzame prestaties willen bereiken door het toevoegen van duurzaamheidsdoelen/-eisen aan elke aanbesteding.*

*In de raadscommissie is ook ingegaan op het versterken van de lokale economie en het vergroten van de kansen voor het lokale MKB. Wij hebben dit nadrukkelijk als doel opgenomen. Wij willen dit onder andere bereiken door het aandeel van het lokale bedrijfsleven in het inkoopvolume te vergroten en door -waar mogelijk en passend- het lokale MKB meer en gericht uit te nodigen bij onderhandse aanbestedingen en door te werken met percelen. Daarnaast streven wij een actieve uitwisseling van kennis en informatie na.*

### **Maatschappelijk draagvlak en participatie**

---

Bij de totstandkoming van het voorgestelde beleid zijn veel medewerkers van verschillende organisatieonderdelen betrokken geweest. Ook is er extern overleg geweest met ondernemersverenigingen. Dit is zeer op prijs gesteld en krijgt ook een vervolg.

Met het voorgestelde beleid wordt invulling gegeven aan de nieuwe aanbestedingsregelgeving die het zorgdragen voor zoveel mogelijk maatschappelijke waarde centraal stelt. Kernbegrippen hierbij zijn vermindering van administratieve lasten, stimulering van de lokale economie en MKB en het creëren van zoveel mogelijk maatschappelijke waarde door de inzet op duurzaamheid, innovatie en social return. Om dit te realiseren wordt ingezet op maatwerk.

### **Financiële consequenties**

---

Met het nieuwe inkoopbeleid zijn geen directe financiële en personele consequenties voorzien.

### **Overige consequenties**

---

Geen.

### **Vervolg**

---

Na behandeling van het collegevoorstel in de raad, volgt publicatie van het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid 2015 in het elektronisch gemeenteblad en krijgt hiermee externe werking.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,



de burgemeester,  
dr. R.L. (Ruud) Vreeman



de secretaris,  
drs. P.J.L.M. (Peter) Teesink



Versie 2.0  
4 december 2014

2015

# INKOOP- EN AANBESTEDINGSBELEID

*Doelgericht inkopen  
in Groningen*



## Inhoud

<b>1. Inleiding.....</b>	<b>3</b>
Gevolgdde aanpak.....	3
Opbouw en leeswijzer.....	4
<b>2. Visie op inkoop.....</b>	<b>5</b>
Doelgerichtheid van inkoop en aanbesteden.....	5
Subsidiëren of inkopen?.....	6
Samenwerking met derden.....	6
Uitbesteden of inbesteden? .....	6
<b>3. Doelen .....</b>	<b>8</b>
Duurzaamheid.....	8
Social return.....	9
Lokale economie en MKB .....	10
Innovatie.....	11
Bedrijfsvoering .....	11
<b>4. Kaders .....</b>	<b>13</b>
Integriteitskader .....	13
Juridisch kader .....	13
Professioneel kader .....	14
<b>5. Van beleid naar uitvoering .....</b>	<b>16</b>
Strategisch niveau .....	16
Tactisch niveau .....	16
Operationeel niveau.....	17
<b>6. Aanbesteden .....</b>	<b>20</b>
Scenario's inkoopprocedure overheidsopdrachten .....	20
<b>7. Besturing en verantwoording.....</b>	<b>23</b>
Besturing.....	23
Mandatering.....	23

**Bijlage 1 – Definities**

**Bijlage 2 – Domeinen en inkoopcategorieën**

## 1. Inleiding

Voor u ligt het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2015, dat van toepassing is op zowel leveringen, diensten als werken. Het doel van dit beleid is de gemeente in staat te stellen om bedrijfsmatig, rechtmatig, doelmatig, integer en transparant in te kopen.

Omdat de vorige versie nog uit 2002 stamt – met aanscherpingen in 2008 en 2010 – is herziening noodzakelijk, mede vanwege de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet 2012. We hebben de gelegenheid aangegrepen om alle relevante nieuwe ontwikkelingen en inzichten, zowel maatschappelijk, wettelijk als organisatorisch, hierin te verwerken. Het coalitieakkoord is hiervoor leidend geweest. De zienswijze van de raad is meegenomen. Diverse tussentijdse besluiten op het gebied van inkoop zijn of verwerkt of integraal in het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid opgenomen.

Naast de uitvoerende inkooptaken beschouwen we inkoop ook als een strategisch instrument waarmee we onze gemeentelijke doelen ondersteunen. In dit document geven we zo transparant mogelijk aan hoe we als gemeente handelen en binnen welke kaders en uitgangspunten wij inkoopdoelen nastreven. Daarmee geven we richting aan onze (inkoop)organisatie en geven we onze omgeving (in de brede zin van het woord) duidelijkheid hoe de gemeente – binnen de wettelijke kaders – inkoop, welke spelregels daarbij gelden en hoe de interactie met de markt vormgegeven wordt. Ook wordt nader invulling gegeven aan belangrijke elementen uit de aanbestedingsregelgeving zoals het proportionaliteitsbeginsel en het vergroten van de kansen voor het MKB bij aanbestedingen.

Het gemeentelijk inkoopbelang is groot, zowel financieel, organisatorisch als maatschappelijk/bestuurlijk. De gemeente Groningen koopt veel en divers in. De pluriformiteit en complexiteit van de gemeentelijke dienstverlening (en de voortdurende ontwikkeling daarin) weerspiegelt zich in de verscheidenheid van inkopen op het gebied van leveringen, diensten en werken. Eigenlijk kent de gemeente maar weinig processen waarin leveranciers geen rol spelen. Leveranciers zijn daarom in sterke mate medebepalend hoe de gemeente presteert. Daarbij speelt mee dat naarmate de gemeente meer de rol van regisseur inneemt (zie de voorgenomen outsourcing van ICT) en de uitvoerende taken door de markt laat verzorgen, het inkoopbelang navenant groter wordt en het inkoopquotum (het deel van de beschikbare middelen dat aan leveranciers wordt besteed) stijgt. De impact van leveranciers reikt daarmee verder dan de interne organisatie en kan concreet bijdragen aan het verbeteren van de dienstverlening aan burgers, bezoekers, instellingen, bedrijven én de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen.

### Gevolgde aanpak

Bij de totstandkoming van dit inkoopbeleid hebben we als leidraad het VNG Model Inkoop- en Aanbestedingsbeleid gebruikt. Op basis daarvan zijn de volgende thema's gekozen en uitgewerkt: juridisch, organisatorisch, maatschappelijk, sociaal en economisch. Het primair proces hebben wij bij deze uitwerking betrokken; zowel collega's die op beleidsniveau betrokken zijn bij de diverse doelen als collega's die straks met dit inkoopbeleid moeten werken. Rond het economisch thema zijn workshops gehouden met vertegenwoordigers van de Groningse bedrijvenverenigingen.



### Opbouw en leeswijzer

Het inkoopbeleid start met een korte visie, waarbij het realiseren van (meer) doelgerichtheid centraal staat. Logischerwijs volgt dan in hoofdstuk 3. een uitwerking van de doelen, inclusief doelstellingen en bijbehorende strategieën.

Het juridische thema beschouwen we evenwel niet als doel, maar als kaderstellende randvoorwaarde; net als integriteit en professionaliteit. Vandaar dat we deze in een apart hoofdstuk hebben ondergebracht (4.).

Hoofdstuk 5. laat vervolgens zien hoe we van beleid (doelen en kaders) naar uitvoering gaan. In hoofdstuk 6. komt het aanbesteden aan de orde en we sluiten het inkoopbeleid in hoofdstuk 7. af met het organisatorische thema.

## 2. Visie op inkoop

Inkoop is de verbindende schakel tussen de gemeente en haar leveranciers en streeft er bij voortduring naar dat de vraag van de gemeente en het aanbod uit de inkoopmarkten zo goed mogelijk op elkaar aansluiten. Dat is onze missie.

De belangrijkste versterking die we met dit inkoop- en aanbestedingsbeleid willen realiseren is dat inkoop niet (alleen) een uitvoerende rol is rond het inkoop- en aanbestedingsproces, maar dat een situatie wordt bereikt dat leveranciers concreet bijdragen aan het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen.

