



Toetsing inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019 – 2025

Colofon

Rekenkamer Maastricht
Voorzitter Mevrouw Lieve Schouterden
De heer drs. Paul Janssen RA
Mevrouw mr. Mirjam van Kimmenaede

Oktober 2025

Secretariaat:
Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht
e-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl
Website: www.gemeentemaastricht.nl/rekenkamer



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	4
Conclusies.....	5
Aanbevelingen.....	7
1. Inleiding.....	8
2. Normenkader.....	8
3. Leeswijzer.....	9
4. Onderzoeksaanpak	10
5. Beleidskader Inkoopbeleid 2019 - 2024	11
5.1 Strategisch inkoopbeleid	11
5.2 Gemeentelijke inkoopdoelstellingen	11
5.3 Organisatie en uitvoering inkoopbeleid.....	12
5.4 Drempelbedragen en bijbehorende procedures	12
5.5 Controlemechanismen.....	12
5.6 Afwijkingen van voorgeschreven regels.....	13
5.7 Rol gemeenteraad	13
5.8 Verantwoording inkoopbeleid 2019	14
5.9 Vergelijking inkoopbeleid 2019 versus nieuw inkoopbeleid 2024.....	15
6. Doorontwikkeling inkooporganisatie sinds 2020	16
7. Bevindingen accountant over het inkoopbeleid.....	17
8. Toetsing inkoopdossiers	21
8.1 Casus Werkkleding badpersoneel	21
8.2 Casus Onderhoud stroomvoorziening	21
8.3 Casus PGB Alfa 2020-2026	21
8.4 Casus Huishoudelijke hulp	22
8.5 Casus Reparatie betonschade MVV-stadion	22
8.6 Casus Herinrichting Maagdendries incl. groot onderhoud	22
8.7 Casus Bewegwijzering	22
8.8 Casus Realisatie Dag en Nacht Opvang Sociaal Hostel	22
8.9 Casus Integrale crisishulp Jeugd voor regio Zuid-Limburg.....	22
8.10 Toetsing uitvoeringspraktijk inkoop externe inhuur in 2025	23
8.11 Dossiers waarbij sprake is van afwijken van de inkoopprocedures	24
8.12 Dossiers met bezwaren, klachten, kort geding	26
9. Beantwoording Onderzoeksvragen.....	28
9.1 Beantwoording centrale vraag.....	28
9.2 Beantwoording onderzoeksvragen	29

Bestuurlijke reactie en Slotwoord	32
Bijlage 1. Vergelijking drempelbedragen gemeentelijke inkoopprocedures 2019/2023/2025....	37
Bijlage 2. Vergelijking Europese drempelbedragen voor aanbestedingen 2019/2023/2025.....	38
Bijlage 3. Checklist toetsing inkoopcasussen	39
Bijlage G uit het Rekenkamerrapport Externe Inhuur	40

Managementsamenvatting

De rekenkamer heeft onderzocht hoe de gemeente Maastricht haar inkoop- en aanbestedingsbeleid uitvoert, met als doel inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling en uitvoering ervan over de periode 2019 tot en met juni 2025. Hierbij is zowel het beleid 2019 als het op 28 januari 2025 door de gemeenteraad vastgestelde inkoopbeleid 2024 als toetsingskader gehanteerd. Door deze brede benadering ontstaat inzicht in de ontwikkeling, verbetering en versterking van het gemeentelijke inkoopproces.

De gemeente heeft aangegeven dat het inkoopproces sinds 2023 in opbouw is versterkt, met name door centralisatie, toetsing en strategischere positionering van de inkoopfunctie. De onderzoeksaanpak en beoordeling werd daarom uitgebreid met de toetsing op de actuele uitvoeringspraktijk 2024-2025. De rekenkamer heeft getoetst of deze verbeteringen in de praktijk zichtbaar en aantoonbaar zijn, onder meer op het vlak van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Specifieke aandacht is besteed aan de inkoop van externe inhuur, een domein waarover de accountant gedurende meerdere jaren kritische opmerkingen plaatste en waar de rekenkamer eerder onderzoek naar deed. Hiermee beoogt de rekenkamer een actueel en bruikbaar beeld te geven van zowel de voortgang als de resterende verbeteropgaven binnen de gemeentelijke inkoop.

Het onderzoek laat zien dat het inkoopbeleid volledig en juridisch houdbaar is, terwijl de toepassing in de praktijk over langere tijd wisselend plaatsvond en met name in de jaren 2019-2023 onvoldoende was verankerd in sturing, toetsing en controle. In deze periode ontbrak het aan centrale regie, uniforme werkwijzen en systematische controle waardoor grote risico's ontstonden op afwijkingen van de uitgangspunten van rechtmatigheid, proportionaliteit en transparantie.

De organisatie heeft deze kwetsbaarheden en de noodzaak tot versterking van het inkoopproces onderkend en heeft duidelijke stappen gezet richting centralisatie en professionalisering. Met de inrichting van een centrale inkoopfunctie vanaf juli 2023 is het fundament gelegd voor een toekomstbestendige inkooppraktijk. Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid zijn sindsdien zichtbaar toegenomen. Met de invoering van het nieuwe inkoopbeleid 2024, het gebruik van centrale vastlegging en centrale toetsing van inkoopprocedures is een duidelijke kwaliteitsimpuls gerealiseerd. Een positief voorbeeld is dat per 2025 de externe inhuur via één gecontracteerde leverancier, een Management Service Provider (MSP), verloopt om daarmee de rechtmatigheid te borgen.

De rekenkamer ziet een positieve trend en moedigt de gemeente aan om de ingezette koers vast te houden en verder te versterken. Het lerend vermogen van de organisatie is toegenomen en kan verder versterkt worden in het consequent, consistent en correct toepassen van het beleid, het handboek en de bijbehorende werkwijze en het indalend besef dat de gemeente rechtmatig en in overeenstemming met het eigen beleid wil opereren.

Conclusies

Op basis van documentanalyse, interviews, toetsing aan het vastgestelde inkoopbeleid 2019 en 2024, bevindingen van accountant, doorontwikkeling van inkooporganisatie en beantwoording van de onderzoeksvragen, trekt de rekenkamer de volgende conclusies:

Conclusie 1: De centrale vraag – of het inkoopbeleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd – wordt overwegend positief beantwoord over de meest recente jaren:

Rechtmatigheid - positieve koers ingezet, borging in ontwikkeling

De rekenkamer concludeert dat de rechtmatigheid van het inkoopproces sinds juli 2023 zichtbaar is verbeterd, met als belangrijkste mijlpalen de oprichting van het team Inkoop, de meldplicht vanaf € 10.000 waarna bindend advies volgt, centrale vastlegging en sinds 2025 het gebruik van een Management Service Provider (MSP) voor externe inhuur. In het rechtmatigheidsverslag over 2024 was nog sprake van onrechtmatigheden ter waarde van € 7,3 miljoen, voornamelijk door dossiers waarin inhuur niet aantoonbaar rechtmatig verliep. Deze signalen benadrukken de noodzaak tot naleven van het beleid, toepassen van inkoopprocedures en de uniforme dossiervorming. Structurele verankering ervan binnen de organisatie blijft een aandachtspunt.

Doelmatigheid - meer grip door centralisatie en digitalisering

De invoering van een centraal team Inkoop, de inzet van digitale systemen (zoals Mercell) en de meldplicht vanaf € 10.000 per 1 juli 2023 betekenen een belangrijke verbetering in de procesinrichting. Door deze aanpak ontstaat meer grip op het proces, betere afstemming en consistentere toepassing van procedures. Dit versterkt de doelmatigheid van de uitvoering. Tegelijkertijd is verdere procesborging, gebruik van sturingsdata en ondersteuning van budgethouders nodig om verbeterlagen volledig te laten doorwerken.

Doeltreffendheid - verbinding met beleidsdoelen in opbouw

In de uitvoering van het inkoopbeleid tot medio 2023 bleef de bijdrage aan het realiseren van de beleidsdoelen van inkoop beperkt aantoonbaar. Het nieuwe beleid 2024 introduceert het sturingsinstrument Better Performance. In de uitvoeringspraktijk is gestart met centrale registratie van inkopen vanaf € 10.000 en monitoring van de uitzonderingsgronden. Hoewel deze stap primair gericht is op rechtmatigheid en controle, biedt het ook de kans om voortaan gerichter beleidsinformatie te verzamelen. Daarmee is een begin gemaakt met het vergroten van de doeltreffendheid van het inkoopproces, mits monitoring ook wordt gekoppeld aan beleidsdoelen en effectmeting.

Conclusie 2: Beleidskader Inkoopbeleid juridisch correct, uitvoering verbeterd

Het beleidskader 2019 was juridisch correct, maar onvoldoende operationeel geborgd. De uitvoering verschilde per afdeling en was nauwelijks toetsbaar. Het inkoopbeleid 2024 vormt een duidelijke stap vooruit met de centrale inkoopfunctie en toetsing, verplichte aanmelding vanaf € 10.000, verplicht gebruik van handboek, formats, digitalisering en

dossiervorming en de invoering van het Three Lines of Defense-model met expliciete toets door concerncontroller en Directieteam. Ook de invoering van Better Performance voor effectmeting en de verplichte weging van duurzaamheid, social return en Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI) doelen per categorie zullen bijdragen aan een effectievere uitvoering van het inkoopproces. De rol van de raad zal worden verstevigd doordat in de jaarrekening door het college verantwoording wordt afgelegd over de realisatie van de in het inkoopbeleid 2024 vermelde uitgangspunten. Daarnaast biedt een 4 á 5 jaarsevaluatie van het inkoopbeleid en de toezegging van de portefeuillehouder de raad jaarlijks mee te nemen in actuele ontwikkelingen rondom inkoop- en aanbestedingen, een basis voor de versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Conclusie 3: Doorontwikkeling inkooporganisatie brengt zichtbaar verbetering

De gemeente heeft sinds 2020 duidelijk werk gemaakt van de doorontwikkeling van de inkooporganisatie. De overgang van decentrale naar centrale sturing in juli 2023 is doorgevoerd met concrete maatregelen zoals de meldplicht vanaf € 10.000, het instellen van projectteams en het gebruik van spendanalyses (uitgavenanalyses). Deze stappen dragen bij aan betere prestaties, minder fouten en meer grip op het inkoopproces. Tegelijkertijd vergen de noodzakelijke randvoorwaarden - zoals voldoende capaciteit, de ondersteuning van budgethouders en heldere regie - nog aandacht om deze verbeterlijn vast te houden.

Conclusie 4: Signalen accountant meerjarig waarschuwend, opvolging beperkt

De verslagen van de accountant tonen een consistent patroon van signalen en waarschuwingen in de naleving van de eigen inkoop- en aanbestedingsregels en over rechtmatigheid, met name bij externe inhuur. Ondanks de getroffen maatregelen blijven fouten tot in 2024 terugkeren. Met de inzet van een Management Service Provider (MSP) in 2025 is een belangrijke stap gezet om rechtmatigheid te borgen.

Conclusie 5: Toepassing uitzonderingsgronden onvoldoende geborgd

De toepassing van uitzonderingsgronden op voorgeschreven inkoopprocedures is over de jaren 2019–2023 onvoldoende structureel vastgelegd en gemotiveerd. Tot aan de centralisatie per 1 juli 2023 ontbrak een centrale registratie. Ook na 2023 zijn gevallen geconstateerd waarin werd afgeweken van het negatieve advies van inkoop. Dit wijst op een nog kwetsbare borging van het rechtmatigheidsbeginsel. Vanaf 2025 is sprake van groeiend besef en zichtbare verbetering in de naleving en verantwoording.

Conclusie 6: Casusanalyse laat steeds meer correctere toepassing zien

De toetsing van casussen uit 2023 en inhuurdossiers uit 2025 laat zien dat sinds de centralisatie van de inkoopfunctie in juli 2023 sprake is van een toename in correctere toepassing van procedures. Veel dossiers voldoen aan de eisen van rechtmatigheid en motivering. Afwijkingen zijn in de meeste gevallen gemotiveerd en geregistreerd. In een aantal gevallen kan het dossier beter gedocumenteerd worden. Het aantal juridische procedures is relatief beperkt in verhouding tot het totale inkoopvolume, het geeft wel aan dat transparantie, motivering en uniforme dossiervorming van evident belang blijven.

