



### Samenvatting

Het huidige gemeentelijk Inkoop- en aanbestedingsbeleid dateert uit 2019 en dient te worden geactualiseerd. Daarvoor zijn drie redenen: (1) Het huidige coalitieakkoord kent een aantal doelstellingen op het terrein van maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen die onvoldoende in het huidige beleid zijn opgenomen. De aspecten duurzaamheid, circulariteit en social return hebben in de geactualiseerde beleidsnota een steviger plaats gekregen én krijgen een meer verplichtend karakter in de concrete aanbestedingsdocumenten; (2) Het middel "Better Performance" als onderdeel van contractmanagement wordt breder geïntroduceerd als een evaluatiesysteem om daarmee de wederzijdse langdurige contractuele relatie tussen opdrachtgever (de gemeente) en opdrachtnemer (de ondernemer) te professionaliseren; (3) In het kader van de voorgenomen professionalisering van bedrijfsvoeringtaken worden de inkooptaken zoals die op verschillende plaatsen in de organisatie zijn belegd gecentraliseerd. Dit heeft ook gevolgen voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, met name door een verduidelijking van taken en verantwoordelijkheden in het proces van inkoop en aanbesteding.

Overigens blijven de eindverantwoordelijkheid voor de inkoop van leveringen, diensten en werken en bijbehorende budgetten bij de desbetreffende inhoudelijke afdelingen. Het college heeft besloten deze aspecten te verwerken in de nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Maastricht 2023 en ter vaststelling aan de raad voor te leggen.

### Beslispunten

1. Bijgevoegd raadsvoorstel voor te leggen aan de raad met beslispunten:
  - a. Het Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht uit 2019 in te trekken
  - b. Het Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht 2023 vast te stellen.

### Besluit Burgemeester en Wethouders d.d. 25 april 2023:

Conform.



## 1. Aanleiding

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

### ➤ 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 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.

### ➤ 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.

### ➤ 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 categorieën<sup>1</sup>. De centralisatie van inkooptaken heeft tevens gevolgen voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, met name door een verduidelijking van taken en verantwoordelijkheden in het proces van inkoop en aanbesteding. Die worden uitgewerkt in het inkoop handboek.

<sup>1</sup> Deze categorieën zijn HR, ICT, Grond-,weg- en waterbouw, Kantoorfaciliteiten en Sociaal Domein



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.

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

Algemene voorbeelden daarvan zijn:

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

De nota “Inkoop- en aanbestedingsbeleid 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 en 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 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 en voert voor de afdelingen bij aanbestedingen > € 50.000 de aanbestedingsprocedure uit. Maar de uiteindelijke gunning van de opdracht blijft altijd de verantwoordelijkheid 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 beleidsafdeling.



Voor gemeentelijke beleidsvelden die rechtstreeks inkoop- en aanbestedingsprocessen raken geldt iets bijzonders: met name het beleid inzake 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 gaat 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 medewerkers in de organisatie dienen te worden toegepast. Hiervoor wordt in het kader van de centralisering van inkoop naast de reorganisatie ook aandacht aan leren en ontwikkelen van medewerkers gegeven in de vorm van een op inkoop gericht cultuurtraject gegeven, inclusief een gericht opleidingsplan. Dit aspect van de veranderingen maakt op zichzelf 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.

### 3. Gewenste situatie

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.

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

- 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.
- Social Return heeft in dit document een meer verplichtend karakter gekregen.
- Better Performance heeft zijn intrede gedaan met name bij het inkopen van (infrastructurele) werken.

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.

### 4. Effect op duurzaamheid en/of gezondheid

Duurzaamheid als onderdeel van MVOI maakt een wezenlijk onderdeel uit van de nota "Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Maastricht 2023". De desbetreffende passages uit de nota zijn dan ook in samenspraak met de betrokken beleidsmedewerkers van Ruimte en Sociaal Domein tot stand gekomen. 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 soorten inkopen 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 en/of Social Return een plaats heeft gekregen wordt verwezen naar bijlage 4.

## **5. Effect op de openbare ruimte**

N.v.t.

## **6. Personeel en organisatie**

De toepassing van het geactualiseerde inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft, in combinatie met de centralisering van inkoop, gevolgen voor het functioneren en de inrichting van de organisatie en daarmee samenhangende verduidelijking van taken en verantwoordelijkheden én personeel. Dit maakt onderdeel uit van het gemeentebrede reorganisatieproces “Samen met plezier voor Maastricht” voor het onderdeel bedrijfsvoering, waar dan ook de personele consequenties worden uitgewerkt.

## **7. Informatiemanagement en automatisering (incl. Smart City)**

N.v.t.

## **8. 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 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.

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.

## 9. Aanbestedingen

N.v.t. anders dan dat der vaststelling van de nota “Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Maastricht 2023” invloed heeft op de inhoud van toekomstige aanbestedingsprocedures.

## 10. Participatie tot heden

Bij de totstandkoming van de nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht 2023 zijn beleidsmedewerkers rond het thema duurzaamheid/MVOI, inkoopadviseurs en managers/opdrachtgevers als direct belanghebbenden uit de organisatie betrokken. Na behandeling in het GMT heeft vervolgens nog een verdiepingssessie met een aantal meest betrokken managers en inkoopadviseurs plaatsgevonden. Tevens is bestuurlijk afstemming geweest met de wethouder middelen. Ook heeft afstemming plaatsgevonden met de wethouders Meij, Aarts en Mackus, die elk delen van duurzaamheid/MVOI in hun portefeuille hebben. De opbrengst van al deze overleggen is verwerkt in de voorliggende nota en vervolgens in het DT besproken. Het DT heeft ingestemd met de nota en bijbehorende college- en raadsvoorstel.

## 11. Voorstel

1. Bijgevoegd raadsvoorstel voor te leggen aan de raad met beslispunten:
  - a. Het Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht uit 2019 in te trekken
  - b. Het Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht 2023 vast te stellen.

## 12. Uitvoering, evaluatie en vervolg

De nota “Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Maastricht 2023” in combinatie met de centralisering is -mede- het gevolg van een evaluatie naar het huidige beleid en resultaten van het rekenkameronderzoek naar inkoop- en aanbestedingen. Een volgende evaluatie is voorzien in 2027.