### Doelgerichtheid van inkoop en aanbesteden

De gemeente heeft bij inkoop enerzijds een aantal maatschappelijke doelen: het bevorderen van duurzaamheid, innovatie, werkgelegenheid en de lokale economie (MKB), alsmede het verbeteren van de toegang tot de arbeidsmarkt voor kansarmen (social return). Anderzijds streeft de gemeente naar een gezonde bedrijfsvoering.

Het nieuwe inkoopbeleid wordt volledig ingezet om te helpen bij de realisatie van deze doelen. Daartoe bestaan concrete kansen. In de eerste plaats omdat leveranciers invloed (kunnen) hebben op het functioneren van de gemeente en wat wel of niet kan worden bereikt. In de tweede plaats omdat het inkoopvolume – met een jaarlijkse omvang van € 265 miljoen – zowel voor de gemeente als voor de (waar mogelijk lokale) markt een relevante betekenis heeft. Door de decentralisatie van zorgtaken neemt het inkoopvolume bovendien fors toe: tot circa € 430 miljoen (begroting 2015).

Deze doelgerichtheid brengen we tot stand door de maatschappelijke en economische doelen van de gemeente als uitgangspunt te nemen voor het inkopen en aanbesteden. Daartoe hebben we de gemeentelijke doelen vertaald naar voor inkoop en aanbesteden relevante (sub-)doelen, bijbehorende doelstellingen en strategieën. Dit alles is uitgewerkt in het volgende hoofdstuk. Hoe deze doelen hun weg vinden naar categorieplannen en de feitelijke aanbestedingen wordt behandeld in hoofdstuk 5. Van beleid naar uitvoering.

Wij willen onze doelen (hoofdstuk 3.) bereiken door flexibiliteit en maatwerk én door een expliciete afweging aan de voorkant op het juiste niveau van de strategische vraagstukken:

- Wanneer kiest de gemeente voor inkopen en wanneer voor subsidiëren?
- Uitbesteden of inbesteden?
- Kan de gemeente profiteren door samenwerking te zoeken met derden?

Leidend in deze afweging is telkens de mate waarin de oplossing bijdraagt aan de realisatie van de doelen (maatschappelijk en economisch) en zich vertaalt in een hogere doelmatigheid of een hogere kwaliteit van dienstverlening. De afweging en vraagstelling benaderen wij in de volgorde: inkopen, subsidiëren of inbesteden (al dan niet in samenwerking met derden)? Zie ook de schematische weergave op blz. 7.



Met de herziening van het inkoop- en aanbestedingsbeleid beschikken wij ook over een adequaat inkoopinstrumentarium voor de aanpak van de taken die op het gebied van zorg en participatie vanuit het Rijk naar gemeenten worden overgedragen.

## Inkopen of subsidiëren?

De gemeente kan in voorkomende gevallen de afweging maken of zij een bepaald doel wil realiseren via een inkoop of door het verstrekken van een subsidie.

Belangrijk bij de keuze is de wijze waarop de gemeente in een concreet geval wil sturen en hoe de gemeente in een concreet geval invulling wil geven aan haar 'opdrachtgeverschap'. De gewenste **inhoud** van de relatie bepaalt of een publiekrechtelijke relatie (subsidie) of dat een privaatrechtelijke relatie (overeenkomst) de meest geëigende is. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de mogelijkheid tot het afdwingen van de gewenste activiteiten bij inkopen beter geborgd is. Dit komt onder andere doordat er scherpere kaders worden gesteld en er daadwerkelijk een concrete prestatieplicht kan worden opgenomen. Kern van een subsidie is daarentegen dat activiteiten worden gestimuleerd maar niet afgedwongen.

## Uitbesteden of inbesteden?

In de theorie van het inkoopvak start het inkoopproces telkens met de vraag 'zelf doen of uitbesteden'? In de dagelijkse praktijk wordt deze afweging meestal overgeslagen en start het inkoopproces met de duidelijke intentie dat een externe partij in een bepaalde behoefte voorziet. Daarmee worden dan producten ingekocht die in een gemeentelijk proces nodig zijn. In het kader van dit nieuwe, meerjarige inkoopbeleid komt de optie inbesteden aan de orde indien inkopen of subsidiëren niet tot de gewenste uitkomsten leidt.

## Samenwerking met derden

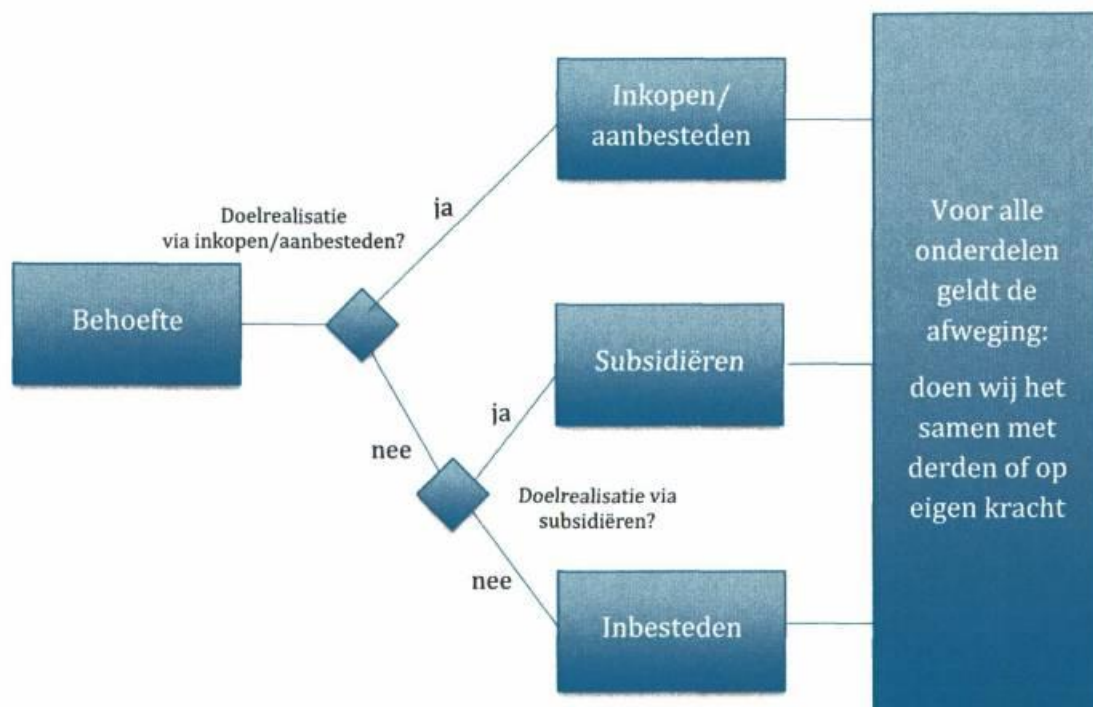
De gemeente werkt actief samen met derden, primair ter versterking van de regio. Daarbij gaat het vooral om het lokale bedrijfsleven, naburige gemeenten en/of aanbestedende diensten. Deze samenwerkingsverbanden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op inkoop samenwerking, milieuactiviteiten, werkvoorzieningsschappen, belastingen en sociale regelgeving. Zo is bijvoorbeeld in het kader van de decentralisaties sociaal domein regionale of landelijke samenwerking bij inkoop in bepaalde gevallen bij wet verplicht gesteld.

De gemeente investeert in samenwerking met ondernemersverenigingen, brancheorganisaties en andere publieke en private instellingen zoals IPG<sup>1</sup>, MKB-Noord, Bouwend Nederland etc. De samenwerking varieert van het uitwisselen van kennis, het gezamenlijk uitvoeren van inkooptrajecten tot organisatorische samenwerking. De gemeente onderzoekt actief welke vormen van samenwerking (structureel en/of incidenteel) kunnen bijdragen aan het realiseren van de gemeentelijke doelen. Waar dat op dit moment al duidelijk is, is het samenwerken opgenomen in de concrete strategieën per maatschappelijk doel (zie hoofdstuk 3.).