Aanbevelingen

Om de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid te versterken en beter te borgen binnen de organisatie, worden op basis van de conclusies de volgende aanbevelingen gedaan:

Aanbeveling 1: Veranker rechtmatigheid in de organisatie

Zie erop toe dat het college de organisatie in staat blijft stellen om de naleving van rechtmatigheidsvereisten duurzaam te borgen en geleerde lessen om te zetten in blijvende verbeteringen, zoals het consistent toepassen van het handboek, het implementeren van beheersmaatregelen, het motiveren van afwijkingen en het completeren van inkoopdossiers. Laat het college aantonen hoe centrale toetsing, monitoring en sturing op beleidsdoelen worden doorvertaald naar de uitvoering. Vraag actief naar rapportages over prestaties, maatschappelijke effecten en de bijdrage aan de gemeentelijke doelstellingen.

Aanbeveling 2: Verstevig borging en toetsing van uitzonderingsverzoeken

Spreek met het college af dat afwijkingen alleen plaatsvinden bij duidelijke onderbouwing en volledige dossiervorming. Vraag periodiek inzicht in het aantal uitzonderingsverzoeken op het inkoopbeleid, de motivering ervan en hoe deze zijn beoordeeld door Inkoop en Concerncontrol.

Aanbeveling 3: Bespreek signalen uit het accountantsverslag

Bespreek jaarlijks met het college het rechtmatigheidsverslag en de signalen uit het accountantsverslag, met bijzondere aandacht voor herhaalde onrechtmatigheden. Vraag het college om structurele verbetermaatregelen te formuleren en expliciet te verantwoorden hoe geconstateerde fouten worden opgevolgd binnen de planning- en controlcyclus.

Aanbeveling 4: Zorg voor actieve betrokkenheid

Zorg als raad voor actieve betrokkenheid bij de verantwoording in de jaarrekening over de realisatie van de uitgangspunten in het inkoopbeleid, de 4 á 5- jaarlijkse evaluatie van het inkoopbeleid en de door de portefeuillehouder toegezegde jaarlijkse informatie over de actuele inkoopontwikkelingen.

1. Inleiding

De gemeente Maastricht beschikt over een vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid, waarin is vastgelegd op welke wijze de gemeente opdrachten voor werken, leveringen en diensten in de markt zet. Inkoop is daarmee een belangrijk beleidsmatig en juridisch instrument om maatschappelijke en economische doelstellingen op rechtmatige, doelmatige, doeltreffende en professionele wijze te ondersteunen.

Dit onderzoeksrapport bevat een analyse van de uitvoering van zowel het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019 als het op 28 januari 2025 door de gemeenteraad vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid 2024. Voor de leesbaarheid wordt in dit rapport kortweg gesproken over ‘inkoopbeleid 2019’ en ‘inkoopbeleid 2024’.

In de loop van 2020 is het Directieteam gestart met een traject om de inkooporganisatie te versterken door professionalisering en centralisatie. Deze koers is in 2021 verder geconcretiseerd door het college en heeft vanaf 2023 invulling gekregen. De gemeente geeft aan dat al vanaf dat moment zo veel als mogelijk in de geest van het nieuwe inkoopbeleid 2024 is gewerkt. Het inkoopproces is sinds 2023 in opbouw versterkt, met name door de centrale inkoopcoördinatie, inhoudelijke toetsing en een strategischere positionering van de inkoopfunctie.

De rekenkamer toetst of deze ingezette beweging in de praktijk zichtbaar en aantoonbaar is, onder andere op het vlak van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Hiertoe is het onderzoek nog verder uitgebreid naar de ingezette verbetermaatregelen in 2024 en 2025 waardoor de actuele uitvoeringspraktijk meegenomen kan worden in de beoordeling. Door deze brede benadering ontstaat er nu een actueel en bruikbaar inzicht in de ontwikkeling en versterking van het gemeentelijke inkoopproces over de periode 2019 tot en met medio 2025. Hiermee beoogt de rekenkamer een actueel en bruikbaar beeld te geven van zowel de voortgang als de resterende verbeteropgaven binnen de gemeentelijke inkoop. Specifieke aandacht is besteed aan de inkoop van externe inhuur, een domein waarover de accountant gedurende meerdere jaren kritische opmerkingen plaatste en waar de rekenkamer eerder ook al onderzoek naar verrichtte.

2. Normenkader

In de onderzoeksaanpak werden onderstaande normen gehanteerd die de meetlat vormen bij de oordeelsvorming in dit onderzoek.

Doeltreffendheid

1. Wordt het beleid uitgevoerd zoals beoogd?
 - a. De doelen van het beleid zijn SMART geformuleerd.
 - b. Er zijn instrumenten en methoden beschreven om invulling te geven aan beleidsdoelstellingen.
 - c. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de inkoopadviseurs zijn duidelijk beschreven, vastgelegd en geborgd in de organisatie.

2. Welke voorzieningen en waarborgen zijn getroffen om het beleid uit te voeren zoals beoogd?
 - a. De gemeente monitort de geleverde prestaties/resultaten en stuurt hierop bij.
 - b. De raad ontvangt periodiek informatie over de prestaties ten aanzien van de doelstellingen van het beleid en wordt daarbij in staat gesteld haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen.
3. Bereikt het beleid de gewenste resultaten en effecten?
 - a. De beleidsdoelen zijn doorvertaald naar subdoelstellingen, activiteiten en indicatoren.

Doelmatigheid

1. In hoeverre zijn er in opzet en uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid voorzieningen getroffen om efficiënt te opereren?
 - a. Er zijn afdoende voorzieningen voor kostenbeheersing getroffen.
 - b. Er zijn afdoende voorziening voor een efficiënte werkwijze getroffen.
 - c. Het lerend vermogen om efficiënt te handelen is aanwezig.
2. Past het inkopen en aanbesteden binnen de financiële kaders?
 - a. Is er een goedkeurende accountantsverklaring

Rechtmatigheid

1. Bevordert het inkoop- en aanbestedingsbeleid de naleving van de actuele wet- en regelgeving (nationaal en Europees) op het gebied van inkoop en aanbesteding?
 - a. Voldoet het aanbestedingsbeleid aan de wetgeving.
2. De uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gebeurt in overeenstemming met externe wetten en interne regels en procedures.
 - a. De accountant heeft geen onrechtmatigheden geconstateerd.
 - b. Afwijkingen ten aanzien van inkoop- en aanbestedingsbeleid worden schriftelijk gemotiveerd en formeel geautoriseerd.
 - c. Inkoopdossiers zijn volledig en transparant.
 - d. Interne controles op rechtmatigheid vinden afdoende plaats.

3. Leeswijzer

Het rapport is verder als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 4 schetst de onderzoeksaanpak en de uitbreiding van het onderzoek.
- Hoofdstuk 5 beschrijft de beleidskaders inkoopbeleid 2019 en 2024.
- Hoofdstuk 6 gaat in op de ontwikkelingen sinds 2020, waaronder de analyse van de verandernoodzaak en het besluit tot vorming van een centraal inkoopbureau.
- Hoofdstuk 7 is gewijd aan de bevindingen van de accountant en eerdere opmerkingen over inkoop uit het rekenkamerrapport *Externe Inhuur*.
- Hoofdstuk 8 bevat de resultaten van de toetsing van de inkoopcasussen, dossiers met bezwaren en kort geding en dossiers met afwijgingsverzoeken.
- Hoofdstuk 9 tenslotte geeft antwoorden op de onderzoeksvragen.

4. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van documentanalyse, dossieronderzoek en interviews. Daarbij zijn het inkoopbeleid 2019, het inkoopbeleid 2024 en de bijbehorende handboeken bestudeerd. Aanvullend zijn relevante stukken geanalyseerd, waaronder management- en boardletters van de accountant, eerdere bevindingen uit het rekenkamerrapport *Externe Inhuur*, het uitvoeringsplan van de kwartiermaker centrale inkoop en opgevraagde documenten over afwijkingen inkoopprocedures en juridische procedures en bezwaren.

De analyse richtte zich op toetsbare onderdelen zoals rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, motiveringsvereisten, procedurekeuze, dossiervorming, toezicht. In de laatste fase van het onderzoek zijn concrete casussen onderzocht om de toepassing van het inkoopbeleid 2019 en inkoopbeleid 2024 in de praktijk te toetsen.

Het onderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid is in 2024 op de onderzoeksagenda van de rekenkamer geplaatst. De onderzoeksaanpak werd in april 2024 opgesteld en richtte zich op het in 2023 door het college nieuw vastgestelde inkoopbeleid. Vanwege een lopend artikel-213a-onderzoek naar de inkoop jeugdhulp Zuid-Limburg werd de vaststelling door de raad van dit nieuwe inkoopbeleid uitgesteld tot 28 januari 2025.

In de periode maart-april-mei 2025 werd het onderzoek door de rekenkamer uitgevoerd. Op 3 juni is de nota van bevindingen verstuurd naar de organisatie voor ambtelijke reactie. Deze reactie is besproken op 3 juli 2025. Besloten werd om het onderzoek nog verder uit te breiden naar de ingezette verbetermaatregelen en om de actuele uitvoeringspraktijk 2025 mee te nemen in de beoordeling. Door deze brede benadering ontstaat er nu een actueel en bruikbaar inzicht in de ontwikkeling en versterking van het gemeentelijke inkoopproces over de periode 2019 tot medio 2025. Deze onderzoeksuitbreiding werd nog in de maand juli voltooid en had daarmee geen vertragende invloed op de planning.

Het onderzoeksrapport met formulering van de conclusies en aanbevelingen werd in augustus afgerond en verstuurd naar het college voor bestuurlijke wederhoor.

Op 2 oktober 2025 heeft de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college ontvangen. Aansluitend heeft de rekenkamer het slotwoord geschreven en is het rapport naar de griffie verstuurd.

Op 18 november 2025, in de domeinvergadering AZ, staat de presentatie van het onderzoek geagendeerd en op 25 november 2025 de behandeling in de raadsvergadering.

5. Beleidskader Inkoopbeleid 2019 - 2024

5.1 Strategisch inkoopbeleid

De gemeente Maastricht werkte in de periode 2019–2023 op basis van het ‘Inkoop- en Aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht 2019’ en het bijbehorende handboek. Dit beleid werd vastgesteld in aansluiting op het coalitieakkoord “*Maastricht onbegrensd en ontspannen*” (2018–2022) waarin uitdrukkelijk wensen stonden rondom duurzaamheid, groen inkopen, innovatieve werkvormen en samenwerking met de gemeenten Heerlen en Sittard-Geleen (voormalig Shared Service Center Zuid-Limburg tot 2020) en de regio.

Het inkoopproces start bij het bepalen van strategische inkoopdoelen. Het beleid vormt het kader voor alle gemeentelijke opdrachten op het gebied van werken, leveringen en diensten en beoogt een uniforme werkwijze volgens interne richtlijnen binnen de organisatie en landelijke standaarden. Het gebruikte format in 2019 is gebaseerd op de landelijk gebruikte standaard van de VNG.

Het inkoopbeleid 2024 is gebaseerd op het VNG Inkoopmodel. Daarmee sluit Maastricht aan bij landelijke standaarden die gericht zijn op uniformiteit (ondernemers weten waar ze aan toe zijn), transparantie, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in het inkoopproces.

Voorbeelden van de meest gebruikte standaarden en formats zijn:

- Het Uniform Europees Aanbestedingsformulier,
- De Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten,
- De Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden voor ICT of met IT-component (GIBIT),
- Uniforme administratieve voorwaarden en geïntegreerde contracten,
- De verwerkersovereenkomst zoals deze is opgesteld door de VNG.

5.2 Gemeentelijke inkoopdoelstellingen

Het inkoopbeleid 2019 kende zes centrale doelstellingen:

1. Rechtmatig en doelmatig inkopen
2. Professioneel opdrachtgeverschap
3. EMVI (Economisch Meest Voordelige Inschrijving) als uitgangspunt
4. Ondersteuning van gemeentelijke prestaties
5. Administratieve lastenverlichting
6. Beleidsmatige samenhang

In het inkoopbeleid 2024 zijn vijf inkoopdoelstellingen geformuleerd. Deze sluiten grotendeels aan op de zes doelstellingen uit 2019. Nieuw is de nadruk op Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI), waarin duurzaamheid, circulariteit en social return zijn geïntegreerd. De 6^e doelstelling “beleidsmatige samenhang” uit 2019 keert in het inkoopbeleid 2024 niet als zelfstandige doelstelling terug, maar wordt wel beleidsmatig geborgd via het coalitieakkoord 2022-2026 en de rol van inkoop als uitvoeringsinstrument.

