

Raadhuisplein 1
7811 AP Emmen
t. 14 0591
f. 0591 377602

Postbus 30001
7800 RA Emmen
e. gemeente@emmen.nl
i. gemeente.emmen.nl



Gemeente Emmen
Raadhuisplein 1
7811 AP EMMEN

team
Juridische Zaken, Verzekeringen
en Inkoop

ons kenmerk	zaaknummer	bijlage	behandeld door
322635-2026:995634	322635-2026		L. Medema
datum	telefoon	fax	e-mail
17 september 2026	14 0591		gemeente@emmen.nl

Onderwerp

Inkoopbeleid 2026

Geachte leden van de raad ,

Beantwoording vragen Inkoopbeleid 2026

Inleiding

Op donderdag 10 september is het Inkoopbeleid 2026, samen met de Inkoopwijzer 2026 en de herziene algemene inkoopvoorwaarden besproken in de Raadscommissie voor bedrijfsvoering. Naar aanleiding van de commissievergadering zijn schriftelijke vragen opgesteld – de vragen en bijbehorende antwoorden waren te technisch van aard.

Algemene noot:!

Er zijn veel vragen gesteld over hoe met bepaalde situaties om wordt gegaan. Dit is heel begrijpelijk. Het is echter belangrijk om er rekening mee te houden dat de Aanbestedingswet 2012, de Gids Proportionaliteit en dus ook het huidige en voorliggende inkoopbeleid van de gemeente Emmen uitgaan van maatwerk. Per opdracht moet worden gekeken wat passend is. Hierin wordt onder andere gekeken naar: de opdrachtwaarde, wat we willen bereiken, of we kunnen bijdragen aan andere maatschappelijke doelen, welke partijen uitvoering kunnen geven aan de opdracht, hoe de (lokale) markt eruitziet, enzovoort. Er wordt dus constant gekeken wat de beste procedure is voor de opdracht en wat wel en niet realistisch is om te vragen.

1. Eerlijke kansen voor ondernemers, lokale inkoop en enkelvoudige gunningen

Hoe voorkomen we dat opdrachten telkens bij dezelfde bedrijven terechtkomen, met name bij enkelvoudige gunningen tot €70.000?

Bij alle inkopen, ook bij enkelvoudige onderhandse opdrachten, gelden de aanbestedingsrechtelijke beginselen van objectiviteit, gelijke behandeling, transparantie, proportionaliteit en non-discriminatie. Een opdracht mag daarom niet op basis van persoonlijke voorkeur worden gegund. De selectie van een ondernemer moet altijd op objectieve gronden plaatsvinden.

ontvangen en vanuit welke teams uitgaven plaatsvinden. Hierdoor kan worden gesignaleerd wanneer opdrachten structureel bij dezelfde partij terechtkomen en kan waar nodig worden bijgestuurd. Ook geldt dat het kunstmatig verdelen van opdrachten om aanbestedingsregels te ontwijken niet is toegestaan.

Hoe krijgen lokale, nieuwe en kleinere ondernemers een eerlijke kans op gemeentelijke opdrachten?

De gemeente streeft naar MKB-vriendelijk inkopen door proportionele eisen te stellen en onnodige administratieve lasten te beperken. Daarnaast wordt gewerkt met ondernemersdagen, marktconsultaties en een aanbestedingskalender, zodat ondernemers tijdig op de hoogte zijn van kansen.

Bij enkelvoudig onderhandse aanbestedingen heeft een lokaal of regionaal bedrijf in beginsel de voorkeur. Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen wordt, waar de markt dat toelaat, rekening gehouden met het lokale MKB. Verder bevordert de gemeente deelname van kleinere ondernemers door het werken met percelen, proportionele selectie-eisen, combinaties en onderaanneming.

Daarnaast melden ondernemers zich regelmatig rechtstreeks bij de Inkoop. Wanneer dat gebeurt, worden zij onder de aandacht gebracht van de relevante vakteams, uiteraard binnen de geldende aanbestedingsregels en met inachtneming van gelijke behandeling.

Verder wordt bij de voorbereiding van opdrachten actief gekeken naar een passende marktbenadering. Waar mogelijk en rechtmatig worden lokale en regionale ondernemers betrokken, zodat zij op de hoogte zijn van kansen en kunnen meedingen naar gemeentelijke opdrachten.