---

<sup>1</sup> IPG = Inkoop Platform Groningen. Deelnemende partijen zijn: UMCG, Martini Ziekenhuis, RUG, Lentis, Hanzehogeschool, Noorderpoort, Alfa College, Gasunie, RDW, Provincie Groningen, IUC-Noord, O2G2, Onderwijsgroep Noord, Zorggroep Groningen, Inkooplectoraat Hanzehogeschool en Gemeente Groningen.

## Schematische weergave doelrealisatie





## 3. Doelen

De gemeente Groningen werkt aan een Stad waarin samenwerken een sleutelwoord is. Samenwerken om onze maatschappelijke en economische basis te versterken en daarmee kansen te bieden voor Stadgers, ondernemers, bedrijven en instellingen. Om hieraan een zo groot mogelijke bijdrage te leveren zijn de doelen die de gemeente wil bereiken (tevens de speerpunten in het coalitieakkoord) het uitgangspunt voor ons inkoop- en aanbestedingsbeleid:

- Duurzaamheid;
- Social return;
- Lokale economie en MKB;
- Innovatie;
- Bedrijfsvoering.

Voor elk van deze doelen is onderstaand uitgewerkt wat het bovenliggend doel is en welke strategieën we daarvoor inzetten. Bij het opstellen van dit inkoopbeleid hebben we er bewust voor gekozen om ook weer te geven welke doelstellingen we daarbij nastreven. Het invullen daarvan in maat en getal en verdeling daarvan over de jaren vindt plaats in de categorieplannen (zie hoofdstuk 5.).

De weergegeven doelen staan in willekeurige volgorde. Van geval tot geval (dat wil zeggen per aanbesteding) vindt een weging plaats welke doelen in welke mate rendement opleveren.

### Duurzaamheid

Duurzaamheid is een uitgangspunt in alles wat we doen. Het duurzaamheidsdoel is al duidelijk verwoord in het coalitieakkoord 2014-2018 van de gemeente:

**We geven het goede voorbeeld door  
stevig in te zetten op duurzaam inkopen en aanbesteden.**

Bovenliggend aan onze doelstellingen en strategieën willen we aansluiten bij het Manifest professioneel Duurzaam inkopen<sup>2</sup>. Daarmee geeft de gemeente Groningen o.a. aan om bij de inkoop tenminste de vastgestelde duurzaamheidseisen op milieuterrein en de sociale voorwaarden toe te passen<sup>3</sup>, tenzij de gemeente de lat hoger legt. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan het streven naar een verduurzaming van markten en duurzame innovatie.

### Doelstellingen

- Jaarlijkse verbetering in de duurzaamheidsscore in relevante benchmark(s).
- Meer publicaties over duurzaam uitgevoerde projecten.
- Meer projecten uitgevoerd conform circulaire economie.

---

<sup>2</sup> Zie <http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/manifestduurzaaminkoop2013-02.pdf> en <http://www.pianoo.nl/overzicht-ondertekenaars-manifest-professioneel-duurzaam-inkopen>.

<sup>3</sup> Normen van RVO, voorheen Agentschap.NL.

## Strategieën

- Het bereiken van meer duurzame prestaties door het toevoegen van duurzaamheidsdoelen/-eisen aan elke aanbesteding.
- Het vergroten van de duurzame prestaties door met samenwerkingspartners kennis te delen en/of gezamenlijk aan te besteden en/of aan te haken op initiatieven op het gebied van duurzaamheid.
- De inzet van sociale aspecten bij de inkoop verder uitbreiden en verdiepen door waar relevant ILO-normen<sup>4</sup>, keurmerken (o.a. fair trade) en gedragscodes in de toeleverketen toe te passen.
- De principes van de circulaire economie toepassen door in de aanbestedingen verspilling tegen te gaan en in de gunningscriteria de totale gebruikskosten (TCO) te betrekken.
- Het uitdragen van de duurzame prestaties van de gemeente door daarvoor een communicatiestrategie op te zetten en uit te voeren.

## Social return

Door de toepassing van social return willen wij kansen bieden aan mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Via het inkoop- en aanbestedingsbeleid stimuleren wij dan ook dat opdrachtnemers een bijdrage leveren aan de gemeentelijke arbeidsmarkt doelstellingen. Op deze manier krijgen mensen die over geen of onvoldoende relevante werkervaring beschikken de kans om voor kortere of langere tijd bij een regulier bedrijf geplaatst te worden. **Social return is primair gericht op het realiseren van arbeidsplaatsen. Andere terreinen sluiten wij echter zeker niet uit en komen daar bij de uitwerking van het inkoopbeleid op terug. Het afkopen van social return is niet meer mogelijk.** Op het gebied van social return streven we dan ook de komende jaren het volgende doel na:

**Het vergroten van de opbrengst van social return door met opdrachtnemers maatwerkafspraken te maken.**

**Zoals in het coalitieakkoord opgenomen, intensiveren wij social return in samenspraak met bedrijven en instellingen. En ook geven wij hier het goede voorbeeld.** Het bedrijfsleven versterkt hiermee tevens de eigen concurrentiepositie.

## Doelstellingen

- Het vergroten van het aantal plaatsingen via aanbestedingen.
- Het vergroten van het aantal aanbestedingen waarin social return wordt toegepast.

## Strategieën

- Het achterhalen hoe social return effectiever kan worden toegepast door jaarlijks een themabijeenkomst met betrokken partijen te houden.

---

<sup>4</sup> Sociale voorwaarden zijn gebaseerd op de fundamentele ILO-normen (International Labour Organization) van de Verenigde Naties en gaan over: vrijheid van vakvereniging en recht op collectief handelen, afschaffing van dwangarbeid, afschaffing van kinderarbeid, vrijwaring van discriminatie en respect voor mensenrechten. Dit zijn voorwaarden die geschikt zijn voor het selecteren van een leverancier en zijn bedoeld als uitvoeringscriteria die in de contractfase worden toegepast.



- Effectieve aanbestedingsstrategieën voor social return ontdekken door dit in kaart te brengen via een marktconsultatie.
- Het verbreden van de inzet op social return door dit op te nemen in de categorieplannen.
- Het vergroten van het aantal plaatsingen door dit te verplichten bij aanbestedingen vanaf de vastgestelde drempel en daaronder beargumenteerd mee te nemen bij het opstellen van de business case (zie hoofdstuk 5.).
- Het daadwerkelijk behalen van een zo hoog mogelijke opbrengst uit social return door het Bureau Social Return in staat te stellen met de opdrachtnemer hieraan concrete invulling te geven.

## Lokale economie en MKB

De gemeente Groningen heeft een sterke ambitie om de lokale economie<sup>5</sup> en de positie van het MKB te versterken. Ons doel op dit gebied luidt:

**Het stimuleren van de lokale economie en werkgelegenheid en het versterken van de kansen voor het lokale MKB door het aandeel van het lokale bedrijfsleven in het inkoopvolume te vergroten.**

### Doelstellingen

- Het vergroten van het inkoopvolume dat ondergebracht wordt bij het lokale bedrijfsleven.
- 7+ score van MKB'ers over hun kansen in het aanbestedingsbeleid van de gemeente.
- Positieve evaluatie van afgehandelde klachten.

### Strategieën

- Het vergroten van het potentiële inkoopvolume voor lokale leveranciers door een actievere en gerichte benadering.
- Het vergroten van de kansen voor het lokale MKB door waar mogelijk en passend (a) hen uit te nodigen bij meervoudig onderhandse aanbestedingen<sup>6</sup>, (b) te werken met percelen en (c) niet te zware en/of lokaal-gerichte<sup>7</sup> criteria op te nemen.
- Het vermogen van leveranciers om te investeren in de samenwerking met de gemeente vergroten door te werken met een langere contractduur.
- Het actief uitwisselen van kennis en informatie met lokale marktpartijen over ontwikkelingen aan vraagzijde (het inkoopbeleid, de categoriestrategieën en in voorbereiding zijnde aanbestedingen) en aanbodzijde (trends, productkennis, innovaties etc.).
- Het effect van het bovenliggende doel versterken door het MKB-gericht inkopen te stimuleren bij de samenwerkingspartners.