Het inkoopbeleid 2024 introduceert 'Better Performance' als structurele aanpak voor het meten en verbeteren van prestaties binnen het inkoopproces, met name bij infrastructurele opdrachten. Dit vormt de doorontwikkeling van het in 2019 benoemde evaluatie-instrument 'Past Performance', dat toen nog verkennend werd gepositioneerd.

5.3 Organisatie en uitvoering inkoopbeleid

De uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid binnen de gemeente Maastricht is in 2019 nog decentraal georganiseerd. Elke afdeling is verantwoordelijk voor haar eigen inkoop, met ondersteuning van een centraal beleidsadviseur en het bedrijfsbureau. Daarnaast werd iedere afdeling ondersteund door de Vakgroep Inkoop en Aanbesteding met als taak de begeleiding van Europese/ Nationale aanbestedingsprocedures.

Er werd gewerkt met een overzicht van gemeentebrede raamovereenkomsten, die centraal werden afgesloten en waaraan decentrale inkopers moesten toetsen vóór externe uitvraag.

Per 1 juli 2023 is de inkoopfunctie centraal georganiseerd:

- Inkooptrajecten vanaf € 10.000 moeten vooraf via het Tender Start Formulier (TSF) worden aangemeld,
- Team Inkoop geeft een bindend advies over de te volgen inkoopprocedure,
- Vanaf € 50.000 (leveringen en diensten) of € 150.000 (werken) wordt de aanbestedingsprocedure begeleid door team Inkoop en wordt bij de start van de aanbestedingsprocedure een projectteam geformeerd.

5.4 Drempelbedragen en bijbehorende procedures

In bijlagen 1 en 2 zijn de tabellen met drempelbedragen opgenomen over de jaren 2019-2023-2025. Deze drempels bepalen welke aanbestedingsprocedure toegepast moet worden bij inkopen van werken, leveringen of diensten.

5.5 Controlemechanismen

De controle op naleving volgens het inkoopbeleid 2019 vond plaats via:

- Toezicht door het bedrijfsbureau binnen elk domein;
- Interne toetsing door budgethouder en teammanager (vier-ogenprincipe);
- Jaarlijkse accountantscontrole op rechtmatigheid;
- Verplichte aanwezigheid van een volledig aanbestedingsdossier voor alle opdrachten meer dan €10.000.

In 2019 ontbrak een centraal beheersysteem voor monitoring en contractbeheer dat in het inkoopbeleid 2024 wel is ingevoerd.

De organisatie hanteert in 2024 met het "Three Lines of Defense"-model een formeel toetsingsmodel:

1. Budgethouders en beleidsafdelingen (eerste lijn),
2. Team Inkoop als toezichthouder en adviseur (tweede lijn),

3. Externe accountantscontrole (derde lijn).

Met het inkoopbeleid 2024 is tevens een onafhankelijke klachtenregeling voor ondernemers ingevoerd.

5.6 Afwijkingen van voorgeschreven regels

Afwijken van Europese of nationale wetgeving is niet toegestaan. Bij aanbestedingen onder de Europese drempel gelden minder formele regels, maar de gemeente moet zich nog steeds houden aan de uitgangspunten van de Aanbestedingswet 2012 zoals transparantie, zorgvuldigheid, gelijke behandeling en proportionaliteit.

Binnen de onderdrempelprocedures -dat wil zeggen aanbestedingen onder de drempels van zowel de Europese als de nationale aanbestedingsprocedures- zijn uitzonderingen slechts in beperkte situaties mogelijk. In het inkoopbeleid 2019 staan deze als volgt omschreven:

- Dwingende spoed die niet veroorzaakt of te voorzien was door de organisatie of;
- Opdrachten die om artistieke, exclusiviteit, kennis specifieke of technische redenen (onder andere een innovatie of pilot) slechts aan één bepaalde opdrachtnemer kunnen worden toevertrouwd of;
- Bij opdrachten waarbij de keuze van een andere opdrachtnemer onaanvaardbaar hoge kosten, gevaar voor de continuïteit van een project, grote risico's of technische moeilijkheden met zich meebrengt.

Deze afwijkingen mogen alleen worden toegepast met een schriftelijke motivering van de uitzonderingsgrond, vastgelegd in het dossier.

In het inkoopbeleid 2024 is expliciet opgenomen dat afwijkingen moeten worden goedgekeurd door concerncontroller én Directieteam.

5.7 Rol gemeenteraad

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het inkoopbeleid uit 2019 is vastgesteld door de raad in april 2019 maar uit de gesprekken blijkt dat er geen actieve betrokkenheid is van de raad, noch qua terugkoppeling over afwijkingen, risico's en prestaties, noch bij concrete inkoopbesluiten of aanbestedingsprocedures.

In het inkoopbeleid 2024, door de raad vastgesteld in januari 2025, is aangegeven dat het college via de jaarrekening aan de raad over het voorbije jaar verantwoording aflegt over de realisatie van de in het inkoopbeleid 2024 vermelde uitgangspunten.

Het beleidskader Inkoopbeleid wordt periodiek om de 4 á 5 jaar geëvalueerd en op basis van de uitkomsten geactualiseerd.

Aanvullend is in de domeinvergadering Algemene Zaken d.d. 10 december 2024 door de portefeuillehouder de toezegging gedaan om jaarlijks de raad mee te nemen in actuele ontwikkelingen rondom inkoop- en aanbesteding.

5.8 Verantwoording inkoopbeleid 2019

De verantwoording over rechtmatigheid van inkopen en aanbestedingen in 2019 liep via de reguliere controlecyclus:

- Financiële jaarstukken (jaarrekening),
- Verslag van bevindingen van de accountant,
- Rechtmatigheidsverklaring per begrotingsprogramma.

Er werden geen aparte rapportages over de prestaties of maatschappelijke effecten van aanbestedingen opgesteld.

In het inkoopbeleid 2024 is het 'Better Performance'-principe geïntroduceerd, waarbij prestaties en maatschappelijke doelen worden meegenomen in de evaluatie van aanbestedingen.

5.9 Vergelijking inkoopbeleid 2019 versus nieuw inkoopbeleid 2024

Thema	Beleid & Handboek 2019	Beleid & Handboek 2024
Beleidsstatus	Gezamenlijk beleid Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen.	Lokaal beleid, vastgesteld door college Maastricht.
Organisatievorm	Decentrale uitvoering, geen team Inkoop.	Centrale uitvoering via team Inkoop.
Drempelbedragen	Drempels zijn opgenomen.	Drempels zijn opgenomen.
Procedurekeuze	Op basis van waarde, formulieren in handboek.	Verplicht gebruik van TSF (Tender Start Formulier) en dossiervorming
Controle / Toezicht	Vier-ogenprincipe, toets door budgethouder en teammanager.	Vier-ogenprincipe, toets door budgethouder en teammanager. Invoering van het Three Lines of Defense-model met expliciete toets concerncontroller én DT.
Afwijkingen van beleid	Uitzonderingen mogelijk mits gemotiveerd; geen centrale registratie.	Verplichte goedkeuring door concerncontroller én DT bij afwijkingen + centrale registratie.
Gebruik handboek	Richtlijn voor praktijk, niet afdwingbaar; gebruik wisselend.	Handboek is verplicht instrument met digitale processtappen en centrale beheersing.
Verantwoording raad	Geen structurele rapportage.	Via jaarrekening terugkoppeling aan raad over realisatie inkoopbeleid. Toezegging Pfh om raad jaarlijks mee te nemen in actuele ontwikkelingen. Evaluatie beleidskader om de 4 á 5 jaar.
Prestatiemeting	Geen methodiek voor monitoring van maatschappelijke effecten of prestaties.	Invoering van Better Performance als sturingsprincipe voor effectmeting.
Duurzaamheid / MVOI	EMVI is uitgangspunt, zonder verplichting voor duurzaamheid of social return.	Verplichte weging van duurzaamheid, social return en MVOI-doelen per categorie.
Digitalisering	Geen integrale toepassing van digitale systemen voor inkoop of contractbeheer.	Centrale digitale inkoopomgeving en verplicht gebruik van formats en systemen.
Evaluatiebeleid	Evaluatiebepalingen niet vastgelegd; geen verplichte leer- of reflectiecyclus.	Evaluatie en actualisatie van het beleid om de 4–5 jaar; monitoring van uitgangspunten en prestaties in beleid opgenomen.

6. Doorontwikkeling inkooporganisatie sinds 2020

Binnen de organisatie is in 2020 reeds onderkend dat het inkoopproces tekortschiet in rechtmatigheid, effectiviteit en ondersteuning van beleidsdoelen. Inkoop werd onvoldoende als strategisch instrument ingezet. Op basis van een interne analyse, aangevuld met extern onderzoek door Bureau Precedence, is vastgesteld dat structurele verbeteringen noodzakelijk zijn in centrale coördinatie, werkwijze, sturing, systemen, spendanalyses (uitgavenanalyses) en verantwoordelijkheidsverdeling.

Het Directieteam heeft op 27 mei 2020 ingestemd met een voorstel om de inkooporganisatie door te ontwikkelen. In juli 2021 volgde een voorgenomen besluit van het college tot het centraal positioneren van een inkoopbureau. In 2023 heeft de centrale inkooporganisatie vorm gekregen.

Drie kerndoelen staan centraal in de doorontwikkeling van de inkooporganisatie:

1. Beleidsdoelen beter realiseren
Inkoop moet bijdragen aan het behalen van maatschappelijke en organisatorische doelstellingen. Door betere voorbereiding, goede contractafspraken en actieve begeleiding van leveranciers wordt gestuurd op meerwaarde, kwaliteit en kostenbeheersing.
2. Kwetsbaarheid verminderen en kwaliteit verbeteren
Inkoopadviseurs worden gebundeld in een centraal inkoopteam, met behoud van aansluiting op het primaire proces. Dit verhoogt de continuïteit en professionaliteit. Processen worden geüniformeerd en systemen op elkaar afgestemd. Door opleiding en inzet op talent wordt de kwaliteit duurzaam versterkt.
3. Sturing en inzicht verbeteren
Inkoopgegevens uit verschillende systemen worden gekoppeld en ontsloten via dashboards en rapportages. Dit maakt tijdige bijsturing mogelijk op rechtmatigheid, effectiviteit en prestaties. Control vindt plaats via de opbouw van eerste, tweede en derde lijn.

Belangrijkste veranderingen volgens het voorstel van 2020:

- Centralisatie van inkoop op basis van categoriemanagement;
- Centrale meldplicht en bindend advies vanaf € 10.000;
- Uniform, digitaal inkoopproces van voorbereiding tot nazorg;
- Centrale contractregistratie, contractmanagement en leveranciersmanagement;
- Structurele betrokkenheid van inkoopadviseur bij inkopen vanaf € 50.000 (leveringen) of € 150.000 (werken);
- Budgethouder blijft verantwoordelijk voor de inhoud ('wat'), inkoop faciliteert de uitvoering ('hoe').

Met deze doorontwikkeling wordt beoogd de inkoop structureel te verbinden aan beleidsrealisatie, grip op uitgaven en verbetering van rechtmatigheid en bestuurlijke control.

7. Bevindingen accountant over het inkoopbeleid

In de Management- en Boardletters heeft de accountant herhaaldelijk gewezen op structurele fouten in de toepassing van het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid, onder meer bij de inhuur van extern personeel en soortgelijke diensten. Ook is eerder door de rekenkamer in het rekenkamerrapport Externe Inhuur gewezen op aanbestedings- en rechtmatigheidsfouten. Voor de bevindingen destijds wordt verwezen naar Bijlage G: uittreksel uit het Rekenkamerrapport Externe Inhuur; Managementletters van de accountant.

Deze bevindingen en aanbevelingen zijn in lijn met de conclusies van het onderhavige onderzoek en onderstrepen het belang van centrale toetsing, dossiervorming en sturing op naleving.

Om het structurele karakter van deze signalen te onderbouwen, volgt hieronder een samenvatting van de kritische bevindingen van de accountant over inkoop en aanbesteding in de periode 2019–2024.

2019 – Structurele rechtmatigheidsfouten en ontbrekende beheersing

De accountant constateert in 2019 ernstige rechtmatigheidsfouten, met name bij externe inhuur en vergelijkbare diensten, voor een bedrag van € 2,5 miljoen. Er is geen sprake van een werkend systeem van interne beheersing: zowel preventieve als detectieve maatregelen ontbreken. De interne controle is gefragmenteerd en vindt ad hoc plaats. De risico's op onrechtmatigheid zijn hoog, mede door het ontbreken van een uniforme verplichtingenregistratie en centrale sturing. De accountant benadrukt dat deze tekortkomingen structureel van aard zijn.

