



Raadsvergadering	26 september 2023
Volgnummer	36-2023
Onderwerp	Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht
Domeinvergadering	Algemene Zaken
Programmanummer	0 Bestuur en ondersteuning
Registratienummer	2023-02026
Collegevergadering	25 april 2023
Portefeuillehouder	Wethouder Fokke
Organisatieonderdeel	Concernzaken
Behandelend ambtenaar	Il Bierma Telefoonnummer: 043-52086329 Ids.Bierma@maastricht.nl
Bijlagen	bijlage 1 Raadsbesluit bijlage 2 Nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid Gemeente Maastricht 2023

AAN DE GEMEENTERAAD

Samenvatting

Het huidige Inkoop- en aanbestedingsbeleid uit 2019 sluit niet meer voldoende aan op de doelstellingen van "Maastricht, stad van verbondenheid, coalitieakkoord 2022-2026". Met name het duurzaamheidsbeleid krijgt hierin nog te beperkt aandacht, afgezet tegen de gemeentelijke ambities op dit punt. Ook een aantal actuele ontwikkelingen zoals Better Performance krijgen een plek in de actualisering van het inkoopbeleid.

Beslispunten

De raad besluit:

- 1) het Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht uit 2019 in te trekken en
- 2) het Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht 2023 vast te stellen.



1. Aanleiding, bevoegdheden en context.

Context: Inkoop en aanbesteding is -naast subsidiëring van activiteiten- een belangrijk middel om externe, professionele ondersteuning in te huren voor de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Het huidige inkoopbeleid uit 2019 sluit niet voldoende aan op de ambities uit “Maastricht, stad van verbondenheid, coalitieakkoord 2022-2026” en is daarom geactualiseerd.

Ten opzichte van de beleidsnota uit 2019 springen drie wijzigingen in het oog.

1. Waar we voorheen vooral duurzaamheid benoemden is dit nu een breder kader geworden, Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI). Hierbij vallen met name de elementen energietransitie en de circulaire economie op.
2. Social Return heeft in dit document een meer verplichtend karakter gekregen.
3. Better Performance heeft zijn intrede gedaan met name bij het inkopen van (infrastructurele) werken en ingenieursdiensten.

Het vakgebied van inkoop en aanbesteding wordt beheerst door nationale en Europese regelgeving.

Algemene voorbeelden zijn:

- Europese wet- en regelgeving
- Aanbestedingswet
- Aanbestedingsbesluit
- Burgerlijk wetboek
- Gemeentewet

De nota Inkoop- en aanbestedingsbesluit gemeente Maastricht 2023 gaat uitgebreider op de juridische context in. Daarnaast zijn algemene beginselen uit het aanbestedingsrecht bij inkopen van toepassing, zoals gelijke behandeling, non-discriminatie, transparantie, proportionaliteit. Ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn van toepassing.

Zoals gezegd zijn inkoop en aanbesteding ondersteunende instrumenten om gemeentelijke beleids- en maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Het is vooral aan de opdracht gevende afdelingen om in samenspel met het team Inkoop deze beleidsdoelstellingen in de inkoop- en aanbestedingsdocumenten te vertalen. Zij zijn immers de inhoudelijke deskundigen. Team Inkoop ondersteunt hen bij de keuze van de meest in aanmerking komende inkoopprocedure en een optimale vertaling van beleidsdoelstellingen in te realiseren contractafspraken. Zeker ten aanzien van duurzaamheid heeft team Inkoop een zwaarwegende adviesfunctie. Maar de uiteindelijke gunning van de opdracht blijft altijd de eindverantwoordelijkheid van de inhoudelijke afdelingen.



Team Inkoop draagt zorg voor een professioneel, effectief, efficiënt en rechtmatig inkoopproces. Maar altijd in het samenspel met de inhoudelijk verantwoordelijke afdeling.