---

<sup>5</sup> De gemeente Groningen is zich bewust van haar regionale functie die verder strekt dan de gemeentegrenzen. De definitie van 'lokaal' is de gemeente Groningen en de regio.

<sup>6</sup> Het streven is minimaal 2 lokale MKB-bedrijven bij 3 of 4 uit te nodigen leveranciers en minimaal 3 lokale MKB-bedrijven bij 5 uit te nodigen leveranciers.

<sup>7</sup> Wanneer een intensieve samenwerking tussen leverancier en gemeente is gewenst.

## Innovatie

Voor het behoud van onze concurrentiepositie en het stimuleren van economische ontwikkeling zal Groningen meer gaan inzetten op het ontwikkelen van kennis en innovatie. We willen het innovatief vermogen van het Groningse bedrijfsleven versterken om zo economische groei en dus werkgelegenheid te creëren. Het inkoopdoel dat we hieruit afleiden is:

**Het innovatief vermogen van het Groningse bedrijfsleven versterken door  
- waar relevant - in plaats van de zelfbedachte oplossing  
het onderliggende vraagstuk aan de markt voor te leggen.**

### Doelstellingen

- Het vergroten van het aantal aanbestedingen op basis van prestatie-inkoop.
- Meer marktconsultaties met vraagstukken als insteek.
- Jaarlijks inkoop innovatie-event.

### Strategieën

- Het volop kunnen benutten van innovatieruimte in de initiatiefase door als inkoop vroegtijdig betrokken te raken bij voorgenomen projecten.
- Innovatieve oplossingen voor onze behoeften vinden door via marktconsultaties ons vraagstuk aan de markt voor te leggen.
- Bedrijven stimuleren innovatiekansen onder onze aandacht te brengen door bij meerwaarde te kiezen voor onderhandse gunning (binnen EU regelgeving).
- Innovatiegericht uitvragen door het toepassen van prestatie-inkoop (best value procurement, dan wel andere toepasselijke aanbestedingsvormen).
- Groningen als centrum voor innovatie lading geven door met samenwerkingspartners een jaarlijks innovatie-event te organiseren.

## Bedrijfsvoering

De gemeente beoogt uiteraard doelmatig te functioneren. Leveranciers zijn te beschouwen als het 'verlengstuk' van de organisatie. Het is dan ook van belang dat het presteren van leveranciers doelmatig is en/of dat leveranciers de gemeente helpen bij het doelmatig functioneren. Bezuinigingstaakstellingen maken onderdeel uit van de afweging. Qua doelmatigheid ambiëren we het volgende doel:

**Het stimuleren van een operationeel excellente bedrijfsvoering door  
leveranciers te selecteren die concrete meerwaarde toevoegen aan de organisatie.**

De realisatie van dit doel meten we met de volgende doelstellingen.

### Doelstellingen

- Compenseren van jaarlijkse inflatie.
- Jaarlijks dalende kosten gemeente per inwoner.
- Reductie aantal fte's (ceteris paribus).
- Score van 7+ bij interne evaluaties over de meerwaarde van leveranciers.



## Strategieën

- Operational excellence per categorie definiëren door de drivers daarvoor (als lean processen, *total-cost-of-ownership* en standaardisatie) uit te werken in het categorieplan.
- Leveranciersprestaties sluiten in de praktijk goed aan op de gemeentelijke processen en vice versa door het uitvoeren van contractmanagement.
- Werklast van de gemeente verminderen door per relevante aanbesteding te bepalen welke taken overgedragen kunnen worden aan de leverancier.
- Het vinden van de meest waarde-toevoegende leverancier door marktconsultaties en daarop gerichte selectiecriteria.
- Commitment van leveranciers verkrijgen door hun beloning afhankelijk te maken van de bedrijfsresultaten.

## 4. Kaders

In het vorige hoofdstuk is de vraag beantwoord welke doelen we met ons inkoop- en aanbestedingsbeleid willen bereiken. Bij de realisatie daarvan acteren we binnen de hieronder weergegeven kaders ten aanzien van integriteit, wetgeving en professionaliteit.

Een generiek uitgangspunt daarbij is dat de gemeente één aanbestedende dienst is. Dat brengt de wettelijke verplichting met zich mee om de inkoopbehoeften te bundelen, waardoor overschrijding van het drempelbedrag en daarmee de zwaardere aanbestedingsprocedures in veel gevallen aan de orde zullen zijn.

### Integriteitskader

Integriteit en integer handelen door bestuur en ambtenaren staat hoog in het vaandel binnen de gemeente Groningen. Centraal vastgestelde kaders zijn leidend voor de uitvoering van het integriteitsbeleid.

Voor inkoop en aanbesteden is dit vertaald naar de volgende principes:

- **Integriteit van opdrachtnemers**

De gemeente streeft ernaar slechts samen te werken met partijen waarvan de integriteit niet ter discussie staat. Blijkt dat de integriteit niet (langer) is gewaarborgd, dan treft de gemeente zo nodig maatregelen (in uiterste consequentie het beëindigen van de samenwerkingsrelatie). Waar nodig zal voor een integriteitsbeoordeling een beroep worden gedaan op de wet Bibob.

- **Objectief en transparant**

Inkoopbeslissingen worden onafhankelijk en objectief genomen en de gemeente neemt passende maatregelen om (de schijn van) belangenverstremgeling te voorkomen. Dit door de keuzes in aanbestedingstrajecten objectief en transparant vast te leggen en er voor te zorgen dat personen, die betrokken zijn bij de uitvoering van een aanbestedingsprocedure of die invloed kunnen hebben op het resultaat van een aanbestedingsprocedure, noch direct noch indirect financiële, economische of andere persoonlijke belangen hebben die hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid in het gedrang kunnen brengen.

- **Functiescheiding**

Een andere borging van het integer handelen door de gemeente is het toepassen van functiescheiding. De gebruiker/behoeftesteller is daarbij verantwoordelijk voor het beantwoorden van de vraag 'wat kopen we in?', het inkooponderdeel voor het 'hoe kopen we in?' en het uitvoeren van het inkoop- en aanbestedingsproces.

### Juridisch kader

De gemeente streeft naar een rechtmatige en verantwoorde besteding van publieke gelden en naar het reduceren van risico's op schadeclaims door aanbestedingen rechtmatig uit te voeren. De gemeente leeft hierbij de relevante wet- en regelgeving na. De voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid meest relevante wet- en regelgeving volgt uit:



- **Aanbestedingswet 2012**  
Dit wettelijke kader implementeert de “Europese Aanbestedingsrichtlijnen<sup>8</sup>” en de Rechtbeschermingsrichtlijn (2207/66/EG).
- **Europese wet- en regelgeving**  
De wet- en regelgeving op het gebied van aanbesteden is afkomstig van de Europese Unie. De Europese Aanbestedingsrichtlijnen vormen momenteel de belangrijkste basis.
- **Burgerlijk Wetboek**  
Het wettelijke kader voor overeenkomsten.
- **Gemeentewet**  
Het wettelijke kader voor gemeenten.
- **Algemene beginselen van het aanbestedingsrecht**  
De algemene beginselen en uitgangspunten van het aanbestedingsrecht zoals voorgeschreven in de Europese Aanbestedingsrichtlijnen en de Aanbestedingswet 2012:
  - Gelijke behandeling: Gelijke omstandigheden mogen niet verschillend worden behandeld, tenzij dat verschil objectief gerechtvaardigd is. Ook verkapte of indirecte discriminatie is verboden.
  - Non-Discriminatie: Discriminatie op grond van nationaliteit is niet toegestaan.
  - 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 inschrijvers moeten weten waar ze aan toe zijn.
  - Proportionaliteit (evenredigheid): De gestelde eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het voorwerp van de opdracht. De gemeente past het beginsel van proportionaliteit toe bij de te stellen eisen, voorwaarden en criteria aan inschrijvers en inschrijvingen en met betrekking tot de contractvoorwaarden.
- **Algemene beginselen van behoorlijk bestuur**  
De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals het gelijkheidsbeginsel, motiveringsbeginsel en vertrouwensbeginsel.