Aanbevelingen accountant:

“Zorg voor een adequate preventieve dan wel detectieve beheersingsmaatregel die toeziet op de naleving van de Europese aanbestedingsregels.”

“Stel een gemeentebrede richtlijn op voor het registreren van verplichtingen.”

2020 – Digitale structuur ontbreekt, overzicht is versnipperd

In 2020 wordt opnieuw vastgesteld dat contractregistratie niet volledig en niet actueel is. Er is geen integrale koppeling tussen inkoop, verplichtingen en aanbesteding. Hoewel er boven € 10.000 een preventieve beheersmaatregel zou gelden, wordt deze in de praktijk niet systematisch afgedwongen. De accountant adviseert om de digitalisering van de inkoop- en contractprocessen versneld op te pakken. Zonder een sluitend digitaal systeem blijft structurele rechtmatigheid niet aantoonbaar.

Aanbevelingen accountant:

“Zorg ervoor dat verplichtingen op een uniforme en centrale wijze worden geregistreerd.”

“Versterk de digitale ondersteuning van het inkoop- en aanbestedingsproces.”

“Dwing de preventieve beheersingsmaatregel bij inkopen > € 10.000 systematisch af.”

2021 – Foutbedragen nemen toe, ondanks bewustwording

Het accountantsverslag over 2021 toont een toename in foutbedragen bij Europese aanbestedingen, opnieuw met name bij externe inhuur. De noodzaak tot het

systeemtechnisch afdwingen van de betrokkenheid van inkoopadviseurs wordt herhaald. Hoewel de organisatie stappen zet richting bewustwording, ontbreekt een eenduidig werkproces met verplichte toetsing, registratie en centrale controle. Hierdoor blijft de uitvoering kwetsbaar en niet aantoonbaar rechtmatig.

Aanbevelingen accountant:

“Wij adviseren u om intern het inschakelen van de inkoopadviseur ook systeemtechnisch af te dwingen.”

“Zorg ervoor dat rechtmatigheidsfouten zoals geconstateerd bij externe inhuur worden voorkomen.”

2022 – Begin van verbetering, maar naleving afhankelijk van personen

In 2022 start de gemeente met de implementatie van het digitale systeem Mercell. De accountant signaleert dat hiermee een belangrijke stap is gezet richting structurele beheersing. Tegelijkertijd blijft de praktijk nog afhankelijk van individuele inkopers: beheersmaatregelen boven € 10.000 zijn niet technisch afgedwongen. De naleving is dus persoonsafhankelijk en het risico op foutieve of onvolledige aanbesteding blijft aanwezig zolang de digitale controle niet verplichtend is ingericht.

Aanbevelingen accountant:

“Dwing de toepassing van de beheersingsmaatregel boven € 10.000 af via het systeem.”

“Zorg dat het systeem functioneert als sturend instrument binnen het proces.”

2023 – Stelsel in opbouw, maar nog onvoldoende effectief

In 2023 is sprake van voortgang: het systeem Mercell is deels uitgerold, er wordt gewerkt aan spendanalyses en dossiervorming. Toch blijft de controle grotendeels repressief. De concerncontroller heeft te weinig capaciteit om effectief te fungeren als tweede en derde lijn. Het Three Lines of Defence-model is formeel ingevoerd, maar functioneert in de praktijk nog niet. De accountant uit zorgen over inconsistentie in toepassing van beleid en gebrekkige structurele borging van rechtmatigheid.

Aanbevelingen accountant:

“Versterk capaciteit van Concerncontrol om tweede en derde lijn te kunnen vervullen.”

“Zorg voor een goede onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording.”

“Zorg voor opvolging van geconstateerde afwijkingen in het proces.”

2024 – Technische structuur aanwezig, maar praktijk onvoldoende geborgd

In 2024 wordt geconcludeerd dat het systeemtechnisch inmiddels grotendeels mogelijk is om rechtmatige inkoop en aanbesteding te borgen, maar dat dit nog onvoldoende gebeurt in de praktijk. Incidenten met niet gemotiveerde afwijkingen komen nog steeds voor. De verantwoordelijkheid voor rechtmatigheid blijft grotendeels bij Concerncontrol liggen, terwijl de borging in de eerste lijn zwak is. De accountant roept op om nu vooral te zorgen voor naleving, handhaving en structurele verankering van controlemaatregelen.

Aanbevelingen accountant:

“Zorg dat beheersmaatregelen structureel worden toegepast in de praktijk.”

“Rond werkzaamheden van Concerncontrol af vóór de start accountantscontrole.”

“Ontwikkel het three-lines-of-defence-model verder tot een functionerend geheel.”

Jaar	Bevindingen accountant	Conclusie per jaar
2019	• Grote rechtmatigheidsfouten geconstateerd (€ 2,5 mln) • Onvoldoende interne beheersingsmaatregelen • Geen adequaat systeem voor naleving aanbestedingsregels	De interne controle was onvoldoende, met forse structurele tekortkomingen in naleving aanbestedingsregels
2020	• Contractenregister is niet volledig en niet actueel • Geen systeemkoppeling tussen inkoop en aanbesteding (advies: digitaliseren) • Preventieve maatregelen onvoldoende verankerd	De organisatie is kwetsbaar door gebrekkige digitale ondersteuning en ontbrekend overzicht op contracten
2021	• Toenemende foutwaarde in aanbestedingen, vooral bij externe inhuur • Noodzaak systeemtechnische borging van inkoopadviseurs herhaald benadrukt • Aandacht voor goede dossiervorming	Ondanks inspanningen blijft rechtmatigheid van externe inhuur problematisch en niet structureel beheerst
2022	• Beheersingsmaatregel boven € 10.000 niet afgedwongen via systeem • Gemeente werkt aan implementatie van Mercell als verbeterinstrument	Verbetertraject is gestart, maar systeemgebonden risico's nog aanwezig en handhaving afhankelijk van inkoper
2023	• Spendanalyse uitgevoerd als repressieve controle • Mercell nog in uitrolfase, borging niet volledig • Kritiek op consistentie van dossiervorming	De inrichting van structurele preventieve controlemechanismen is in opbouw, maar nog niet afdoende operationeel
2024	• Evaluatie Mercell: systeem in werking, maar onvoldoende structurele borging van compliance in de praktijk • Naleving dossiervorming mbt naleving eigen inkoopbeleid vereist bijzondere aandacht.	Technisch instrumentarium is grotendeels aanwezig, maar naleving en toezicht blijven kwetsbaar

Het onderwerp aanbestedingen valt niet meer onder het getrouwheidsoordeel van de accountant. Vanaf boekjaar 2023 is het college verplicht om in de jaarrekening een rechtmatigheidsverantwoording op te nemen.

Op p. 17 van het accountantsverslag **2023**, onder het kopje Aanbestedingen, licht de accountant als volgt toe:

“Uw gemeente voert in het kader van de controle op de naleving van de aanbestedingsregels jaarlijks een uitgebreide ‘spendanalyse’ uit. Hieruit blijken

onrechtmatigheden, zowel nieuwe onrechtmatigheden als doorloopfouten uit voorgaande jaren, van € 1,9 miljoen. De toelichting van deze onrechtmatigheden is opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering. Wij dringen daarnaast aan op het verbeteren van de processen en het systeem voor aanbestedingen om onrechtmatigheden in de toekomst te voorkomen.”

Op p. 16 van het accountantsverslag **2024**, onder het kopje Aanbestedingen, licht de accountant als volgt toe:

“Uw gemeente voert in het kader van de controle op de naleving van de aanbestedingsregels jaarlijks een uitgebreide ‘spendanalyse’ uit. Hieruit blijken onrechtmatigheden, zowel nieuwe onrechtmatigheden als doorloopfouten uit voorgaande jaren, van € 7,3 miljoen. De onrechtmatigheden worden met name veroorzaakt door onrechtmatig ingekochte inhuur (€ 3,8 miljoen strekkend over 23 dossiers) en de beveiliging van de opvang locatie voor Oekraïense vluchtelingen (€ 2,7 miljoen). De toelichting van deze onrechtmatigheden is opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering. Wij dringen daarnaast aan op het verbeteren van de processen en het systeem voor aanbestedingen om onrechtmatigheden in de toekomst te voorkomen. De dossiervorming met betrekking tot de naleving van het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid vereist bijzondere aandacht. Wij constateren dat de gemeente meermaals onvoldoende in staat is om achteraf de rechtmatigheid van de inkopen aan te tonen. Overigens hebben wij deze aanbevelingen in de afgelopen jaren ook al gedaan, maar blijven onrechtmatigheden in met name de inhuur van medewerkers, veelvuldig voorkomen. Dit verdient wat ons betreft verhoogde aandacht.”

Samenvattend over de periode 2016–2025

De rekenkamer moet constateren dat de gemeente sinds 2016 (rekenkamerrapport Externe Inhuur, zie bijlage G) en in dit onderzoek (2019-2025) herhaaldelijk door de accountant wordt gewezen op structurele tekortkomingen in de naleving van de eigen inkoop- en aanbestedingsregels. Vooral de externe inhuur vormt een risicovolle post, met grote financiële onrechtmatigheden.

Vanaf 2020 is een verbetertraject ingezet met de ontwikkeling en invoering van een centrale inkooporganisatie en (later) het systeem Mercell. In 2024 heeft de gemeente specifieke maatregelen genomen om de geconstateerde onrechtmatigheden bij inhuur in te perken. Er werd gestart met een aanbestedingsprocedure om inhuur via een Management Service Provider (MSP) te laten verlopen om daarmee de rechtmatigheid te borgen. Sinds 2025 gebeurt de inhuur via één gecontracteerde leverancier en zijn onrechtmatigheden in 156 dossiers niet meer geconstateerd. In de organisatie groeit inmiddels het besef om rechtmatig te werken en de regels van het inkoopbeleid 2024 te volgen. Dit gegeven is mede af te leiden uit het verminderde aantal dossiers dat wordt voorgelegd aan het Directieteam en concerncontroller om via uitzonderingsgronden in te kopen.

8. Toetsing inkoopdossiers

Om vast te stellen in hoeverre het inkoopbeleid 2019 en bijbehorende procedures in de praktijk worden nageleefd, is een aantal concrete inkoopdossiers geanalyseerd. De negen casussen uit 2023 zijn geselecteerd op basis van categorie, actualiteit, relevantie en representativiteit. Per casus is o.a. onderzocht of de gekozen inkoopprocedure, de dossiervorming en de motivering voldoen aan de vereisten zoals beschreven in het beleid en handboek 2019. De gebruikte checklist is terug te vinden in bijlage 3. Aanvullend zijn 156 inhuurdossiers uit 2025 onderzocht, zijn dossiers waarbij sprake is van afwijken van de inkoopprocedures doorgelicht en zijn dossiers bekeken waarbij sprake is van bezwaar, klacht of kort geding.

8.1 Casus Werkkleding badpersoneel

Betreft een levering < € 50.000, enkelvoudig onderhands, waarde € 42.000

Het geraamde bedrag van de inkoop bedraagt € 42.000. Het betreft een levering welke enkelvoudig aanbesteed kan worden. Omdat er nog genoeg kleding op voorraad is, is dit inkoopverzoek (nog) niet uitgevoerd.

8.2 Casus Onderhoud stroomvoorziening

Betreft een dienst > € 50.000, meervoudig onderhands, waarde € 117.084

Het geraamde bedrag van de inkoop bedraagt € 117.084 (6 jaar x € 19.514 per jaar). Deze dienst dient meervoudig aanbesteed te worden. Er is binnen de aanbestedingswet- en regelgeving gekozen voor een afwijkende procedure op basis van een uitzonderingsgrond. Omdat deze dienst een aanvulling is op een reeds bestaand contract met leverancier Spie en Spie de enige aanbieder is van deze dienst is verzoek gedaan om gebruik te maken van de uitzonderingsgrond (art. 2.163d Aw 2012, technische redenen). Aanbieder Spie verzorgde reeds het reguliere onderhoud en doet met deze opdracht ook het preventieve onderhoud. Daarom is deze dienst enkelvoudig aanbesteed.

In algemene zin kan het dossier met betrekking tot de uitzondering beter gedocumenteerd worden. Met name op het gebied van het formaliseren van de afwijkende procedure.