Hoeveel opdrachten en omzet landen daadwerkelijk bij ondernemers uit Emmen en de regio?

Uit het financiële systeem kunnen we zien hoeveel van de beïnvloedbare uitgaven terechtkomt bij lokale ondernemers. Hierbij kijken we naar alle uitgaven, dus ook naar opdrachten die via Europese aanbestedingen zijn verstrekt.

Zo'n 43% van de totale uitgaven landt lokaal. Wat betreft het aantal opdrachten dat lokaal landt kunnen echter geen conclusies kunnen worden getrokken; de financiële waarde van opdrachten verschilt enorm. De bedragen staan opgenomen in onderstaande tabel.

	2022	2023	2024	2025	Totalen
Totaal uitgaven	€127.592.612	€152.770.450	€157.331.354	€178.615.725	€616.310.142
Lokaal	€57.230.858	€63.830.269	€66.519.257	€74.571.724	€262.152.108
Niet-lokaal	€70.361.755	€88.940.181	€90.812.097	€104.044.001	€354.158.033
Aandeel lokaal	45%	42%	42%	42%	43%

2. De keuze voor €70.000 en de gevolgen voor marktwerking

Waarom is er gekozen voor 70.000 waaronder men aan 1 partij mag gunnen?

Sinds we werken volgens de Gids Proportionaliteit is het mogelijk om – onder de Europese Drempel – andere procedures te volgen dan de ‘standaardprocedure’. (De standaardprocedure is de procedure in het groene deel van de kleurenbalkjes zoals opgenomen in de Gids Proportionaliteit.) Het volgen van een andere dan de standaardprocedure vereist altijd een steekhoudende motivering op basis van punten in de Gids Proportionaliteit.

Bij het vaststellen van de drempel voor enkelvoudig onderhands aanbesteden is gekozen voor een grens van € 70.000. Deze keuze is gebaseerd op zowel praktische ervaringen als efficiëntieoverwegingen.

De belangrijkste argumenten zijn:

- *Passend binnen de Gids Proportionaliteit*
Sinds de invoering van de Gids Proportionaliteit is het mogelijk om onder de Europese aanbestedingsdrempel af te wijken van de standaardprocedures, mits daarvoor een deugdelijke en proportionele motivering wordt gegeven. In de praktijk blijkt dat voor opdrachten tot € 70.000 steeds een voldoende onderbouwde motivatie kan worden gegeven voor een eenvoudige onderhandse procedure.
- *Efficiëntere inkoopprocessen*
Bij opdrachten met een beperkte financiële omvang wegen de kosten en inspanningen van een uitgebreidere aanbestedingsprocedure niet altijd op tegen de verwachte meerwaarde. Door tot € 70.000 eenvoudig onderhands te kunnen aanbesteden, worden administratieve lasten verminderd en kunnen opdrachten sneller worden verstrekt. Ook neemt de behoefte aan inkoopadviezen en interne afstemming af. Uit ervaring blijkt dat tot een opdrachtwaarde van €70.000,-- iedere keer een steekhoudende onderbouwing is aangeleverd.
- *Behoud van marktwerking waar deze daadwerkelijk meerwaarde heeft*
De impact op de marktwerking is beperkt, omdat het gaat om opdrachten met een relatief lage waarde. Bij opdrachten boven de € 70.000 blijft concurrentiestelling plaatsvinden door middel van een meervoudig onderhandse of openbare procedure, waardoor voldoende aandacht blijft bestaan voor transparantie, mededinging en een doelmatige besteding van publieke middelen.

Gevolgen voor marktwerking

De verhoging van de drempel naar € 70.000 leidt naar verwachting niet tot een beperking van de marktwerking. Voor kleinere opdrachten biedt zij meer flexibiliteit en snelheid, terwijl voor opdrachten met een grotere financiële impact concurrentiestelling gehandhaafd blijft. Daarmee ontstaat een betere balans tussen doelmatigheid, administratieve lasten en het stimuleren van eerlijke concurrentie.

Hoe voorkomen we dat steeds dezelfde partij gekozen wordt?