## Professioneel kader

Rechtmatig handelen is één van de voorwaarden voor het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring. Een professionele invulling van het inkoopvak draagt hier nadrukkelijk aan bij. Derhalve hanteert de gemeente, naast de eisen en beginselen die voortvloeien uit integriteit en het aanbestedingsrecht, de volgende principes:

- **Professioneel opdrachtgeverschap**  
Opdrachtnemers mogen verwachten dat de gemeente hen tegemoet treedt en behandelt als professioneel opdrachtgever. De gemeente:

---

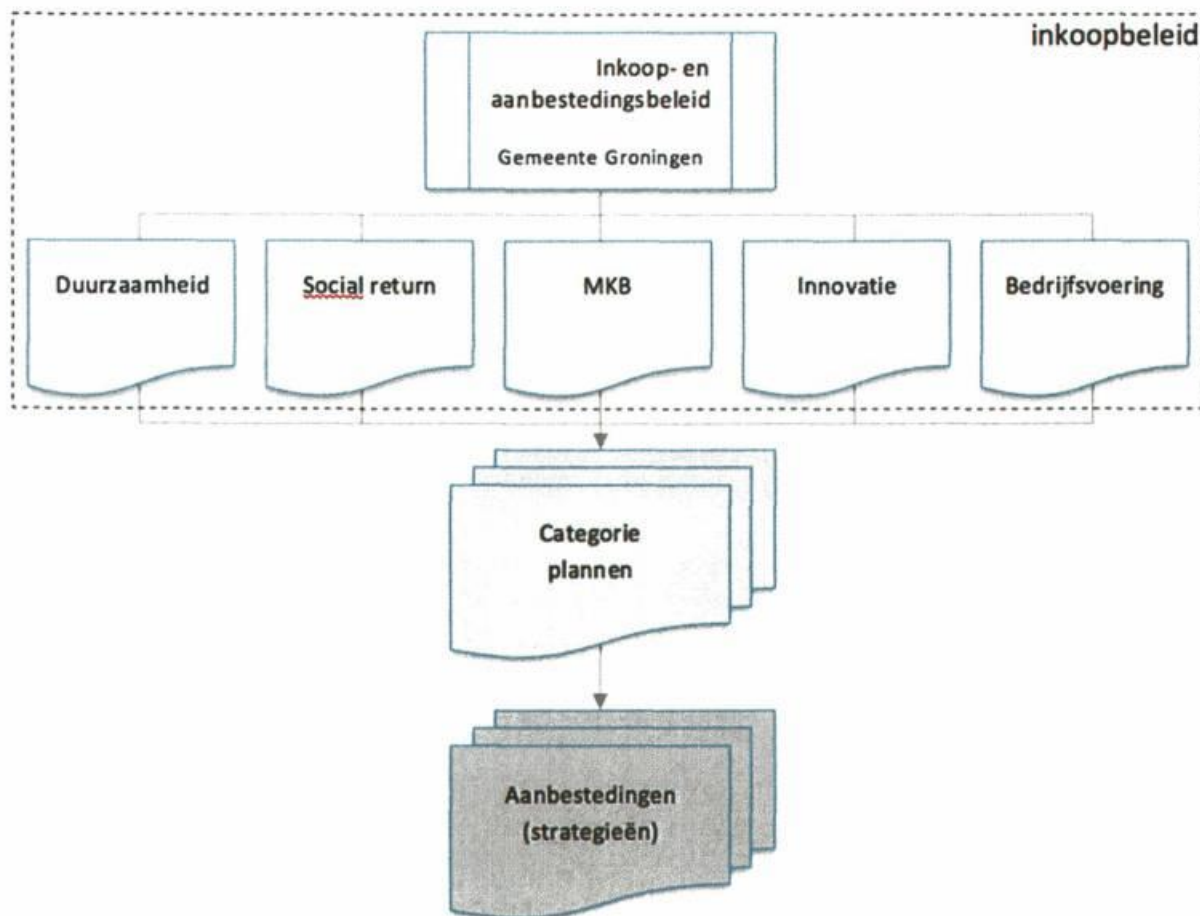
<sup>8</sup> Europese Richtlijnen 2004/18/EG (klassieke sectoren), 2004/17/EG (nutssectoren) en na implementatie de Europese Richtlijnen 2014/23/EU (Concessierichtlijn), 2014/24/EU (klassieke sectoren) en 2014/25/EU (nutssectoren).

- spant zich in om, samen met de opdrachtnemer, op succesvolle wijze invulling te geven aan de gemeentelijke doelstellingen;
  - gaat op een bewuste en zakelijke, maar ook faire en transparante wijze om met opdrachtnemers, gebaseerd op wederzijds respect;
  - investeert continu in inhoudelijke kennis over de in te kopen producten, de marktomstandigheden en de relevante wet- en regelgeving;
  - zet digitale mogelijkheden en ontwikkelingen actief in;
  - is slagvaardig in haar besluitvorming;
  - voert adequaat risicomanagement;
  - betaalt de facturen van opdrachtnemers tijdig.
- **Deregulering en administratieve lastenverlichting**  
Het inkoopproces kent vele administratieve handelingen, zowel voor opdrachtgever als opdrachtnemer. Door proportionele eisen en criteria te stellen, waar mogelijk gebruik te maken van de uniforme 'eigen verklaring' en door uitsluitend bewijsstukken op te vragen wanneer de gemeente van plan is een opdracht te verstrekken, verlicht de gemeente de administratieve lasten. Het inkoop- en aanbestedingsproces is volledig gedigitaliseerd. Om de administratieve lastendruk voor inschrijvers te beperken worden alleen bewijsstukken opgevraagd die samenhangen met het type en karakter van de markt. Het opvragen van overlappende bewijsstukken, zogeheten stapeling, wordt door deze marktspecifieke benadering voorkomen.
- **Klachtenmeldpunt**  
De gemeente heeft een Klachtenregeling aanbestedingen op grond waarvan een ondernemer een klacht kan indienen over een aanbesteding. Meer informatie hieromtrent is te vinden op de gemeentelijke website.
- **Doelmatigheid**  
Inkopen en aanbesteden zijn gericht op doelmatigheid. Daarbij nemen wij niet alleen de prijs en de kwaliteit in ogenschouw, maar ook – waar mogelijk/relevant – de totale gebruikskosten van het product, de zogenaamde *total costs of ownership*. Als gunningscriterium wordt in principe de 'economisch meest voordelige inschrijving' (EMVI) toegepast. Wanneer er echter duidelijke motieven zijn om hiervan af te wijken hanteren we laagste prijs (LP) als gunningscriterium.
- **Uniforme documenten**  
De gemeente hanteert in de inkoop- en aanbestedingsprocessen uniforme documenten, tenzij een concreet geval dit niet toelaat. Uniformiteit in de uitvoering draagt eraan bij dat ondernemers weten waar ze aan toe zijn en niet steeds met verschillende procedureregelingen worden geconfronteerd. Daarnaast wil de gemeente echter ook maatwerk kunnen leveren. Dat betekent dat in voorkomende gevallen specifieke documenten kunnen worden gebruikt die zijn toegesneden op bepaalde inkoopcategorieën. Hieronder vallen onder meer paritair tot stand gekomen contractmodellen en algemene voorwaarden (bijv. UAV en UAV-GC). De gemeente past bij de betreffende inkoop in ieder geval toe:
- Algemene Inkoopvoorwaarden van de gemeente Groningen;
  - (in geval van Werken) Aanbestedingsreglement werken 2012 (ARW 2012).



## 5. Van beleid naar uitvoering

Het opstellen van (inkoop)beleid is één, het ervoor zorgen dat dit beleid ook goed wordt uitgevoerd is minstens zo belangrijk. Het volgende schema laat zien hoe het beleid wordt doorvertaald naar categoriemanagement en het inkoop- en aanbestedingsproces.