8.3 Casus PGB Alfa 2020-2026

Betreft een (SAS)¹ dienst < € 750.000, meervoudig onderhands, waarde € 560.804

Het geraamde bedrag van de inkoop bedraagt € 560.804. Deze dienst dient meervoudig onderhands aanbesteed te worden. Er is binnen de aanbestedingswet- en regelgeving gekozen voor een afwijkende procedure op basis van een uitzonderingsgrond. In het inkoopdossier zijn geen oorspronkelijke stukken (contracten) van deze aanbesteding aangetroffen. Wel zit in het dossier de besluitvorming om het bestaande contract met de 2 aanbieders Envida en Thuiszorg Groot Limburg te continueren (zogenaamd uitfaseringscontract). Deze rechtstreekse gunning is in strijd met het inkoopbeleid maar de directie heeft hiertoe besloten na zorgvuldig advies dat ook in het dossier is

¹ SAS = Sociale en Andere Specifieke Diensten die vanwege sociale, educatieve of culturele aard onder een lichtere aanbestedingsregel vallen.

opgenomen. In algemene zin kan het dossier met betrekking tot de oorspronkelijke contracten beter gedocumenteerd worden.

8.4 Casus Huishoudelijke hulp

Betreft een (SAS) dienst > € 750.000, Europese procedure, waarde € 216.000.000

Het geraamde bedrag van de inkoop bedraagt € 216.000.000. Deze dienst dient volgens Europese procedure voor SAS-diensten meervoudig openbaar aanbesteed te worden. In het inkoopdossier zijn in eerste instantie door de rekenkamer geen oorspronkelijke stukken van deze aanbesteding aangetroffen behalve een concept planning en gaf in eerste instantie ook niet de actuele status weer. Na uitvraag door de rekenkamer zijn inkoopstrategie, planning en aanbestedingsdocumenten toegevoegd. De procedure loopt nog.

8.5 Casus Reparatie betonschade MVV-stadion

Betreft een werk < € 150.000, enkelvoudig onderhands, waarde € 40.000

Het geraamde bedrag van de inkoop bedraagt € 40.000. Dit werk kan enkelvoudig onderhands aanbesteed worden. Kostenraming en getekende opdrachtbrief zijn in het dossier terug te vinden, dat voldoet aan de vereisten.

8.6 Casus Herinrichting Maagdendries incl. groot onderhoud

Betreft een werk > € 150.000, meervoudig onderhands, waarde € 1.072.280

Het geraamde bedrag van de inkoop bedraagt € 1.072.280. Dit werk dient meervoudig onderhands aanbesteed te worden. Raming van kosten ontbrak in eerste instantie in het dossier. Na uitvraag door de rekenkamer is de raming toegevoegd. Verder voldeed het dossier aan de vereisten.

8.7 Casus Bewegwijzing

Betreft een werk > € 1.500.000, nationale procedure, waarde € 1.560.000

Het geraamde bedrag van de inkoop bedraagt € 1.560.000. Dit werk dient via Europese of Nationale procedure aanbesteed te worden. Na raming is gekozen voor Nationale openbare aanbesteding. Opdracht is vanwege het intrekken van 2 gunningen (na controle bleek dat de gegunde partij niet voldeed) nog niet afgewikkeld.

8.8 Casus Realisatie Dag en Nacht Opvang Sociaal Hostel

Betreft een werk > € 5.382.000, Europese procedure, waarde € 18.578.420

Het geraamde bedrag van de inkoop bedraagt € 18.578.420. Dit werk dient via Europese of Nationale procedure aanbesteed te worden. Na raming is gekozen voor een Europese niet-openbare aanbesteding. Het betreft een lopende aanbesteding waarbij pas enkel een marktconsultatie heeft plaatsgevonden.

8.9 Casus Integrale crisishulp Jeugd voor regio Zuid-Limburg

Betreft een (SAS) dienst > € 5.382.000, Europese procedure, waarde € 45.470.160

Het geraamde bedrag van de inkoop bedraagt € 45.470.160. Dit werk dient via Europees procedure aanbesteed te worden conform de Aanbestedingswet voor SAS-diensten. Er is binnen de aanbestedingswet- en regelgeving gekozen voor een afwijkende procedure op basis van een uitzonderingsgrond. Het betreft een omvangrijk inkoopdossier (voor verdieping verwijst de rekenkamer naar het 213a-onderzoek dd. 29 mei 2025, gericht op de wijze van verankering van kwaliteitseisen bij inkoop Jeugdzorg). De bestaande (raam)overeenkomst kon niet meer verlengd worden en in de inkoopstrategie is de motivering voor een nieuwe aanbestedingsprocedure opgenomen. De drie zorgpartijen hebben de bewijsmiddelen na het doorlopen van de onderhandelingsprocedure conform de aanbestedingsleidraad aangeleverd. In het inkoopdossier is eveneens de publicatie toegevoegd waarmee aan de markt kenbaar is gemaakt, inclusief onderbouwing, dat gunning aan de combinatie van de drie zorgpartijen zal plaatsvinden.

8.10 Toetsing uitvoeringspraktijk inkoop externe inhuur in 2025

Zoals eerder vermeld heeft de rekenkamer het onderzoek uitgebreid naar de uitvoeringspraktijk in 2025, met specifieke aandacht voor de inkoop van externe inhuur. Externe inhuur vormt al jaren een risicovolle post, met in eerdere jaren aanzienlijke financiële onrechtmatigheden in de uitvoering. De organisatie heeft aan de rekenkamer aangegeven maatregelen te hebben getroffen om deze risico's te beperken. De effectiviteit daarvan is in dit onderzoek aanvullend getoetst.

Bij de opstelling van de rechtmatigheidsverklaring 2024 stelde het college een onrechtmatig inhuurvolumen van € 7,3 miljoen vast. Dit onderzoek laat zien hoe de organisatie deze onrechtmatigheden in 2025 aanpakt:

- € 2,7 miljoen heeft betrekking op een onrechtmatigheid inzake de beveiliging van de opvang locatie in het kader van de regeling Oekraïense vluchtelingen (ontheemden). Deze onrechtmatigheid heeft te maken met het niet meer van toepassing zijn van dwingende spoed waardoor de reguliere aanbestedingsregels weer van toepassing zijn. De opdracht wordt aanbesteed met als doel dat de nieuwe overeenkomst ingaat op 1 januari 2026 en zal dan rechtmatig zijn.
- € 0,8 miljoen heeft betrekking op zogenaamde doorloopfouten vanuit 2023 of eerder. Het betreft hier 4 dossiers. Deze 4 dossiers zijn inmiddels in 2024 afgewikkeld en de onrechtmatigheden lopen dus niet meer door in 2025.
- Het restant betreft 23 dossiers inzake externe inhuur met een totaalbedrag van € 3,8 miljoen. Alle dossiers zijn inmiddels afgewikkeld of worden uiterlijk voor 31 december 2025 afgerond. Daardoor lopen er in 2026 géén onrechtmatigheden meer uit deze onderzochte inhuurdossiers. In het rechtmatigheidsverslag over verslagjaar 2025 zal er nog wél melding worden gemaakt van onrechtmatige doorloopfouten.

Om de onrechtmatigheden bij externe inhuur verder tegen te gaan is halverwege 2024 een aanbestedingsprocedure opgestart om de inhuur van externen vanaf 2025 uitsluitend te laten verlopen via een gecontracteerde Management Service Provider (MSP). Daarmee beoogt de gemeente de rechtmatigheid van externe inhuur structureel te borgen.

Uit de toetsing van 156 inhuurdossiers uit de eerste helft van 2025 blijkt dat de inhuur in alle gevallen correct en conform de regels is verlopen. De betreffende opdrachten zijn rechtmatig aanbesteed via de MSP of binnen de bestaande raamovereenkomsten van ICT-diensten, personeel Sociaal Domein, projectleiding, financiële dienstverlening,

flexibele arbeid of communicatie. Voor enkele dossiers waarin afstemming met P&O ontbreekt, is de inkoop van externe inhuur opgeschort. In een enkel geval is het Tender Start Formulier (TSF) afgewezen vanwege onvolledige of onjuiste informatie.

Verder ingezette maatregelen in het verbeterproces 2025 zijn:

- Enkele mandaten voor externe inhuur zijn ingetrokken;
- Het Directieteam heeft besloten tijdelijk geen gebruik meer te maken van de bevoegdheid om (in gezamenlijkheid met de concerncontroller) bewust af te mogen wijken van de aanbestedingsregels. Dit heeft als gevolg dat zo'n afwijkingsverzoek aan het college moet worden voorgelegd. Er zijn geen afwijkingsverzoeken in het college geweest;
- Bespreking problematiek in de domein MT's om zo meer bewustwording te creëren;
- Verdere doorontwikkeling van de inkooporganisatie en team Inkoop;
- Verdere doorontwikkeling van Concerncontrol;
- Verbeteren samenwerking tussen team Inkoop en Concerncontrol.

In september 2025 voeren Concerncontrol en team Inkoop opnieuw een controle uit. Bij externe inhuur richt deze zich op leveranciers die externe inhuur leveren, om vast te stellen of wordt afgeweken van de voorgeschreven route via MSP. Voor overige inkoopdossiers brengt de controle in kaart welke onrechtmatigheden nog doorwerken in 2025 en of er nieuwe zijn ontstaan. De rekenkamer streeft ernaar de resultaten hiervan mondeling toe te lichten tijdens de presentatie van het onderzoek in de domeinvergadering Algemene Zaken (november 2025).

8.11 Dossiers waarbij sprake is van afwijken van de inkoopprocedures

Tot juli 2023 ontbrak centrale registratie en toetsing van afwijkingen. Iedere afdeling was tot aan de centralisering van de inkoop per 1 juli 2023 zelf verantwoordelijk voor de registratie van afwijkingen. Op 3 juni 2025 is aan de rekenkamer een lijst met uitzonderingsverzoeken, zoals bijgehouden door destijds de afdeling BenO, over de jaren 2019 (23) – 2000 (13) - 2021 (25) aangeleverd; totaal 61 uitzonderingsverzoeken. Niet duidelijk is geworden voor de rekenkamer of en hoeveel afwijkingen er bij andere afdelingen plaatsvonden.

Over 2022 heeft de rekenkamer geen overzichten van uitzonderingsverzoeken ontvangen. Het blijft daardoor onduidelijk welke uitzonderingsverzoeken er in 2022 geweest zijn.

Vanaf 1 juli 2023 worden afwijkingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid centraal geregistreerd, inclusief de onderbouwing van de toegepaste uitzonderingsgronden. Uit het overzicht van de uitzonderingsverzoeken over de periode 2023 tot mei 2025 blijkt dat er ruim 60 keer is afgeweken van het reguliere inkoopbeleid. In de meeste gevallen ging het om enkelvoudige gunning terwijl een meervoudige of Europese aanbesteding vereist was. Op basis van het aantal uitzonderingsverzoeken ten opzichte van het totaal aantal inkoopverzoeken sinds 2023 blijkt dat in 4% van de gevallen een uitzonderingsverzoek is ingediend.

Bij drie van de negen onderzochte dossiers uit 2023 (Onderhoud stroomvoorziening, PGB Alfa en Integrale crisishulp Jeugd Zuid-Limburg) is binnen de aanbestedingswet- en regelgeving gekozen voor een afwijkende procedure op basis van een uitzonderingsgrond.

De motieven voor afwijking kunnen onderverdeeld worden in de hoofdcategorieën:

- Technisch of juridisch exclusieve levering zoals specifieke software, infrastructuur of intellectueel eigendom;
- Dwingende spoed zoals urgente maatschappelijke opgaven of beleidsdeadlines;
- Vervolgopdrachten of continuïteit van lopende dienstverlening, waarbij een nieuwe aanbesteding niet haalbaar werd geacht;
- Markt met één relevante aanbieder, zoals innovatieve of maatwerksystemen.

Uitzonderingsverzoeken kwamen onder meer voor bij:

- Inhuur van adviseurs, projectleiders en interimmanagers,
- Specifieke software,
- Vervolgopdrachten,
- Uitbreiding of verlenging van bestaande contracten buiten de oorspronkelijke scope.