De Aanbestedingswet 2012, het wettelijk kader voor publieke inkoop stelt hiervoor al de nodige kader, samen met de controle van de accountant, spend-analyses en contractbeheer en -management. Hierbij geldt het volgende:

- Voor elke opdracht, ongeacht de procedure, moeten ondernemers geselecteerd worden op objectieve gronden;
- Er zijn grondbeginsels in het aanbestedingsrecht opgenomen die ongeacht de procedure moeten worden gevolgd, namelijk objectiviteit, transparantie non-discriminatie, gelijke behandeling en proportionaliteit. Dit is uitgewerkt in de richtlijnen van de Gids Proportionaliteit en de procedures. Per opdracht moet een afweging worden gemaakt, dit is onder andere geborgd in inkoopadviezen;
- De accountant controleert of partijen onrechtmatig opdrachten hebben verkregen. Dit gebeurt bij partijen waar meer geld aan is uitgegeven dan de Europese drempelwaarde (€216.000,--). Vervolgens wordt gekeken naar samenhang van de opdrachten en dergelijke om tot een nader oordeel te komen;
- In het verlengde van de accountant worden ook spend-analyses uitgevoerd om te zien aan welke partijen en door welke teams geld wordt uitgegeven. Zo kunnen we voortijdig herkennen welke partijen standaard opdrachten krijgen toebedeeld (en of er alternatieve aanbieders zijn) en kunnen we hierop bijsturen.

In de commissievergadering werd verwezen naar het evaluatierapport uit 2025. Specifiek het stuk

omtrent de opdrachten voor Werken. Hierover zijn zorgen uitgesproken dat voor elke opdracht waar mogelijk de opdracht simpelweg één-op-één wordt gegund aan een lokale partij, terwijl de lokale markt juist verzadigd is.

Dat de opdrachten standaard één-op-één worden gegund is niet het geval. Zoals de wetgeving en ons eigen beleid vereisen wordt per opdracht beoordeeld wat een passende procedure is. Gezien de situatie wordt ook gekeken hoe er concurrentie tot stand kan komen en welke stappen hiertoe moeten worden gezet. Dit is echter niet eenvoudig op te lossen; de partijen in deze sector zijn in veel gevallen regio gebonden vanwege personeel en materiaal.

Wat zijn de gevolgen van het niet langer standaard toepassen van een nationale aanbestedingsprocedure?

Het herziene beleid volgt de ruimte die de derde herziene Gids Proportionaliteit biedt. Dat betekent dat niet automatisch voor een nationale procedure wordt gekozen, maar dat per opdracht wordt beoordeeld welke procedure het meest passend en proportioneel is.

Dit leidt niet tot minder transparantie of minder kansen voor ondernemers. De gemeente blijft gebonden aan de beginselen van gelijke behandeling, objectiviteit, proportionaliteit en non-discriminatie. Ook moet de keuze voor een procedure altijd worden gemotiveerd.

Door vaker maatwerk toe te passen worden administratieve lasten beperkt en kunnen vooral MKB-, lokale en regionale ondernemers gemakkelijker deelnemen aan gemeentelijke opdrachten.

Wanneer een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure wordt gevolgd, in plaats van een nationale procedure, kan de gemeente kiezen welke partijen zij uitnodigt voor een aanbesteding. Hiermee kan worden bijgedragen aan de lokale economie, terwijl de concurrentie geborgd blijft. De argumenten om een partij uit te nodigen moeten uiteraard objectief zijn. Dit kan met name voor mkb-, lokale en regionale ondernemers de toegankelijkheid van gemeentelijke opdrachten vergroten.

Daarnaast blijft het college actief investeren in contacten met de markt via onder meer Ondernemersdagen, MKB-bijeenkomsten, en Inkoop. Daarmee blijven ondernemers goed geïnformeerd over kansen om zaken te doen met de gemeente.

Kortom: het beleid beoogt niet minder marktwerking of transparantie, maar een meer proportionele en doelmatige inzet van aanbestedingsprocedures, passend bij de aard en omvang van de opdracht. Daarbij blijven eerlijke kansen voor ondernemers een belangrijk uitgangspunt.

3. Controle, afwijkingen en voorkomen van misbruik

Hoe wordt inzichtelijk gemaakt welke procedure is gevolgd, waarom is afgeweken en hoe wordt misbruik voorkomen?