### Strategisch niveau

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is verwoord in deze nota. In hoofdstuk 3. zijn de maatschappelijke en economische doelen van de gemeente vertaald naar inkoop. In deze beleidsnota is daarbij middels doelen en strategieën de richting bepaald. Na vaststelling hiervan zullen de doelstellingen nader worden geconcretiseerd in de categorieplannen.

### Tactisch niveau

Eerder is categoriemanagement ingevoerd binnen de gemeente, waarbij alle inkopen zijn te herleiden tot een twaalfstal categorieën. In bijlage 2 is weergegeven om welke categorieën het gaat en hoe deze organisatorisch zijn verdeeld over de domeinen. Deze methodiek gaat verder dan alleen het feitelijke aanbesteden. Het omvat ook het stellen van behoeften, sourcing, contractmanagement, leveranciersmanagement en leverantiemanagement.

Belangrijk aspect bij categoriemanagement is dus dat het gaat om de totale keten (supply chain): van strategische organisatiedoelen tot en met oplevering van het resultaat en het beëindigen van de relatie. Dat alles krijgt gestalte in een plan per categorie.

Door categoriemanagement als schakel tussen beleid en uitvoering te laten fungeren levert het een belangrijke bijdrage aan het verwezenlijken van de doelstellingen van de gemeente Groningen door voor de afzonderlijke categorieën een strategie te bepalen, hier een passende structuur aan te koppelen en dit te vertalen in meetbare doelstellingen en concrete acties. Het voordeel van het nieuwe inkoopbeleid is dat de categoriemanager in de vijf uitgewerkte thema's concrete houvasten krijgt om zijn categorieplan op te stellen, waardoor veel gewonnen wordt aan doelgerichtheid.

### Operationeel niveau

Op operationeel niveau leidt dit beleid tot:

- Het opstellen van een afweging per aanbesteding;
- Het doorlopen van het inkoopproces;
- Invoeren van contractmanagement;
- Versterken van het transactieproces.

### Afweging per aanbesteding

Per aanbesteding brengen wij focus aan in onze inkoopdoelen. Deze focus wordt bepaald door het potentieel van het type inkoop en het karakter van de markt. Hiermee streven wij naar maatwerk per aanbesteding. Bij iedere aanbesteding boven € 25.000 wordt een afweging gemaakt. Het doel van deze afweging is te komen tot een optimale uitvraag in de markt. Daarvoor bepalen we – in voorkomende gevallen mede aan de hand van een marktconsultatie – per aanbesteding:

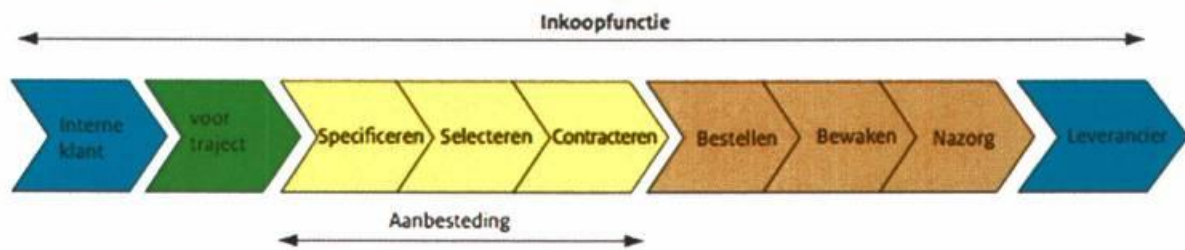
- De behoeftestelling, afgestemd op de best denkbare match tussen vraag en aanbod;
- Wat de dominante doelen zijn die het beste met deze aanbesteding nagestreefd kunnen worden;
- Welke eisen van operational excellence van toepassing zijn;
- Welke risico's van toepassing zijn en hoe die geadresseerd kunnen worden;
- In welke mate een make/buy-afweging profijtelijk is;
- Onze specifieke inzet op de geselecteerde doelen en de selectiecriteria en weging die nodig is om die doelen te bereiken;
- Of en hoe *past performance* bij de selectie wordt gebruikt;
- Of en hoe de *total costs of ownership* in de aanbesteding betrokken (kunnen) worden;
- Of en hoe aanbieders de ruimte kan worden gegeven om innovatieve oplossingen in te brengen;
- Welke contractvorm het meest geschikt is, rekening houdend met het realiseren van de in hoofdstuk 3. vermelde gemeentelijke doelen, het karakter van de markt, kosten, risico's en gewenste flexibiliteit;
- Hoe de voorschriften uit de Gids Proportionaliteit bij deze aanbesteding worden toegepast;
- De toepassing van het aanbestedingsreglement werken 2012 (ARW 2012).



Al naar gelang de omvang van de aanbesteding verschilt de vorm van deze afweging. Dat kan zijn in de vorm van een lichte variant, zijnde een checklist, of een zwaardere variant, een business case.

### Het inkoopproces

Het inkoopproces verloopt in grote lijnen als volgt. Het inkoopproces start met het voortraject, zoals planning en budgettering en behoeftestelling (zie hierboven).



Vrij naar: (Lysons & Farrington, 2006)

Daarna worden de inhoudelijke specificaties opgesteld én vindt toetsing plaats of de specificaties voldoen aan wet- en regelgeving (zoals de voorschriften Gids Proportionaliteit). Aansluitend worden de andere aanbestedingsstappen (selecteren en contracteren) uitgevoerd. Na oplevering en implementatie van het contract, kunnen de bestellingen worden uitgevoerd. Bewaken of leveranciers de prestaties conform contract uitvoeren is belegd via de inrichting van contractmanagement.

In de uitvoering van het inkoopproces is dus altijd sprake van samenwerking tussen Inkoop (staf) en lijnonderdelen. Gezamenlijk wordt gestreefd naar een uitkomst die voldoet aan de gemeentelijke doelen binnen de geldende wet- en regelgeving. Voor een goede uitvoering van het inkoopproces is het van belang dat de behoefte, het doel en de inkoopstrategie worden afgestemd met de markt. Dit bepaalt de aanbestedings- en contractvorm die gekozen wordt.

### Invoeren van contractmanagement

De inkoopprocesstap 'contracteren' levert – mits de voorgaande stappen goed zijn uitgevoerd – een contract met een leverancier op, waarin op correcte wijze is beschreven welke prestaties de leverancier dient te leveren (en wat de gemeente daarvoor moet doen). Daarmee staat de inkoopprestatie echter alleen nog op papier; het is nog geen werkelijkheid.

Contractmanagement ('bewaken') is de functie die erop toeziet dat wat met het contract beoogd wordt ook daadwerkelijk wordt bereikt en dat er bijgestuurd wordt wanneer dat nodig mocht blijken. Contractmanagement is dan ook een belangrijke taak die de 'plan-do-check-act' cirkel op inkoopgebied sluit.

### Versterken van het transactieproces

De gemeente wil slechts gebonden zijn aan verbintenissen en verplichtingen op basis van rechtsgeldige besluitvorming en civielrechtelijke vertegenwoordiging. Daarvoor is het noodzakelijk dat:

- Inkoop betrokken is bij alle inkooptransacties (hoewel de inkooprol wel verschillend kan zijn);

- van alle aanbestedingen een volledig dossier wordt aangelegd (inclusief motivering), zodat de accountant de rechtmatigheid kan toetsen;
- de leveranciersgegevens en bijbehorende overeenkomsten worden geregistreerd en gemonitord op geldigheid van de overeenkomsten;
- alle verplichtingen in het door de gemeente gehanteerde systeem administratief worden vastgelegd (inkooporder en factuur);
- de afspraken rondom contractmanagement op systematische en toegankelijke wijze worden vastgelegd in een systeem.



## 6. Aanbesteden

### Scenario's inkoopprocedure overheidsopdrachten

De gemeente hanteert het uitgangspunt dat we streven naar een 'optimale verhouding' tussen procedure en opdracht. Hiermee sluiten we aan bij de Gids Proportionaliteit. Daarnaast streven we naar een procedure die ruimte geeft aan de gewenste flexibiliteit en een procedure die helder en concreet is zodat uitvoerende afdelingen en de markt hiermee uit de voeten kunnen.