Bij een meerderheid van de ruim 60 afwijkingsvoorstellen werd het 'Beoordeling Inkoop Afwijkingadvies' (BIA-advies) positief afgegeven. In sommige dossiers werd een negatief advies afgegeven door Inkoop of concerncontroller vanwege onvoldoende motivering of ontbreken van een objectieve uitzonderingsgrond. In deze gevallen werd vervolgens door Directieteam en/of concerncontroller toch besloten af te wijken van het inkoopbeleid en daarmee onrechtmatigheid te aanvaarden, ondanks het negatieve preadvies. Overigens zijn Directieteam en concerncontroller tezamen bevoegd een besluit te nemen dat afwijkt van de voorgeschreven inkoopprocedures. Dit is geregeld in de op 20 juni 2023 vastgestelde Mandaatregeling van de gemeente. Sinds kort is als verbetermaatregel ingezet dat het Directieteam tijdelijk geen gebruik meer maakt van deze bevoegdheid om in gezamenlijkheid met de concerncontroller af te wijken van de aanbestedingsregels. Dergelijk afwijkingsverzoek moet dan aan het college worden voorgelegd. Er zijn geen afwijkingsverzoeken in het college geweest.

De rekenkamer merkt op dat in 2025 drie inkoopdossiers lopen waarbij Directieteam en concerncontroller -binnen hun mandaat- nog hebben ingestemd met het onrechtmatig verlenen van de opdracht:

Dienstverlening Skaeve Huse:

In december 2023 werd de vraag voorgelegd of de opdrachten voor persoonlijke begeleiding en toezicht binnen het project *Skaeve Huse*, dat in januari 2024 moest starten, rechtstreeks gegund mochten worden. Door de korte termijn was het op dat moment niet meer haalbaar om nog een rechtmatige aanbestedingsprocedure op te starten. Op basis van marktconsultatie en gewijzigde inzichten in benodigde verhouding tussen zorg en toezicht, is begin 2025 alsnog een aanbestedingsprocedure opgestart overeenkomstig artikel 2.38 van de Aanbestedingswet. De opdracht betreft een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente, woningcorporatie en zorgaanbieder voor de maatschappelijke begeleiding en ondersteuning van de bewoners. Daarbij is gekozen voor een integrale benadering, afgestemd op de praktijkervaringen en met voldoende tijd voor implementatie. De nieuwe overeenkomst voor zorg en begeleiding is per 1 juli 2025 van kracht geworden. De aanbesteding voor het onderdeel sociaal beheer (toezicht) loopt nog; de afronding daarvan wordt medio september 2025 verwacht.

Verlenging applicatie beheerssysteem openbare ruimte:

De huidige applicatie voor het beheer van de openbare ruimte, aangeschaft eind jaren '90, vormt een essentiële corebusiness-toepassing voor Stadsbeheer. Of de oorspronkelijke opdracht rechtmatig Europees werd aanbesteed, valt niet meer te achterhalen. Gezien de lange looptijd en jaarlijkse kosten wordt de overeenkomst als onrechtmatig gekwalificeerd, evenals de voorgenomen verlenging met twee jaar tot september 2027, met een mogelijke uitloop tot 2028. Ondanks dat de verlenging op zichzelf onder de Europese aanbestedingsdrempel blijft, had deze conform het gemeentelijk inkoopbeleid meervoudig onderhands moeten worden aanbesteed. Vanwege het hoge afbreukrisico bij vervanging, onduidelijkheid over toekomstige functionele vereisten (zoals assetmanagement en objectgericht werken), en een lange benodigde implementatietijd (minimaal twee jaar), is ervoor gekozen de bestaande overeenkomst toch te verlengen. Dit besluit is genomen door Directieteam en concern-controller, met als onderbouwing dat een overhaaste aanbesteding tot desinvesteringen, verwachtingskloof en risico's zou leiden. Voorafgaand aan de verlenging is een vrijwillige transparantie op Tendered gepubliceerd, zodat marktpartijen eventuele bezwaren kenbaar konden maken. Hoewel hiermee het vernietigingsrisico wordt beperkt, maakt dit de verlenging niet rechtmatig. Eén leverancier stelde vragen en na toelichting over de toekomstige aanbesteding in 2026 werd geen bezwaar ingediend. De verlenging is doorgezet.

Vervolgopdracht advies herijking governance jeugdhulp Zuid-Limburg:

In oktober 2024 leverde een adviesbureau een rapport op over de samenwerking binnen de jeugdregio Zuid-Limburg, met concrete aanbevelingen voor verbetering. Dit rapport is bestuurlijk vastgesteld en riep direct de behoefte op tot voortvarende uitvoering. Om vertraging te voorkomen, is het bureau gevraagd alvast de eerste uitvoeringsfase op zich te nemen (ca. € 45.000). De vervolgopdracht van € 78.200 had conform het gemeentelijk inkoopbeleid meervoudig onderhands aanbesteed moeten worden. Het team Beleid Jeugd en Onderwijs beriep zich op bestuurlijke urgentie, risico's van vertraging en de unieke expertise van het bureau. Er is echter geen geldige uitzonderingsgrond aanwezig conform het Handboek Inkoop (2024). Directieteam en concerncontroller hadden op 10 maart 2025 aanvankelijk niet ingestemd met rechtstreekse gunning, maar kwamen daar 19 maart na bestuurlijke afstemming op terug en stemden alsnog in met onrechtmatige opdrachtverlening. De opdracht is rechtstreeks aan het adviesbureau gegund, met een looptijd tot 1 september 2025.

8.12 Dossiers met bezwaren, klachten, kort geding

Uit het overzicht van aanbestedingsdossiers blijkt dat de gemeente Maastricht in de periode 2019 tot en met 2024 regelmatig te maken heeft gehad met bezwaren, klachten en enkele kort gedingen in het kader van haar inkoop- en aanbestedingspraktijk. De aard van de procedures varieert, maar betreft veelal betwistingen over uitsluitingen, beoordelingsmotivaties, ontoelaatbare wijzigingen of vermeende onrechtmatigheid van de gunningsbeslissing.

Belangrijkste bevindingen per jaar:

- Het jaar **2019** kende het grootste aantal bezwaarprocedures (8), waaronder over beoordelingscriteria, vermeende abnormaal lage inschrijvingen en klachten over

procedurele gebreken. In één geval werd de aanbesteding ingetrokken vanwege te strikte geschiktheidseisen. Ook werd naar aanleiding van een kort geding in het sociaal domein (jeugdhulp) een regeling met minimale behandelingsuren uit het bestek verwijderd.

- In **2020** leidden twee bezwaren tot kort geding, waarin de gemeente in beide gevallen in het gelijk werd gesteld. In het sociaal domein werd een kort geding aangespannen naar aanleiding van afwijzing van te laat ingediende inschrijvingen, de desbetreffende aanbidders werden in het ongelijk gesteld.
- In **2021** verloor de gemeente één kort geding (afvalstromen) en werd zij geconfronteerd met bezwaren over onduidelijke uitsluitingsgronden (personeels-systeem) en contractverlenging (Magisch Maastricht).
- **2022** bevat één bezwaar, gericht op onvoldoende motivering bij de afwijzing in het Sociaal Domein. Tevens werd een kort geding aangespannen tegen de destijds lopende aanbesteding voor Jeugd Wonen; de gemeente werd in het gelijk gesteld.
- In **2023** leidde een bezwaar tot een kort geding waarbij de gemeente werd veroordeeld tot herbeoordeling (veiligheidskleding). Andere dossiers betroffen vragen over transparantie bij vrijwillige bekendmakingen en technische motivering van een gunningsbeslissing.
- **2024** toont opnieuw meerdere bezwaren, vooral bij vrijwillige transparantiepublicatie of kleine onregelmatigheden. In sommige gevallen betrof het klachten zonder formele procedure of voortzetting.

De meeste bezwaren zijn gericht op:

- motivering van gunningsbeslissingen;
- toepassing van uitsluitingscriteria;
- inrichting van beoordelingscommissies;
- vermeend gebrek aan transparantie bij vrijwillige aankondigingen.

In een beperkt aantal gevallen is de gemeente in het ongelijk gesteld of moest tot herbeoordeling overgaan en wijzen de aantallen en aard van de bezwaren op kwetsbaarheden in de onderbouwing en vastlegging van het beoordelingsproces. Hoewel het aantal juridische procedures relatief beperkt is in verhouding tot het totale inkoopvolume, geeft het wel aan dat transparantie, motivering en uniforme dossiervorming van evident belang zijn.

9. Beantwoording Onderzoeksvragen

9.1 Beantwoording centrale vraag

Op basis van documentanalyse, dossieronderzoek en ambtelijke wederhoor luidt het antwoord op de centrale vraag als volgt:

Wordt het inkoopbeleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?

Het inkoopbeleid 2019 biedt een juridisch juist en beleidsmatig bruikbaar kader voor het gemeentelijke inkoopproces. Tegelijkertijd blijkt uit de onderzochte periode dat de toepassing in de praktijk niet altijd aantoonbaar rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is verlopen. Met name bij onderdrempelprocedures en externe inhuur ontbrak regelmatig centrale toetsing, systematische motivering of uniforme dossiervorming.

De gemeente heeft deze knelpunten onderkend en sinds 2020 gericht ingezet op versterking van de inkoopfunctie. Met de centralisatie medio 2023, de introductie van meldplicht vanaf 10.000 euro en het vaststellen van het inkoopbeleid 2024 in januari 2025 is inmiddels een stevige basis gelegd voor verbetering. Hieruit blijkt duidelijk dat de organisatie actief werkt aan het versterken van rechtmatigheid, het verbeteren van sturing en het vergroten van de beleidsmatige meerwaarde van inkoop.

Hoewel de uitvoering in de onderzochte periode nog niet volledig in lijn is met de beoogde rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, is het perspectief positief door de inmiddels genomen maatregelen en de aandacht voor verdere professionalisering.

1. Rechtmatigheid – verbetering ingezet, borging nog in ontwikkeling

Het inkoopbeleid 2019 bood een inhoudelijk en juridisch houdbaar toetsingskader. Uit interne analyses en accountantsverslagen blijkt echter dat de uitvoering in de jaren 2019–2023 op onderdelen kwetsbaar was. Met name bij externe inhuur en onderdrempelprocedures werd de motivering van keuzes nog niet consequent en eenduidig vastgelegd. Centrale toetsing en een uniforme werkwijze waren daarbij beperkt aanwezig. In 2020 is een traject gestart om de inkooporganisatie te centraliseren en te versterken, dat geleid heeft tot de oprichting van een centraal team Inkoop per 1 juli 2023. Van belang is op te merken dat sinds deze centralisering, inkopen vanaf € 10.000 vooraf dienen te worden aangemeld, waarna een bindend advies volgt over de te volgen aanbestedingsprocedure.

In het Handboek 2019 is uitgewerkt welke documenten in een inkoopdossier dienen te worden opgenomen. Sinds 2023 wordt dus stapsgewijs invulling gegeven aan meer centrale toetsing, het gebruik van formats en een uniforme dossieropbouw. Daarmee is de borging van rechtmatigheid versterkt, de structurele toepassing ervan vraagt in 2025 nog verdere verankering.

2. Doelmatigheid – efficiëntie en centrale sturing leiden tot verbetering

De decentrale organisatievorm tot medio 2023 leidde tot verschillen in werkwijzen, beperkte kennisdeling en onvolledige stuurinformatie. Inkoopkalenders ontbraken, contractbeheer was niet uniform en de beschikbare informatie was versnipperd.

De invoering van een centraal team Inkoop en de meldplicht vanaf € 10.000 per 1 juli 2023 betekenen een belangrijke verbetering in de procesinrichting. Door deze aanpak ontstaat meer grip op het proces, betere afstemming, en consistentere toepassing van procedures. Dit versterkt de doelmatigheid van de uitvoering. Tegelijkertijd is verdere procesborging, ondersteuning van budgethouders en het gebruik van sturingsdata nodig om deze verbeterslag volledig te laten doorwerken in de praktijk.

3. Doeltreffendheid – verbinding met beleidsdoelen in opbouw

Het inkoopbeleid 2019 benoemt zes inhoudelijke doelstellingen, waaronder professioneel opdrachtgeverschap, het ondersteunen van gemeentelijke prestaties en het hanteren van EMVI als uitgangspunt. In de uitvoering tot medio 2023 bleef de bijdrage aan het realiseren van de beleidsdoelen van inkoop beperkt aantoonbaar. Systematische prestatiemeting, beleidsmonitoring en een plan-do-check-act-cyclus (PDCA) ontbraken, waardoor het lastig was te beoordelen in hoeverre inkoop daadwerkelijk bijdroeg aan bestuurlijke doelstellingen zoals duurzaamheid, innovatie of sociale impact.