Het volgen van een andere procedure dan de 'standaard' volgens de Gids Proportionaliteit, moet worden gemotiveerd en vastgelegd. Bij opdrachten met een waarde boven de €70.000,- moeten medewerkers van de gemeente verplicht contact opnemen met inkoop.

Wanneer een andere procedure dan de groene wordt beoogd, en de opdrachtwaarde valt binnen het oranje of rode deel van de Gids Proportionaliteit, dan wordt deze getoetst door cluster Inkoop en vastgelegd in een inkoopadvies. Indien cluster Inkoop niet instemt en toch van het advies wordt afgeweken, is een expliciet besluit van het college vereist.

Daarmee ontstaat een controleerbaar spoor van motivering, adviesvorming en besluitvorming.

Daarnaast bieden contractbeheer, spendanalyses, concerncontrol en accountantscontroles aanvullende waarborgen tegen oneigenlijk gebruik.

Hoe wordt gecontroleerd dat afwijkingen daadwerkelijk afwijkingen blijven en niet de regel worden?

Dat is een belangrijk aandachtspunt. In principe wordt er niet afgeweken van het beleid, maar wordt gemotiveerd een andere procedure gevolgd binnen de ruimte die de Gids Proportionaliteit biedt. Het uitgangspunt van het beleid blijft dat voor iedere opdracht een passende procedure wordt gekozen op basis van de Gids Proportionaliteit. Dit is een mogelijkheid om maatwerk toe te passen wanneer daarvoor een deugdelijke motivering bestaat.

Om te voorkomen dat het volgen van oranje en rode procedures de standaard wordt, wordt expliciet vastgelegd en gemotiveerd wanneer dit gebeurt. Hierdoor is het proces achteraf controleerbaar, zowel binnen de organisatie als via de reguliere verantwoordings- en controleprocessen. Daarnaast vindt periodieke evaluatie van het inkoopbeleid plaats, waarbij ook inzicht kan worden gegeven in de toepassing van oranje en rode procedures en de redenen daarvoor.

Wanneer iemand het inkoopadvies niet wilt volgen, kan diegene via een collegebesluit alsnog een oranje of rode procedure volgen. Dit kan het geval zijn, wanneer andere perspectieven dan inkoop een bepaalde opdracht of procedure noodzakelijk maken. Indien dit gebeurt wordt ook het college voorzien van het bijbehorende inkoopadvies en eventuele aanvullende benodigde informatie.

Het proces wordt op de volgende wijze doorlopen om zorgvuldige besluitvorming te borgen:

- Het volgen van oranje en rode procedures wordt expliciet vastgelegd;
- Deze procedurekeuzes moeten worden gemotiveerd;
- Er vindt toetsing plaats door Inkoop;
- Het college wordt betrokken bij afwijkingen van een inkoopadvies;
- Oranje en rode procedures worden meegenomen in de jaarlijkse evaluatie.

Een afwijking vormt bovendien geen automatisch precedent voor een volgende opdracht. Iedere opdracht wordt afzonderlijk beoordeeld op de specifieke omstandigheden.

Kortom, de borging zit in de combinatie van motiveringsplicht, vastlegging, interne toetsing en periodieke evaluatie. Daarmee blijft maatwerk mogelijk waar dat meerwaarde biedt, terwijl het uitgangspunt van een proportionele en transparante marktbenadering overeind blijft.

4. Rol van de raad, evaluatie en rapportage

Heeft de raad voldoende invloed op het inkoopbeleid en hoe blijft de raad in positie bij wijzigingen?

Volgens de financiële verordening ligt de bevoegdheid om het inkoopbeleid vast te stellen bij het college.

De raad houdt echter zijn kaderstellende en controlerende rol via:

- begroting;
- jaarstukken;
- accountantscontrole;
- evaluaties; en
- actieve informatievoorziening.

Het college heeft daarnaast aangegeven de raad periodiek te informeren over resultaten, effecten en eventuele voorgestelde beleidswijzigingen.

Hoe oefent de raad controle uit op Inkoopbeleid als de raad het niet vaststelt maar het college?