Voor gemeentelijke beleidsvelden die rechtstreeks inkoop- en aanbestedingsprocessen raken geldt iets bijzonders: met name het beleid inzake Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI) raakt alle inkoopprocedures die hieraan kunnen bijdragen. Zo worden beleidsuitgangspunten rondom MVOI in daarvoor in aanmerking komende inkopen als verplichtend element meegenomen in de aanbestedingsdocumenten. Dat is ook de reden waarom deze beleidsterreinen expliciet in de nota “Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Maastricht 2023” zijn opgenomen. Een nieuwe functie van inkoper MVOI bij team Inkoop gaat erop toezien dat deze uitgangspunten ook daadwerkelijk worden toegepast. Dit gebeurt uiteraard in samenspel met de beleidsmedewerkers die zich met MVOI bezig houden én met de inhoudelijke opdrachtgever van de desbetreffende inkoop. Team Inkoop is dan ook niet verantwoordelijk voor de realisatie van de uitgangspunten van MVOI maar faciliteert via inkoop en aanbesteding hierbij.

Het uitvoeren van deze MVOI-aspecten is een actuele ontwikkeling, waarbij de komende tijd gekeken wordt bij welke aanbestedingen en met welke intensiteit deze beginselen toegepast kunnen worden. Dit is een groeiproces waarbij MVOI in toenemende mate toegepast kan worden. Met Social Return is hiermee al eerder begonnen en het duurt een aantal jaren voordat een dergelijke nieuwe werkwijze volledig is geïmplementeerd. En bovendien, MVOI is ook niet op alle aanbestedingen onverkort toepasbaar.

Deze beleidsnota geeft op strategisch niveau een aantal beleidskaders die als uitgangspunt dienen voor inkoop- en aanbestedingsprocedures. Daarnaast wordt een inkoophandboek voor de organisatie ontwikkeld. Dit handboek vormt een soort werkinstructie met een duidelijke rolverdeling: wie doet wat, hoe en wanneer in het inkoopproces. Ook vindt door de centralisering van de inkoopfunctie een verduidelijking van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het inkoopproces in de gemeentelijke organisatie plaats. Deze centralisering van inkooptaken leidt tot een wijziging in de werkprocessen, die vervolgens weer door de medewerkers in de organisatie dienen te worden toegepast. Met het oog hierop wordt in het kader van de centralisering van inkoop ook aandacht aan leren en ontwikkelen van medewerkers gegeven in de vorm van een op inkoop gericht cultuurtraject, inclusief een gericht opleidingsplan. Dit aspect van de veranderingen maakt op zichzelf inhoudelijk geen onderdeel uit van dit nieuwe inkoopbeleid, maar schetst wel de context waarbinnen het beleid moet worden uitgevoerd.



Uitgangspunt is en blijft dat de budgethouder integraal verantwoordelijk is en daarmee de 'wat' vraag en inhoud van de betreffende inkoop bepaalt.

Het huidige gemeentelijk Inkoop- en aanbestedingsbeleid dateert uit 2019 en dient te worden geactualiseerd. Daarvoor zijn drie redenen:

1- Coalitieakkoord

Het coalitieakkoord "Maastricht, stad van verbondenheid, coalitieakkoord 2022-2026" kent een aantal doelstellingen op het terrein van maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen (MVOI) die nog slechts beperkt in het huidige beleid zijn opgenomen. De aspecten duurzaamheid, circulariteit en social return hebben in de geactualiseerde beleidsnota een steviger plaats gekregen én krijgen bij daarvoor in aanmerking komende inkooptrajecten een meer verplichtend karakter in de concrete aanbestedingsdocumenten. Social return wordt al steeds intensiever toegepast en het is de bedoeling dat dit voor de andere aspecten van duurzaamheid en circulariteit ook steeds meer in inkooptrajecten worden verankerd. Uiteraard alleen waar dat haalbaar is en de financiële consequenties ervan zijn ondervangen. Inkoop en aanbesteding kan aan het realiseren van deze beleidsdoelen ondersteunend zijn maar is daarin volgend en adviserend, niet leidend.