Deze genoemde 'optimale verhouding' bestaat uit een procedure die ervoor zorgt dat er een juiste verhouding tussen lastenverlichting (interne organisatie- en externe offertekosten) en het realiseren van de baten (organisatiedoelen) tot stand wordt gebracht.

Dit resulteert in de volgende procedure die bestaat uit drie stappen:

#### Stap 1. Bepalen afwegingsvorm (checklist/business case)

Op basis van de opdrachtwaarde wordt de vorm waarin de afweging wordt gemaakt gekozen. Deze vorm kan zijn een 'checklist' of een 'business case'. Tot een bedrag van € 25.000 (leveringen en diensten) respectievelijk € 100.000 (werken) geldt geen vormvoorschrift. Deze variatie (in zwaarte) van genoemde instrumenten doet recht aan de wens om de interne organisatiekosten te beperken.

#### Stap 2. Afweging aspecten

In de checklist of business case wordt vastgelegd welke inkoopprocedure het meest geschikt en proportioneel is. Bij de afweging wordt onder meer rekening gehouden met de volgende aspecten:

- De opdrachtwaarde;
- Gewenst eindresultaat: de wijze waarop het beste kan worden geborgd dat de in hoofdstuk 3. vermelde organisatiedoelen (bedrijfsvoering, stimuleren lokale economie en MKB etc.) worden bereikt;
- Transactiekosten: de juiste verhouding tussen interne organisatiekosten versus externe offertekosten;
- Aantal potentiële inschrijvers;
- Complexiteit van de opdracht;
- Type van de opdracht en het karakter van de markt (duidelijk grensoverschrijdend belang?);
- Een eventuele uitzondering op de (Europese) aanbestedingsregels<sup>9</sup>.

#### Stap 3. Keuze procedure

De bij stap 2 vermelde afweging leidt uiteindelijk tot het meest effectieve en passende inkoopproces waarbij de keuze is tussen:

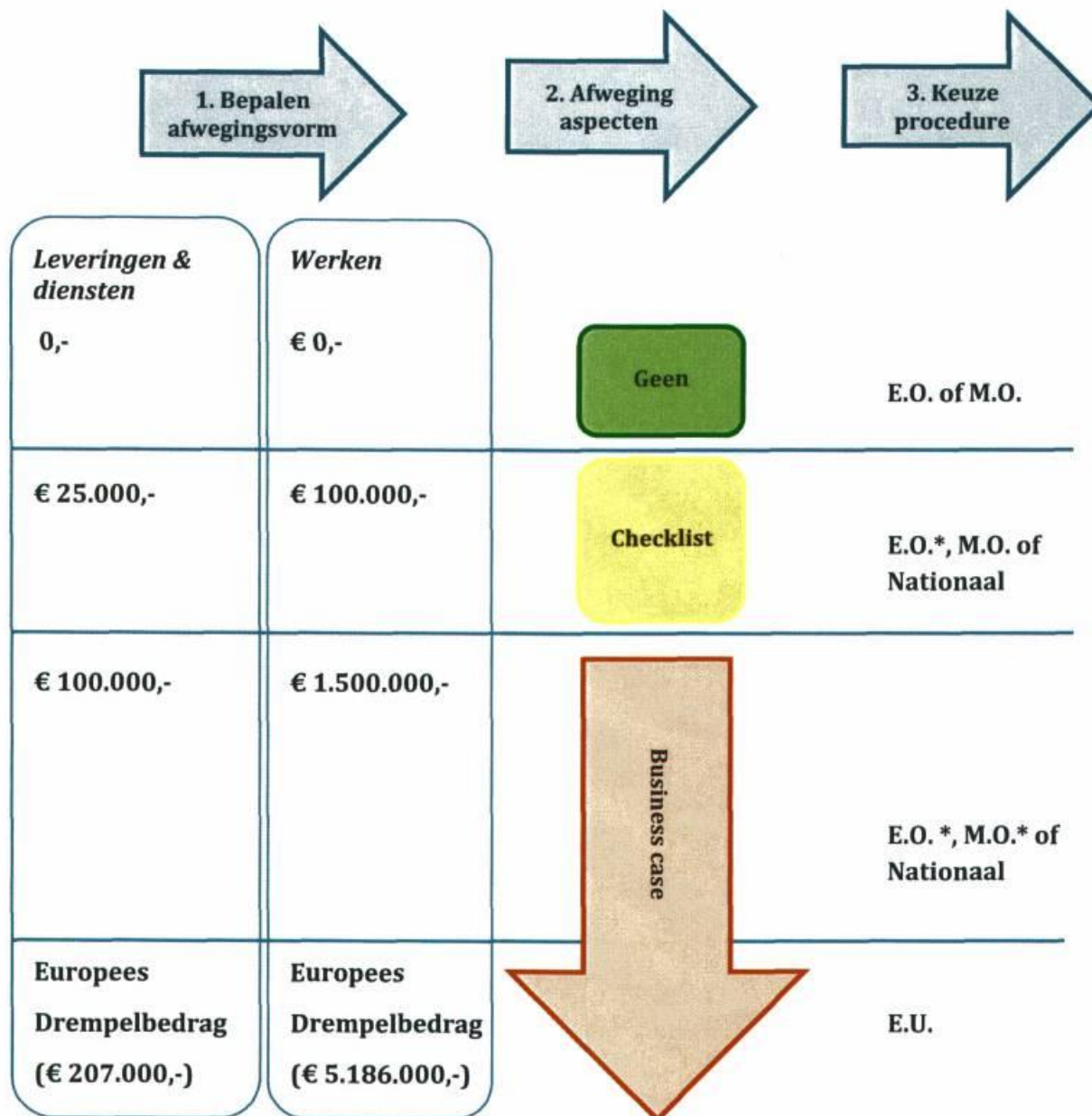
- Enkelvoudig onderhandse offerteaanvraag (E.O.),
- Meervoudig onderhandse offerteaanvraag (M.O.),

---

<sup>9</sup> Op basis van rechtspraak of specifieke wetsbepaling (bijvoorbeeld: de artikelen 2.18, 2.19, 2.23 en 2.24 en de paragrafen 2.2.2.3 en 2.2.2.4 (Sociale diensten etc.) van de Aanbestedingswet 2012.

- Nationaal aanbesteden (Nationaal) of
- Europees aanbesteden (E.U.).

## Schematisch



(\*) Enkelvoudig onderhandse offerteaanvraag bij opdrachten met een waarde boven de € 50.000 bij leveringen en diensten respectievelijk € 150.000 bij werken is alleen mogelijk als er sprake is van bijzondere objectieve rechtvaardigingsgronden.<sup>10</sup> Dit geldt ook bij werken voor een Meervoudig onderhandse offerteaanvraag bij opdrachten met een waarde boven € 3.000.000.

<sup>10</sup> Bijvoorbeeld een uitzondering op de (Europese) aanbestedingsregels (dwingende spoed, slechts één leverancier etc.).



## Procedures concessieovereenkomsten

De gemeente neemt bij concessieovereenkomsten boven de Europese drempelwaarden en concessieovereenkomsten onder de Europese drempelwaarden met een duidelijk grensoverschrijdend belang de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht in acht. Concessieovereenkomsten zullen worden gegund met in achtneming van de vigerende wet- en regelgeving.

## 7. Besturing en verantwoording

### Besturing

Het college is verantwoordelijk voor het beleid waaraan het inkopen en aanbesteden wordt getoetst. In dit inkoop- en aanbestedingsbeleid geeft het college invulling aan de politieke kaders, zoals besproken met de gemeenteraad en zoals uitgewerkt in de hoofdstukken hiervoor. De accountant toetst of de gemeentelijke inkopen en aanbestedingen in lijn zijn met de landelijke en Europese regelgeving. Deze regelgeving is opgenomen in het normenkader, waaraan de accountant toetst. Dat levert meer dan voldoende waarborg op voor control. In het normenkader zal het inkoop- en aanbestedingsbeleid daarom niet meer worden opgenomen. Bij de interne gemeentelijke controle zal wel worden getoetst aan dit beleid.