Sinds de centralisatie van de inkooporganisatie per 1 juli 2023 is gestart met centrale registratie van inkopen vanaf € 10.000 en monitoring van uitzonderingsgronden. Hoewel deze stap primair gericht is op rechtmatigheid en controle, biedt het ook de kans om voortaan gerichter beleidsinformatie te verzamelen. Daarmee is een begin gemaakt met het vergroten van de doeltreffendheid van het inkoopproces, mits deze monitoring ook wordt gekoppeld aan beleidsdoelen en effectmeting.

9.2 Beantwoording onderzoeksvragen

Op basis van documentanalyse, dossieronderzoek en eerder vastgestelde signalen luiden de antwoorden op de onderzoeksvragen als volgt:

Onderzoeksvraag 1:

Wordt er binnen de gemeente Maastricht gewerkt op basis van het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid?

Antwoord:

In april 2019 is het inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld door de raad en geldt voor alle inkopen. Tot 2023 was de uitvoering decentraal georganiseerd zonder centrale coördinatie, monitoring of toetsing. Hierdoor ontstond een wisselende uitvoering en beperkte aantoonbaarheid van naleving. Hoewel het handboek 2019 praktische richtlijnen bevat, werd de toepassing ervan niet uniform of toetsbaar geborgd. Sinds de inrichting van de centrale inkoopfunctie in juli 2023 is sprake van verbetering. Voor dit onderzoek is primair uitgegaan van het beleid 2019, secundair is het nieuwe beleid 2024 dat in januari 2025 in werking is getreden, getoetst.

Onderzoeksvraag 2:

Wordt conform dit beleid gewerkt (juridisch juist, doelmatig en doeltreffend)?

Antwoord:

Het inkoopbeleid 2019 is juridisch gebaseerd op de Aanbestedingswet 2012, de Gids Proportionaliteit en relevante Europese richtlijnen. De voorgeschreven procedures zijn doelmatig ingericht, met drempelbedragen en motiveringsverplichtingen. In de uitvoering ontbrak echter structureel een toetsing of evaluatie van doelmatigheid en doeltreffendheid. Ook werd de bijdrage van inkoop aan beleidsdoelen niet systematisch gemeten of bestuurlijk teruggekoppeld. Rechtmatigheid is in beleid geborgd, maar was in de praktijk niet altijd aantoonbaar door het ontbreken van een integraal toetsingskader, uniforme werkwijzen en centraal toezicht.

Deze tekortkomingen zouden moeten verbeteren door het nieuw ingevoerd inkoopbeleid 2024 en door de centralisering van de inkooporganisatie per 1 juli 2023. Daarbij wordt het centrale toezicht en de toetsing van inkoop de komende periode verder versterkt.

Onderzoeksvraag 3:

Wordt er gehandeld in overeenstemming met de rol en positie van de gemeenteraad?

Antwoord:

De gemeenteraad heeft het inkoopbeleid 2019 vastgesteld maar heeft sindsdien geen actieve of controlerende rol gehad bij de uitvoering ervan. Afwijkingen, resultaten en risico's zijn niet systematisch aan de raad teruggekoppeld, waardoor beleidscontrole en sturing vanuit de raad beperkt mogelijk waren.

In het nieuwe inkoopbeleid 2024 is dit deels hersteld. In hoofdstuk 5 'Organisatorische uitgangspunten' is opgenomen dat het college via de jaarrekening aan de raad verantwoording aflegt over de realisatie van de uitgangspunten van het inkoopbeleid. Ook is vastgelegd dat het beleidskader periodiek – eens per 4 á 5 jaar – wordt geëvalueerd en geactualiseerd. Aanvullend is op 10 december 2024 door de portefeuillehouder in de domeinvergadering Algemene Zaken de toezegging gedaan om de raad jaarlijks mee te nemen in actuele ontwikkelingen rondom inkoop en aanbesteding.

Onderzoeksvraag 4:

Wordt er gehandeld in overeenstemming met het geldende Handboek?

Antwoord:

Het handboek biedt concrete processtappen en instructies voor het inkoopproces, zoals raming, procedurekeuze en dossieropbouw. In hoofdstuk 1 van het handboek is opgenomen: *"Dit handboek begeleidt elke decentrale inkoper bij het maken van de juiste afwegingen en beslissingen gedurende een aanbesteding."* Het handboek is dus bedoeld als leidraad voor de decentrale inkopers. Zonder systematische evaluatie of centrale toetsing is echter niet vast te stellen in hoeverre het handboek daadwerkelijk als uitvoeringsnorm is gehanteerd. Er wordt wel met het handboek gewerkt, maar toepassing ervan is niet aantoonbaar geborgd in de uitvoering.

Onderzoeksvraag 5:

Wordt de marktbenadering afgestemd op de specifieke aard van de opdracht?

Antwoord:

Het beleid en handboek verplichten tot raming en marktverkenning voorafgaand aan de

procedurekeuze. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen enkelvoudige, meervoudige en Europese procedures, op basis van waarde en soort opdracht. In theorie wordt rekening gehouden met proportionaliteit en geschiktheid van de marktbenadering. De soort inkoop (levering, dienst of werk) en de kostenraming bepalen de te volgen inkoopprocedure. Overeenkomstig hoofdstuk 5 van het handboek geldt dat bij nationale en Europese procedures een marktverkenning, eventueel een marktconsultatie en een inkoopstrategie wordt opgesteld. In de inkoopstrategie is onder meer een analyse van de markt opgenomen en wordt de keuze voor de procedure gemotiveerd.

De door de rekenkamer getoetste dossiers die nationaal of Europees zijn aanbesteed, beschikken allen over een inkoopstrategie. Daar waar sprake is van toepassing van een uitzonderingsgrond op de regulier te volgen aanbestedingsprocedure, is dit gemotiveerd.

Onderzoeksvraag 6:

Zijn er structurele afwijkingen van het beleid en handboek zichtbaar?

Antwoord:

Tot 2023 ontbrak centrale registratie en toetsing van afwijkingen. Iedere afdeling was tot aan de centralisering van de inkoop per 1 juli 2023 zelf verantwoordelijk voor de registratie van afwijkingen, waardoor centraal overzicht ontbrak. Vanaf 1 juli 2023 worden de afwijkingen op het inkoop- en aanbestedingsbeleid centraal geregistreerd. Op basis van het aantal uitzonderingsverzoeken ten opzichte van het totaal aantal inkoopverzoeken sinds 2023 blijkt dat in 4% van de gevallen een uitzonderingsverzoek is ingediend.

Bij drie van de negen onderzochte dossiers – Onderhoud stroomvoorziening, PGB Alfa en Integrale crisishulp Jeugd Zuid-Limburg – is binnen de aanbestedingswet- en regelgeving gekozen voor een afwijkende procedure op basis van een uitzonderingsgrond.

Onderzoeksvraag 7:

Is bij de onderzochte casussen gehandeld volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid?

Antwoord:

De getoetste casussen uit 2023 laten zien dat in de meeste gevallen de uitvoering van het inkoopbeleid inhoudelijk juist is.

Bij drie onderzochte dossiers – Onderhoud stroomvoorziening, PGB Alfa en Integrale crisishulp Jeugd Zuid-Limburg – is binnen de aanbestedingswet- en regelgeving gekozen voor een afwijkende procedure op basis van een uitzonderingsgrond. Daarbij geldt dat sinds 2023 afwijkingsgronden centraal worden vastgelegd en dat de motivering hiervan is opgenomen in de aan de rekenkamer aangeleverde inkoopdossiers.

Bij enkele dossiers waren oorspronkelijke contractstukken of kostenramingen niet direct als zodanig herkenbaar in het dossier, deze zijn later na uitvraag alsnog aangeleverd of toegelicht. Bij de lopende Europese aanbestedingen is de documentatie in een enkel geval nog in afronding, maar zijn de vereiste documenten conform procedure opgesteld of in voorbereiding.

Zoals eerder vermeld heeft de rekenkamer het onderzoek uitgebreid naar de uitvoeringspraktijk in 2025, met specifieke aandacht voor de inkoop van externe inhuur. Uit de toetsing van 156 inhuurdossiers uit de eerste helft van 2025 blijkt dat de inhuur in alle gevallen correct en conform de regels is verlopen.

Bestuurlijke reactie

Bestuurlijke reactie op de conclusies rekenkamer

Conclusie 1 Rekenkamer	<i>De centrale vraag – of het inkoopbeleid rechtmatig, doelmatig en rechtmatig wordt uitgevoerd – wordt overwegend positief beantwoord over de meest recente jaren:</i> <i>Rechtmatigheid - positieve koers ingezet, borging in ontwikkeling</i> De rekenkamer concludeert dat de rechtmatigheid van het inkoopproces sinds juli 2023 zichtbaar is verbeterd, met als belangrijkste mijlpalen de oprichting van het team Inkoop, de meldplicht vanaf € 10.000 waarna bindend advies volgt, centrale vastlegging en sinds 2025 het gebruik van een Management Service Provider (MSP) voor externe inhuur. In het rechtmatigheidsverslag over 2024 was nog sprake van onrechtmatigheden ter waarde van € 7,3 miljoen, voornamelijk door dossiers waarin inhuur niet aantoonbaar rechtmatig verliep. Deze signalen benadrukken de noodzaak tot naleven van het beleid, toepassen van inkoopprocedures en de uniforme dossiervorming. Structurele verankering ervan binnen de organisatie blijft een aandachtspunt. <i>Doelmatigheid - meer grip door centralisatie en digitalisering</i> De invoering van een centraal team Inkoop, de inzet van digitale systemen (zoals Mercell) en de meldplicht vanaf € 10.000 per 1 juli 2023 betekenen een belangrijke verbetering in de procesinrichting. Door deze aanpak ontstaat meer grip op het proces, betere afstemming en consistentere toepassing van procedures. Dit versterkt de doelmatigheid van de uitvoering. Tegelijkertijd is verdere procesborging, gebruik van sturingsdata en ondersteuning van budgethouders nodig om verbeterlagen volledig te laten doorwerken. <i>Doeltreffendheid - verbinding met beleidsdoelen in opbouw</i> In de uitvoering van het inkoopbeleid tot medio 2023 bleef de bijdrage aan het realiseren van de beleidsdoelen van inkoop beperkt aantoonbaar. Het nieuwe beleid 2024 introduceert het sturingsinstrument Better Performance. In de uitvoeringspraktijk is gestart met centrale registratie van inkopen vanaf € 10.000 en monitoring van de uitzonderingsgronden. Hoewel deze stap primair gericht is op rechtmatigheid en controle, biedt het ook de kans om voortaan gerichter beleidsinformatie te verzamelen. Daarmee is een begin gemaakt met het vergroten van de doeltreffendheid van het inkoopproces, mits monitoring ook wordt gekoppeld aan beleidsdoelen en effectmeting.
Bestuurlijke reactie	Wij herkennen ons in uw conclusie, dat de vraag of de uitvoering van het inkoopbeleid in de meest recente jaren rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is uitgevoerd overwegend positief kan worden beantwoord, maar wij zijn er nog niet.