2- Better performance

Het instrument "Better Performance" wordt als onderdeel van contractmanagement breder geïntroduceerd. Het is een evaluatiesysteem gericht op het professionaliseren van de wederzijdse en meer langdurige contractuele relatie tussen opdrachtgever (de gemeente) en opdrachtnemer (de ondernemer). Het wordt momenteel al toegepast bij de aanbestedingen van werken met een looptijd van meer dan 6 weken. Het is de ambitie om dit instrument breder in inkoop te gaan toepassen als onderdeel van de versterking van contractmanagement. Dit is een groeimodel.

3- Centraal inkoopteam

In het kader van de voorgenomen professionalisering van bedrijfsvoeringtaken worden ook de inkooptaken zoals die op verschillende plaatsen in de organisatie zijn belegd gecentraliseerd. De bundeling van kennis en capaciteit biedt inkoopmedewerkers ruimte



voor specialisatie en deskundigheidsbevordering in de verschillende inkoop categorieën¹. De centralisatie van inkooptaken heeft tevens gevolgen voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, met name door een verschuiving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het proces van inkoop en aanbesteding. Die worden uitgewerkt in het inkoop handboek. Overigens blijft de eindverantwoordelijkheid voor de inkoop van leveringen, diensten en werken en de daarbij behorende budgetten altijd bij de desbetreffende inhoudelijke afdelingen.

De doelstellingen van de doorontwikkeling van de inkooporganisatie zijn kort samengevat:

- Het optimaal ondersteunen bij het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen;
- Het verminderen van de kwetsbaarheid en voldoen aan rechtmatigheidseisen;
- Het verbeteren van de kwaliteit en inzicht in managementinformatie en sturingsdata.

Wat gaat daarvoor veranderen?

- Inkopen vanaf 10.000 Euro dienen centraal te worden gemeld (dit om inzicht te verkrijgen in de totale gemeentelijke inkoopuitgaven, de zogenaamde spend-analyse) en de budgethouder ontvangt een bindend advies over de te volgen procedure.
- We gaan toe naar een generiek inkoopproces dat wordt geüniformeerd, gestandaardiseerd en gedigitaliseerd en waarmee we een inkoop gedurende het gehele inkoopproces tot en met betaling (koppeling met verplichtingenadministratie) kunnen volgen.
- We verkrijgen een beter inzicht in actuele stuurinformatie. Juist door inzicht te verkrijgen over de spend, het toepassen van duurzaamheidscriteria, hoeveelheid contracten, leveranciers, analyses per productgroep etc. kan gestuurd worden op het nog beter realiseren van de beleids- en organisatorische doelstellingen.
- De centraal gepositioneerde inkoopadviseur zal vanaf de inkoopvoorbereiding betrokken zijn bij de inkoop en nauwer samenwerken met de vakafdeling/inhoudelijke afdeling.
- Inkopen vanaf 50.000 Euro (en voor werken vanaf 150.000 Euro) worden door het centraal gepositioneerde team inkoop uitgevoerd.
- Het inrichten van centraal contractbeheer. Er komt derhalve één systeem waarin de afgesloten contracten worden beheerd.

¹ Deze categorieën zijn HR, ICT, Grond-,weg- en waterbouw, Kantoorfaciliteiten en Sociaal Domein



- Inrichten van contract- en leveranciersmanagement.

De onder deze paragraaf 3 vermelde aspecten maken op zichzelf geen onderdeel uit van het inkoopbeleid maar geven inzicht in de beoogde professionalisering van ons interne inkoopproces en daarmee samenhangende werkzaamheden.

Voor de taken van het centrale inkoopteam en de opdracht gevende afdelingen in de gemeente biedt de voorliggende nota de handvatten voor de uitvoering van hun taken voor zover deze op inkoop- en aanbesteding betrekking hebben. De voorliggende beleidsnota is dus kaderstellend voor de uitvoering van inkoop- en aanbestedingen en daarmee een raadsbevoegdheid.