Het vaststellen van het inkoopbeleid door het college in plaats van door de raad doet geen afbreuk aan de bestaande controle- en verantwoordingsmechanismen. Integendeel, het maakt de bestuurlijke rolverdeling juist helderder. De raad heeft immers primair een kaderstellende en controlerende rol ten opzichte van het college. Wanneer het college het beleid vaststelt en uitvoert, kan de raad daarop op eenduidige wijze toezicht houden.

Daarnaast vinden wij het belangrijk dat de raad goed betrokken blijft bij de ontwikkeling en toepassing van het inkoopbeleid. Daarom bieden wij, naast de reguliere verantwoording via de programmabegroting en jaarstukken, een aanvullend controlemoment in de vorm van een periodiek evaluatierapport. Hiermee wordt de raad actief geïnformeerd over de werking van het beleid, de behaalde resultaten en eventuele voorgestelde wijzigingen naar aanleiding van ontwikkelingen in wet- en regelgeving of jurisprudentie.

Komt er periodieke rapportage over toepassing van het beleid, afwijkingen, lokale inkoop en resultaten? Hoe vaak wordt geëvalueerd en welke onderwerpen worden meegenomen?

Ja. Het voornemen is om het inkoopbeleid jaarlijks te evalueren en de raad hierover te informeren via een evaluatierapport.

Daarin kan aandacht worden besteed aan:

- toepassing en werking van het beleid;
- ontwikkelingen in wet- en regelgeving;
- jurisprudentie;
- oranje en rode procedures;
- lokale en regionale inkoop;
- duurzaamheid;
- SROI;
- MVOI;
- behaalde resultaten; en
- overige beleidsdoelen.

Welke informatie wordt in de evaluatie opgenomen?

Wij begrijpen dat de raad behoefte heeft aan inzicht in de effecten van het inkoopbeleid, bijvoorbeeld op het gebied van lokale inkoop, toepassing van afwijkingen, SROI, duurzaamheid en de kansen voor het lokale MKB.

Wij zijn bereid om hierover periodiek te rapporteren. Tegelijkertijd horen wij graag van de raad welke resultaten, indicatoren en kengetallen zij daarbij het meest relevant vindt. Daarmee kunnen we de evaluatie beter laten aansluiten op de informatiebehoefte van de raad.

Daarbij merken wij op dat niet alle gewenste informatie op dit moment structureel wordt geregistreerd of eenvoudig beschikbaar is. Het verzamelen, vastleggen, analyseren en rapporteren van aanvullende gegevens vraagt capaciteit van de organisatie. Gelet op de omvang van de gemeentelijke opgaven en de schaarste op de arbeidsmarkt moet steeds een zorgvuldige afweging worden gemaakt tussen de gewenste mate van informatievoorziening en de inzet van ambtelijke capaciteit die daarvoor nodig is.

Ons voorstel is daarom om in overleg met de raad te bepalen welke informatie de meeste toegevoegde waarde heeft voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Op die manier ontstaat een

evaluatie die voldoende inzicht biedt in de resultaten van het beleid, zonder onnodige administratieve lasten voor de organisatie te creëren.

Daarnaast geldt dat het inkoopbeleid ruimte biedt voor maatwerk. Hierdoor laten niet alle effecten zich altijd vangen in vooraf vastgestelde indicatoren of vaste streefpercentages. Naast cijfers blijft daarom ook een kwalitatieve beoordeling van de werking van het beleid van belang.

In 2024 heeft de raad het inkoopbeleid vastgesteld. Waarom nu niet?

In 2024 is het inkoopbeleid inderdaad ook aan de raad voorgelegd en door de raad vastgesteld. Het college heeft het beleid destijds eveneens vastgesteld.

Op grond van de financiële verordening is het echter het college dat bevoegd is het inkoopbeleid vast te stellen. Om voortgang te kunnen boeken is destijds gekozen voor een pragmatische en bestuurlijke oplossing, waarbij ook de raad het beleid heeft vastgesteld.

Voor het huidige beleid wordt aangesloten bij de formele bevoegdheidsverdeling uit de verordening. Daarmee wordt discussie over de rechtmatigheid van het besluit voorkomen. De raad behoudt daarbij zijn kaderstellende en controlerende rol via evaluaties, verantwoordingsdocumenten en informatievoorziening.