Het GMT geeft invulling aan de realisatie, besturing en verantwoording van het beleid. Via de planning & control cyclus wordt gerapporteerd over de mate waarin de doelstellingen van dit inkoopbeleid worden gerealiseerd.

Om dit besturingsmodel effectief te maken beschikt de categoriemanager voor zijn categorie (zie bijlage 2) over een gemeentebrede bevoegdheid en verantwoordelijkheid ten aanzien van het categoriebeleid, het contractmanagement, de aanbestedingsstrategieën en de wijze van verantwoording, aansluitend op de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de lijn en de afdeling inkoop.

### Mandatering

Het sluiten van overeenkomsten, besluiten ter voorbereiding op het aangaan van transacties en overige keuzes binnen het inkoopproces (o.a. goedkeuring checklists, aanbestedingsstrategieën etc.) vindt plaats met inachtneming van de vigerende mandaat- en volmachtregeling van de gemeente.



## BIJLAGE 1 - Definities

In ons inkoop- en aanbestedingsbeleid hanteren wij de volgende definities:

### **Aanbesteden**

Het uitvoeren van bij wet of beleid voorgeschreven processen van marktbenadering waarin een Opdrachtgever aan Ondernemer(s) een uitnodiging doet om deel te nemen aan een procedure met als doel het doen van een aanbod (Offerte of inschrijving) voor het uitvoeren van een opdracht betrekking hebbende op een Werk, Levering of Dienst.

### **Categoriemanagement**

Categoriemanagement is het sturingsmodel dat er voor zorg draagt dat binnen een gedefinieerde categorie de meest effectieve en efficiënte bijdrage wordt geleverd aan de doelstellingen van de gemeente Groningen, door voor de desbetreffende categorieën een inkoopstrategie te bepalen en hier een passende structuur aan te koppelen. Categoriemanagement gaat verder dan alleen het feitelijke aanbesteden; het richt zich in principe op de hele inkoopketen. Naast aanbesteden gaat het dan om het stellen van de behoefte, sourcing, Contractmanagement, leveranciersmanagement en leverantiemanagement en de daarvoor benodigde governance. Het betreft de totale keten (supply chain): van strategische organisatie doelen tot en met oplevering van het resultaat en het beëindigen van de relatie.

### **Categorieplan**

Het categorieplan geeft de wijze weer waarop de toegewezen categorie gaat bijdragen aan de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen.

### **Circulaire economie**

In een circulaire economie wordt er in de ontwerpfasen al rekening mee gehouden dat de bestanddelen van een product opnieuw in het productieproces ingezet moeten kunnen worden.

### **Contract**

Elk type van overeenkomst tussen twee of meer partijen voor de levering van goederen of diensten of de uitvoering van Werken.

### **Contractbeheer**

Het administratief beheren van Contracten. Hieronder vallen onder andere contentbeheer (prijs- en artikelmutaties) van artikelbestanden en verwerking in bestelsystemen. Het doel van contractbeheer is om de interne organisatie te voorzien van voldoende inzicht in de lopende Contracten, de juiste contractafspraken en informatie door middel van het voeren van een daartoe bestemde administratie.

### **Contractmanagement**

Het managen van een (inkoop)overeenkomst: het meten, sturen en rapporteren op de in de overeenkomst opgenomen prestatie-indicatoren ter continuering en doorontwikkeling van de (afgesproken) dienstverlening dan wel Levering of uitvoering van Werken.

### **Diensten**

Diensten als bedoeld in artikel 1.1 Aanbestedingswet.

## **Duurzaam**

Duurzaam betekent dat een product bij de vervaardiging of het gebruik, het milieu zo weinig mogelijk belast en zo weinig mogelijk beslag legt op schaarse goederen, goed recyclebaar is en efficiënt met energie wordt omsprongen.

## **Enkelvoudig onderhandse Offerteaanvraag**

De gemeente Groningen vraagt aan één Ondernemer een Offerte.

## **Europees aanbesteden**

Een Europese aanbesteding is een procedure overeenkomstig de procedurevoorschriften uit een van de Europese Aanbestedingsrichtlijnen en zoals geïmplementeerd in de nationale wetgeving via de Aanbestedingswet 2012.

## **Inbesteden**

Het uitvoeren van opdrachten door (een onderdeel van) de aanbestedende dienst zelf.

## **Inkoop**

(Rechts)handelingen van de gemeente Groningen 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.

## **Inkoopdoelen**

De gemeentelijke doelen die door middel van de inkopen worden beoogd.

## **Leveringen**

Leveringen als bedoeld in artikel 1.1 Aanbestedingswet.

## **Meervoudig onderhandse Offerteaanvraag**

Het vragen van een Offerte aan meerdere (in de regel ten minste drie en ten hoogste vijf) Ondernemers.

## **Nationaal aanbesteden**

Een nationale aanbesteding is de procedure waarbij de gemeente Groningen via een publicatie in Nederland (Tenderned) bekend maakt dat zij een opdracht wil laten uitvoeren en Ondernemers vraagt om een Offerte in te dienen. E.e.a. overeenkomstig de procedurevoorschriften zoals vastgelegd in de Aanbestedingswet 2012, niet zijnde Europees aanbesteden.

## **Offerte**

Een aanbod in de zin van het Burgerlijk Wetboek.

## **Offerteaanvraag**

Een enkelvoudige of meervoudige aanvraag van de gemeente voor te verrichten prestaties of een (Europese) aanbesteding conform de Aanbestedingswet en de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

## **Ondernemer**

Een aannemer, leverancier of dienstverlener.

## **Opdrachtgever**

De gemeente Groningen.



## **Opdrachtnemer**

De (in de overeenkomst) genoemde wederpartij van de gemeente Groningen.

## **Past Performance**

Past Performance zet in op klantgerichte, prestatiegerichte en zakelijke verhoudingen tussen Opdrachtgever en Opdrachtnemer. Het stelt de kwaliteit van het proces en de samenwerking waarmee de opdrachten worden gerealiseerd centraal. Het omvat het meten en beoordelen van de wijze waarop door de Opdrachtnemer aan de contractuele verplichtingen wordt voldaan tijdens de uitvoering van de opdracht. De focus ligt daarbij op houding en gedrag.

## **Producteigenaar**

Een producteigenaar is een organisatieonderdeel van de gemeente die verantwoordelijk is voor het inkopen/aanbesteden van een met name gespecificeerd pakket aan Leveringen, Diensten en/of Werken.

## **Proportionaliteitsbeginsel**

De gestelde eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het voorwerp van de opdracht. De gemeente past het beginsel van proportionaliteit toe bij de te stellen eisen, voorwaarden en criteria aan inschrijvers en inschrijvingen en met betrekking tot de contractvoorwaarden.

## **Social return**

Het opnemen van sociale voorwaarden in de inkoop- en aanbestedingstrajecten ten behoeve van het creëren van kansen voor mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt.

## **Stapeling**

Het uitvragen van meerdere eisen (b.v. certificeringen) die overlappen.

## **Uitbesteden**

De uitvoering van een strategische keuze van de gemeente om één of meer bedrijfsactiviteiten en/of processen te laten verzorgen door een Ondernemer.

## **Werken**

Werken als bedoeld in artikel 1.1 Aanbestedingswet.

## BIJLAGE 2 – Domeinen en inkoopcategorieën

Op dit moment zijn de inkoopcategorieën verdeeld over de domeinen, zoals in onderstaand schema is weergegeven. Opgemerkt wordt dat dit aan verandering onderhevig kan zijn; bijvoorbeeld als gevolg van reorganisaties en/of gewijzigde inzichten.

### Fysiek Domein

Processen omtrent inrichting en onderhoud leefomgeving

- Afval & Vervoer
- Openbare Ruimte

### PIJOFACH Domein

Organisatie ondersteunende processen

- Facilitair
- Vastgoed
- HRM
- Communicatie
- DIV
- ICT
- Bancaire- en Verzekeringproducten

### Sociaal Domein

Zorg en welzijn voor de burger

- Zorg, Welzijn en Re-integratie
- Sport
- Cultuur