De nota heeft een strategisch karakter en is daarom op onderdelen bewust abstract geformuleerd. Dat biedt de ruimte om in de huidige coalitieperiode in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en keuzes bij de realisering van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Met name rond MVOI maar ook bij innovaties in aanbestedingsprocedures.

2. Gewenste situatie.

Het Inkoopbeleid en aanbestedingsbeleid uit 2019 is met de besluitvorming van de raad ingetrokken. Met de vaststelling door de raad van de nota “Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Maastricht 2023” beschikt de gemeente weer over een actueel kader voor inkoop- en aanbesteding waarmee het college sturing geeft aan de uitvoering van het coalitieakkoord op met name de onderdelen social return, milieu-of klimaatbewust inkopen, internationale sociale voorwaarden van de International Labour Organisation, MKB, innovatie, circulair inkopen en bio-based inkopen.

Ook geeft de nota de kaders voor met name rechtmatige inkoopprocessen, waarbij tevens door de centralisering van inkoop betere randvoorwaarden voor naleving van het gemeentelijk inkoopbeleid zijn gecreëerd. Nu is de gespecialiseerde inkoopkennis- en ervaring sterk versnipperd in de organisatie, hetgeen ten koste kan gaan van de professionele en uniforme toepassing ervan. Dit laatste brengt ook rechtmatigheidsrisico's met zich mee.



3. Indicatoren.

Het nieuwe Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht bevat geen indicatoren. Dit houdt verband met het feit dat inkoop- en aanbesteding ondersteunend is, een middel om de beleidsdoelstellingen van de inhoudelijke afdelingen te ondersteunen. De opdrachtgever van een inkoop- of aanbestedingstraject is eigenaar: hij bepaalt wat er ingekocht moet worden, wat daarmee bereikt moet worden, welke indicatoren daarbij horen en wat dat mag kosten. Hij is ook budgethouder. Inkoop adviseert en faciliteert op een manier die maximaal aan het realiseren van de beleidsdoelen door de contracteigenaar bijdraagt. Deze laatste blijft ook na de vorming van het centrale inkoopteam contractpartij en degene die over de gunning van een aanbesteding beslist.

4. Argumenten.

Vóór vaststelling van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht 2023 pleiten de mogelijkheden om de ambities uit "Maastricht, stad van verbondenheid, coalitieakkoord 2022-2026" via ondersteuning vanuit team Inkoop te realiseren. Versterkte aandacht voor MVOI is daarbij cruciaal.

Hiertegen kan aangevoerd worden dat door deze focus op MVOI inkooptrajecten in ieder geval op de korte termijn duurder uit kunnen vallen en dat daarvoor ofwel extra budgetten voor de desbetreffende inkooptrajecten nodig zijn ofwel er binnen de beschikbare budgetten minder (maar wel duurzamer!) ingekocht kan worden..

5. Alternatieven.

Niet aan de orde. Door de ingezette koers via het coalitieprogramma en de beoogde gemeentelijke organisatieontwikkeling gericht op centralisering/professionalisering van de bedrijfsvoering is deze actualisering van het beleid een logische vervolgstap op het terrein van inkoop- en aanbesteding.

6. Financiën.

Op zichzelf heeft de vaststelling van deze nota geen financiële gevolgen. Echter, door het stellen van hogere eisen aan met name MVOI kunnen de kosten van afzonderlijke inkooptrajecten toenemen. Deze kosten maken onderdeel uit van de begroting van de afzonderlijke afdelingen waar deze inkopen plaatsvinden. Wel zullen met een eventuele kostenstijging ook de maatschappelijke baten op langere termijn tegen elkaar moeten worden afgewogen. Deze afweging vindt vooraf plaats bij de



afzonderlijke aanbestedingstrajecten door de opdrachtgever via een maatschappelijke kosten-batenanalyse en dus niet in deze beleidsnota. Zoals eerder opgemerkt is team inkoop geen budgethouder van de inkoop- en aanbestedingstrajecten, dat blijft bij de eigenaar/contractpartij. Bij het optreden van spanning tussen MVOI- doelstellingen en beschikbare budgetten (bij een majeure afwijking) zijn er bij de afzonderlijke aanbestedingstrajecten in beginsel vier opties:

- a) Hetzelfde maar minder ambitieus (qua MVOI) inkopen;
- b) Minder maar duurzamer inkopen;
- c) Duurzaam inkopen, meerkosten MOVI prioriteren binnen beschikbare budgetten;
- d) De meerkosten MVOI accepteren en aanvullend budget beschikbaar stellen via collegebesluit en indien nodig aanvullend raadsbesluit.

De hier bedoelde majeure meerkosten MVOI worden indien mogelijk vooraf begroot. Het kan ook pas lopende een aanbestedingsprocedure via de binnengekomen inschrijvingen duidelijk worden dat er sprake is van onvoorziene meerkosten MVOI. Op dat moment vindt een nieuwe afweging plaats zoals hiervoor bedoeld. Ook kan de aanbesteding worden ingetrokken en eventueel minder ambitieus opnieuw in de markt worden gezet. In het Handboek inkoop en aanbesteden worden nadere kaders opgenomen hoe met deze majeure financiële afwijkingen om te gaan.

7. Vervolg.

Na vaststelling en publicatie van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht 2023 zal tegelijk met het interne gemeentelijke inkoophandboek de betrokken medewerkers hierover worden geïnformeerd. Tevens zal daarbij aandacht worden gevraagd voor met name de beleidsnota's² over het thema duurzaamheid en social return als richtinggevend bij het uitvoeren van inkoop- en aanbestedingstrajecten.

Bij de verdere invoering van MVOI in relatie tot inkoop en aanbesteding is sprake van een groeimodel, vergelijkbaar met eerder social return. Daarbij zal aansluiting worden gezocht met het meerjarige karakter van de beleidsdoelstellingen van MVOI/Duurzaamheid. Er wordt ambtelijk een gericht plan uitgewerkt hoe de invoering van MVOI in de inkoopkalender 2024 e.v. kan worden ingepast. Dit plan zal een gefaseerd karakter kennen, ook al omdat niet voor alle

² Het betreft o.a. de Grondstoffenvisie en aanpak Circulaire Economie, het programma Circulaire Economie, de Beleidsregels Social Return Zuid-Limburg 2020 en het Uitvoeringsprogramma energie- en warmtetransitie 2023-2026.



soorten inkoop al duidelijke PIANOo-criteria zijn ontwikkeld. Tevens zullen financiële aspecten en de ontwikkeling van categoriemanagement in dit MVOI-plan worden opgenomen. Voor een globaal inzicht van recente aanbestedingen waarin MVOI een plaats heeft gekregen wordt verwezen naar bijlage 4.

8. Participatie

Aan de totstandkoming van de nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht 2023 hebben beleidsmedewerkers, inkoopadviseurs en managers/opdrachtgevers als direct belanghebbenden uit de organisatie bijgedragen. Het betreft immers een onderdeel van de interne, gemeentelijke bedrijfsvoering.

Burgemeester en Wethouders van Maastricht,

De Secretaris,

G.J.C. Kusters

De Burgemeester,

J.M. Penn-te Strake

Raadsvoorstel



Bijlage 1.

DE RAAD DER GEMEENTE MAASTRICHT,

gezien het voorstel van Burgemeester en Wethouders d.d. 25 april 2023, organisatieonderdeel
Concernzaken, no. 2023-02026;

gelet op Artikel 147 Gemeentewet;

BESLUIT:

- 1) Het Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht uit 2019 in te trekken en
- 2) Het Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht 2023 vast te stellen.

Aldus besloten door de raad der gemeente Maastricht in zijn openbare vergadering van 26
september 2023,

de griffier,

{{esl:Signer1:Signature.size(200,50)}}

de voorzitter,

{{esl:Signer2:Signature.size(200,50)}}

Raadsbesluit