Daarnaast sluit deze keuze beter aan bij de praktijk. De bedoeling is om het Inkoopbeleid jaarlijks te evalueren en waar nodig aan te passen naar aanleiding van wijzigingen in wet- en regelgeving, Europese ontwikkelingen en jurisprudentie. Vaststelling door het college maakt het mogelijk om dergelijke actualisaties efficiënter en tijdiger door te voeren, terwijl de raad zijn kaderstellende en controlerende rol behoudt via de bestaande verantwoordings- en informatievoorzieningsmomenten.

5. Maatschappelijke doelen, MVOI en SROI

Hoe zorgen we dat maatschappelijke doelen worden gerealiseerd zonder ondernemers uit te sluiten of kosten onnodig te verhogen?

MVOI is een vast onderdeel van het inkoopbeleid, maar proportionaliteit blijft het uitgangspunt.

Per opdracht wordt bekeken welke duurzaamheids-, inclusie- of sociale doelen passend zijn. Daarbij wordt voorkomen dat onnodig zware eisen worden gesteld.

De gemeente heeft daarnaast expliciet als doel MKB-vriendelijk in te kopen. Maatschappelijke doelstellingen mogen niet leiden tot onnodige uitsluiting van ondernemers.

Zorgen MVOI-thema's er niet voor dat lokale partijen worden uitgesloten?

Nee, dat is niet onze verwachting. Wij zien juist dat het structureel toepassen van de thema's op het gebied van Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI) een positieve bijdrage kan leveren aan zowel de inwoners als het lokale en regionale bedrijfsleven.

Daarbij is van belang dat deze thema's niet nieuw zijn. Ook in het huidige inkoopbeleid zijn MVOI-uitgangspunten opgenomen. In de praktijk is niet gebleken dat dit ertoe heeft geleid dat lokale of regionale ondernemers minder vaak voor opdrachten in aanmerking komen of opdrachten gegund krijgen.

Bovendien sluiten de MVOI-thema's aan bij ontwikkelingen in Europese en nationale wet- en regelgeving. Ondernemers krijgen hier in toenemende mate mee te maken, ongeacht of zij voor de

gemeente werken. Veel lokale en regionale bedrijven zetten reeds stappen op het gebied van duurzaamheid, social return, circulair ondernemen en maatschappelijk verantwoord werken.

Het toepassen van MVOI-thema's is dan ook niet bedoeld om ondernemers uit te sluiten, maar om bij inkoopopdrachten maatschappelijke meerwaarde te realiseren op een wijze die proportioneel en passend is bij de aard en omvang van de opdracht. Hierbij blijft voldoende aandacht bestaan voor een toegankelijk speelveld voor lokale en regionale ondernemers.

Daarnaast zien we dat de ontwikkelingen op het gebied van duurzaam en maatschappelijk verantwoord inkopen worden versterkt door nieuwe Europese regelgeving. Het actualiseren van het inkoopbeleid zorgt ervoor dat de gemeente hierop tijdig kan inspelen en ondernemers duidelijkheid biedt over de verwachtingen die in de toekomst aan leveranciers worden gesteld.

Kan worden gegarandeerd dat de beste prijs-kwaliteitverhouding niet ten koste gaat van duurzaamheid?

Duurzaamheid maakt nadrukkelijk onderdeel uit van de beoordeling van de prijs-kwaliteitverhouding.

Niet alleen de prijs, maar de totale waarde van een aanbieder wordt beoordeeld. Welke duurzaamheidscriteria worden toegepast hangt af van de aard van de opdracht.

Hierbij wordt steeds gezocht naar een passende balans tussen doelmatigheid en maatschappelijke meerwaarde.

Wanneer worden opdrachten voorbehouden aan sociale ondernemingen en hoe worden de resultaten gemeten?

De gemeente kan opdrachten voorbehouden aan sociale werkplaatsen of sociale ondernemingen wanneer dit juridisch mogelijk en passend is bij de opdracht.

Hoeveel SROI wordt ingezet?

De inzet van SROI is substantieel. Bij grotere opdrachten SROI toegepast. Daarbij leveren ondernemers een bijdrage aan werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

De resultaten worden gemonitord via de regionale SROI-monitor. Deze wordt beheerd door de Arbeidsmarktregio Drenthe. Ook de SROI-coördinator monitort de gerealiseerde prestaties.

Resultaten worden onder meer gemeten aan de hand van:

- gerealiseerde werkplekken;
- leerwerktrajecten;
- stages;
- participatieplaatsen;
- overige maatschappelijke effecten.

In 2025 kende de gemeente Emmen:

- 71 lopende projecten met een SROI-verplichting;

- 174 geplaatste kandidaten;
- € 1.955.890 gerealiseerde sociale waarde;
- € 303.398 aan maatwerkverantwoording.

Over de volledige monitoringsperiode tot en met december 2025 betreft dit:

- 111 projecten;
- 322 kandidaten geplaatst op een werk-, leer- of opleidingsplek;
- € 510.381 aan maatwerkverantwoording.

Binnen de Arbeidsmarktregio Drenthe is Emmen daarmee de grootste opdrachtgever op het gebied van Social Return.

6. Financiële gevolgen en administratieve lasten

Klopt het dat het beleid geen financiële gevolgen heeft en hoe worden hogere prijzen of verminderde concurrentie voorkomen?

Het beleid heeft op zichzelf geen directe financiële gevolgen omdat het vooral betrekking heeft op de wijze waarop inkopen worden georganiseerd.

Tegelijkertijd blijft de gemeente sturen op doelmatigheid. Iedere opdracht wordt vooraf geraamd, marktkennis wordt benut en concurrentie wordt georganiseerd waar dat toegevoegde waarde heeft.

Spendanalyses, contractmanagement en accountantscontroles bieden aanvullende waarborgen tegen prijsopdrijving of ongewenste afhankelijkheid van leveranciers.

Leidt dit beleid niet tot hogere administratieve lasten voor ondernemers en de organisatie?

Dat is nadrukkelijk niet de bedoeling.

Het proportionaliteitsbeginsel blijft leidend. Eisen, bewijsstukken en administratieve verplichtingen moeten steeds in verhouding staan tot aard en omvang van de opdracht.

Waar mogelijk wordt aangesloten bij informatie die ondernemers al beschikbaar hebben. Het beleid beoogt juist administratieve lasten te beperken en gemeentelijke opdrachten toegankelijk te houden, met name voor het MKB.

7. Wijzigingen ten opzichte van 2024

Hoe blijft het amendement uit 2024 geborgd en wordt de ruimte uit de Gids Proportionaliteit maximaal benut?

Het herziene inkoopbeleid geeft invulling aan de eerder uitgesproken ambitie om de mogelijkheden binnen de Gids Proportionaliteit beter te benutten. Met de voorgestelde wijzigingen wordt de ruimte die de Gids biedt nadrukkelijker toegepast dan voorheen.

Daarbij is het van belang te benadrukken dat de ruimte die de Gids Proportionaliteit biedt, niet zozeer zit in het vrijelijk afwijken van procedures, maar in de mogelijkheid om op basis van een deugdelijke motivering een procedure te kiezen die past bij de specifieke opdracht. De Gids noemt hierbij onder meer de omvang van de opdracht, de transactiekosten voor zowel de aanbestedende dienst als inschrijvers, het aantal potentiële aanbieders, het gewenste eindresultaat, de complexiteit van de opdracht en de kenmerken van de betreffende markt of sector.

Een belangrijke nuance is dat de keuze voor een procedure altijd afhankelijk blijft van de omstandigheden van de concrete opdracht. Er is daarom geen sprake van een generieke verruiming, maar van meer ruimte om maatwerk toe te passen binnen de kaders van de regelgeving. Per opdracht moet een afweging worden gemaakt welke procedure proportioneel en passend is.

Daarnaast geldt dat deze afwegingsruimte uitsluitend bestaat voor opdrachten onder de Europese drempelwaarden. Voor opdrachten boven deze drempelwaarden zijn aanbestedende diensten gebonden aan de Europese aanbestedingsregels en dienen de daarvoor voorgeschreven procedures te worden gevolgd. Hierbij een aantal punten waaruit blijkt dat we de ruimte op zoeken:

- We benutten meer ruimte door een in een aantal gevallen standaard voor een lichtere procedurevorm te kiezen (dit is dus een standaardmotivering op basis van de omvang van de opdracht – opdrachtwaarde dus –, op basis van ervaring):
 - Bij leveringen en diensten met een opdrachtwaarde tot €70.000,-- standaard één op één gunning toe te staan, zonder motivatie per opdracht,
 - Bij leveringen en diensten de nationale procedure niet toe te passen en in plaats daarvan te kiezen voor de meervoudig onderhandse procedure,
 - Bij werken met een opdrachtwaarde tussen €1.500.000,-- en €3.000.000,-- standaard de meervoudig onderhandse procedure toe te passen in plaats van de nationale procedure;
- De meeste ruimte om bij te dragen aan de doelen van de gemeente Emmen zit in 'het gewenste eindresultaat'. Dit biedt mogelijkheden om gemotiveerd bijvoorbeeld op basis van beleidsstukken een bepaalde partij met een unieke aanpak te selecteren, als dit bijdraagt aan onze doelen zoals een inclusieve arbeidsmarkt waarin elke inwoner kan bijdragen en meedoen in de lokale economie.
- De praktijk leert dat van deze optie met betrekking tot het gewenste eindresultaat nog onvoldoende gebruik wordt gemaakt. In de meeste inkoopadviezen – het format waarin wordt aangegeven of een bepaalde motivering al dan niet afdoende is – wordt met name advies gegeven op basis van een bepaalde inhoudelijke kennis van de beoogde partij of een scherpe aanbieding op basis waarvan het onwaarschijnlijk is dat het volgen van een meervoudig onderhandse (of nationale) procedure meer waarde oplevert dan één-op-één gunning.

In veel gevallen wordt niet rechtstreeks een koppeling gevonden met bijvoorbeeld de beleidsstukken van de gemeente die de specifieke opdracht raken. Om meer handvatten te bieden worden de Sustainable Development Goals van de VN opgenomen. Deze bieden een brede set met doelen die aansluiten op die van gemeente Emmen en maatwerk per opdracht toestaan. De Sustainable Development Goals zijn immers ook door gemeente Emmen onderschreven.

Wat is veranderd ten opzichte van het beleid uit 2024?

De belangrijkste wijzigingen zijn:

- aansluiting op het meest actuele VNG-model;
- verplaatsing van de afwijkingsregeling naar het inkoopbeleid;
- enkelvoudig onderhands gunnen tot €70.000 voor leveringen en diensten;
- meervoudig onderhands aanbesteden bij werken tussen €1,5 miljoen en €3 miljoen;

- meervoudig onderhands aanbesteden bij werken tussen €1,5 miljoen en €3 miljoen;
- vervallen van nationaal openbaar als standaardprocedure voor leveringen en diensten;
- verruiming van de definitie van een regionaal bedrijf naar de gehele provincie Drenthe;
- verbetering van leesbaarheid en praktische toepasbaarheid.

Wat gaat voor bij strijdigheid: het inkoopbeleid of de inkoopwijzer?

De twee documenten zijn aanvullend op elkaar. De inkoopwijzer is een praktische uitwerking van het beleid. Tegenstrijdigheden zouden niet moeten voorkomen.

Waarom is gekozen om definities lokaal en regionaal aan te passen?

De definitie voor lokaal is in stand gebleven: "Een leverancier met een hoofd- of nevenvestiging in de gemeente Emmen". De definitie voor regionaal is aangepast ter verduidelijking en om het mogelijk te maken de economie op Provinciaal niveau te stimuleren, als er geen geschikte lokale leveranciers zijn voor de opdracht. Aangezien de kans groter is dat inwoners van gemeente Emmen bij een onderneming in de Provincie Drenthe werken hopen we zo ook alsnog een bijdrage te leveren aan de lokale economie en bestaanszekerheid. De definitie was "Een leverancier met een hoofd- of nevenvestiging in een Nederlandse gemeente grenzend aan de gemeente Emmen" en wordt aangepast naar "Een leverancier met een hoofd- of nevenvestiging in de provincie Drenthe".

Hoogachtend,
de wethouder van Financiën, Bereikbaarheid en Organisatie,



M. Kuipers-Hekhuis