	Het naleven van inkoopbeleid, het toepassen van inkoopprocedures en uniforme dossiervorming blijven aandachtspunten. Reden om in 2025 en volgende jaren volop in te zetten op het structureel verankeren hiervan in de organisatie. Tegelijkertijd is verdere procesborging, gebruik van sturingsdata en ondersteuning van budgethouders nodig om verbeterlagen volledig te laten doorwerken.
Conclusie 2 Rekenkamer	<i>Beleidskader Inkoopbeleid juridisch correct, uitvoering verbeterd</i> Het beleidskader 2019 was juridisch correct, maar onvoldoende operationeel geborgd. De uitvoering verschilde per afdeling en was nauwelijks toetsbaar. Het inkoopbeleid 2024 vormt een duidelijke stap vooruit met de centrale inkoopfunctie en toetsing, verplichte aanmelding vanaf € 10.000, verplicht gebruik van handboek, formats, digitalisering en dossiervorming en de invoering van het Three Lines of Defense-model met expliciete toets door concerncontroller en Directieteam. Ook de invoering van Better Performance voor effectmeting en de verplichte weging van duurzaamheid, social return en Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI) doelen per categorie zullen bijdragen aan een effectievere uitvoering van het inkoopproces. De rol van de raad zal worden verstevigd doordat in de jaarrekening door het college verantwoording wordt afgelegd over de realisatie van de in het inkoopbeleid 2024 vermelde uitgangspunten. Daarnaast biedt een 4 á 5 jaarsevaluatie van het inkoopbeleid en de toezegging van de portefeuillehouder de raad jaarlijks mee te nemen in actuele ontwikkelingen rondom inkoop- en aanbestedingen, een basis voor de versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.
Bestuurlijke reactie	Wij herkennen ons in uw conclusie, dat de uitvoering van het inkoopbeleid de meest recente jaren duidelijk is verbeterd.
Conclusie 3 Rekenkamer	<i>Doorontwikkeling inkooporganisatie brengt zichtbaar verbetering</i> De gemeente heeft sinds 2020 duidelijk werk gemaakt van de doorontwikkeling van de inkooporganisatie. De overgang van decentrale naar centrale sturing in juli 2023 is doorgevoerd met concrete maatregelen zoals de meldplicht vanaf € 10.000, het instellen van projectteams en het gebruik van spendanalyses (uitgavenanalyses). Deze stappen dragen bij aan betere prestaties, minder fouten en meer grip op het inkoopproces. Tegelijkertijd vergen de noodzakelijke randvoorwaarden - zoals voldoende capaciteit, de ondersteuning van budgethouders en heldere regie - nog aandacht om deze verbeterlijn vast te houden.
Bestuurlijke reactie	Wij zijn blij met uw conclusie, waarin u aangeeft dat de gemeente sinds 2020 duidelijk werk heeft gemaakt van de doorontwikkeling van de inkooporganisatie. Het borgen van de noodzakelijke randvoorwaarden zien wij als een continu proces.

Conclusie 4 Rekenkamer	<i>Signalen accountant meerjarig waarschuwend, opvolging beperkt</i> De verslagen van de accountant tonen een consistent patroon van signalen en waarschuwingen in de naleving van de eigen inkoop- en aanbestedingsregels en over rechtmatigheid, met name bij externe inhuur. Ondanks de getroffen maatregelen blijven fouten tot in 2024 terugkeren. Met de inzet van een Management Service Provider (MSP) in 2025 is een belangrijke stap gezet om rechtmatigheid te borgen.
Bestuurlijke reactie	Wij herkennen ons in uw conclusie. Ondanks maatregelen bleven fouten over het naleven van het inkoopbeleid tot in 2024 terugkeren. Met de inzet van een Management Service Provider (MSP) via IGOM is in 2025 een belangrijke stap gezet om rechtmatigheid te borgen. Zoals u terecht opmerkt in uw rekenkamerrapport groeit het besef in de organisatie om rechtmatig te werken en de regels van Inkoopbeleid 2024 te volgen. Dit leiden wij mede af uit het geringer aantal dossiers dat directie en concerncontroller ontvangen met het verzoek via uitzonderingsgronden in te kopen. Wij zien dit als een belangrijke stap die zijn vervolg krijgt in de komende jaren.
Conclusie 5 Rekenkamer	<i>Toepassing uitzonderingsgronden onvoldoende geborgd</i> De toepassing van uitzonderingsgronden op voorgeschreven inkoopprocedures is over de jaren 2019–2023 onvoldoende structureel vastgelegd en gemotiveerd. Tot aan de centralisatie per 1 juli 2023 ontbrak een centrale registratie. Ook na 2023 zijn gevallen geconstateerd waarin werd afgeweken van het negatieve advies van inkoop. Dit wijst op een nog kwetsbare borging van het rechtmatigheidsbeginsel. Vanaf 2025 is sprake van groeiend besef en zichtbare verbetering in de naleving en verantwoording.
Bestuurlijke reactie	Wij herkennen ons in uw conclusie. Zoals aangegeven in onze reactie bij conclusie 4 groeit in de organisatie het besef om rechtmatig te werken en de regels van Inkoopbeleid 2024 te volgen. Wij zijn ons ervan bewust dat rechtmatigheid van inkopen een belangrijk aandachtspunt blijft in onze organisatie de komende jaren.
Conclusie 6 Rekenkamer	<i>Casusanalyse laat steeds meer correctere toepassing zien</i> De toetsing van casussen uit 2023 en inhuurdossiers uit 2025 laat zien dat sinds de centralisatie van de inkoopfunctie in juli 2023 sprake is van een toename in correctere toepassing van procedures. Veel dossiers voldoen aan de eisen van rechtmatigheid en motivering. Afwijkingen zijn in de meeste gevallen gemotiveerd en geregistreerd. In een aantal gevallen kan het dossier beter gedocumenteerd worden. Het aantal juridische procedures is relatief beperkt in verhouding tot het totale inkoopvolume, het geeft wel aan dat transparantie, motivering en uniforme dossiervorming van evident belang blijven.
Bestuurlijke reactie	Wij herkennen ons in uw conclusie. Sinds de centralisatie worden procedures beter toegepast. Wij zijn ons daarbij bewust dat dossiervorming continu aandacht verdient evenals het doorvoeren van verbeteringen.

Bestuurlijke reactie op de aanbevelingen aan de raad	
Aanbeveling 1 aan de raad	<i>Veranker rechtmatigheid in de organisatie</i> Zie erop toe dat het college de organisatie in staat blijft stellen om de naleving van rechtmatigheidsvereisten duurzaam te borgen en geleerde lessen om te zetten in blijvende verbeteringen, zoals het consistent toepassen van het handboek, het implementeren van beheersmaatregelen, het motiveren van afwijkingen en het completeren van inkoopdossiers. Laat het college aantonen hoe centrale toetsing, monitoring en sturing op beleidsdoelen worden doorvertaald naar de uitvoering. Vraag actief naar rapportages over prestaties, maatschappelijke effecten en de bijdrage aan de gemeentelijke doelstellingen.
Bestuurlijke reactie	Wij hebben kennisgenomen van uw aanbeveling aan de raad. Het verankeren van rechtmatigheid in onze organisatie onderschrijven wij. De organisatie zullen wij daarom in staat stellen om de noodzakelijke randvoorwaarden - waaronder voldoende capaciteit en ondersteuning van budgethouders - te creëren om de rechtmatigheid te borgen.
Aanbeveling 2 aan de raad	<i>Verstevig borging en toetsing van uitzonderingsverzoeken</i> Spreek met het college af dat afwijkingen alleen plaatsvinden bij duidelijke onderbouwing en volledige dossiervorming. Vraag periodiek inzicht in het aantal uitzonderingsverzoeken op het inkoopbeleid, de motivering ervan en hoe deze zijn beoordeeld door Inkoop en Concerncontrol.
Bestuurlijke reactie	Wij hebben kennisgenomen van uw aanbeveling aan de raad. Wij zijn het met u eens dat afwijkingen op het inkoopbeleid alleen dienen plaats te vinden bij een duidelijke onderbouwing en volledige dossiervorming.
Aanbeveling 3 aan de raad	<i>Bespreek signalen uit het accountantsverslag</i> Bespreek jaarlijks met het college het rechtmatigheidsverslag en de signalen uit het accountantsverslag, met bijzondere aandacht voor herhaalde onrechtmatigheden. Vraag het college om structurele verbetermaatregelen te formuleren en expliciet te verantwoorden hoe geconstateerde fouten worden opgevolgd binnen de planning- en control cyclus.
Bestuurlijke reactie	Wij hebben kennisgenomen van uw aanbeveling aan de raad. De rechtmatigheidsverantwoording maakt onderdeel uit van het jaarrekeningtraject en wordt opgevolgd.
Aanbeveling 4 aan de raad	<i>Zorg voor actieve betrokkenheid</i> Zorg als raad voor actieve betrokkenheid bij de verantwoording in de jaarrekening over de realisatie van de uitgangspunten in het inkoopbeleid, de 4 á 5- jaarlijkse evaluatie van het inkoopbeleid en de door de portefeuillehouder toegezegde jaarlijkse informatie over de actuele inkoopontwikkelingen.
Bestuurlijke reactie	Wij hebben kennisgenomen van uw aanbeveling aan de raad.

Slotwoord

Dit rapport is opgesteld als onafhankelijk rekenkameronderzoek naar de toepassing van het inkoop- en aanbestedingsbeleid binnen de gemeente Maastricht. Daarbij is uitgegaan van het geldende inkoopbeleid 2019 en het bijbehorende handboek als toetsingskader. Het rapport schetst eveneens de ontwikkelingen, de verschillen en de recente uitvoeringspraktijk van het inkoopbeleid 2024, in januari 2025 vastgesteld.

Wij zijn verheugd dat het college zich herkent in de conclusies en aanbevelingen en met ons deelt om verdere verbeteringen te realiseren, de rechtmatigheid te borgen en het inkoopbeleid duurzaam te verankeren.

De rekenkamer dankt de betrokken ambtenaren voor hun medewerking, openheid en toelichting. De bevindingen en conclusies in dit rapport zijn met grote zorgvuldigheid tot stand gekomen.

Maastricht, oktober 2025

Lieve Schousterden
Voorzitter Rekenkamer Maastricht



Bijlage 1. Vergelijking drempelbedragen gemeentelijke inkoopprocedures 2019/2023/2025

Leveringen & Diensten (decentraal bestuur):

Proceduretype	2019	2023	2025
Enkelvoudige offerteaanvraag	< € 50.000	< € 50.000	< € 50.000
Meervoudig onderhands	€ 50.000 – € 221.000	€ 50.000 – € 215.000	€ 50.000 – € 221.000
Europese aanbesteding	> € 221.000	> € 215.000	> € 221.000

Sociale en specifieke diensten:

Proceduretype	2019	2023	2025
Enkelvoudige offerteaanvraag	< € 50.000	< € 50.000	< € 750.000 (mits geen grensoverschrijdend belang)
Meervoudig onderhands	€ 50.000 – € 750.000	€ 50.000 – € 750.000	Zie enkelvoudig
Europese aanbesteding	> € 750.000	> € 750.000	> € 750.000

Werken:

Proceduretype	2019	2023	2025
Enkelvoudige offerteaanvraag	< € 150.000	< € 150.000	< € 150.000
Meervoudig onderhands	€ 150.000 – € 1.500.000	€ 150.000 – € 1.500.000	€ 150.000 – € 1.500.000
Nationale/Europese aanbesteding	> € 1.500.000	> € 1.500.000	> € 1.500.000

Toelichting

- De bedragen zijn excl. BTW en sluiten aan bij het beleid van Maastricht
- De nationale drempels voor werken zijn beleidsmatig vastgesteld, niet Europees bepaald, maar vaak afgestemd op de Gids Proportionaliteit.
- Europese aanbesteding is verplicht bij overschrijding van de EU-drempel; daaronder geldt beleidsruimte binnen het nationale kader.

Bijlage 2. Vergelijking Europese drempelbedragen voor aanbestedingen 2019/2023/2025

Soort opdracht	2019	2023	2025
Werken	€ 5.548.000	€ 5.382.000	€ 5.538.000
Leveringen & diensten (decentraal bestuur)	€ 221.000	€ 215.000	€ 221.000
Leveringen & diensten (centraal bestuur = Rijk)	€ 144.000	€ 140.000	€ 143.000
Sociale en specifieke diensten	€ 750.000	€ 750.000	€ 750.000

Toelichting

- De Europese drempelbedragen zijn excl. BTW, geldig per 1 januari en bepalen vanaf welk bedrag een opdracht Europees moet worden aanbesteed.
- Het onderscheid tussen *centraal* en *decentraal bestuur* is relevant voor overheden: De gemeente Maastricht geldt als decentraal (lokaal) bestuur → kolom Leveringen & diensten (decentraal bestuur) is van toepassing.
- *Sociale en specifieke diensten* vallen onder een vereenvoudigde procedure (bijv. Wmo, jeugdzorg, participatie).
- Europese drempelbedragen worden elke twee jaar herzien en vastgesteld door de Europese Commissie.

Bijlage 3. Checklist toetsing inkoopcasussen

Toetsing casussen – Inkoopbeleid 2019

Per punt ja/nee en toelichting.

1. **Is het juiste type opdracht vastgesteld (werk, levering of dienst)?**
→ Correcte categorisering is noodzakelijk voor het bepalen van de aanbestedingsprocedure.
2. **Is een raming gemaakt en is op basis daarvan de juiste procedure toegepast?**
→ Controleer de gekozen aanbestedingsvorm aan het geraamde opdrachtbedrag en drempel
3. **Is getoetst of er al een bestaande (raam)overeenkomst beschikbaar was?**
→ Controleer onnodige of onrechtmatige aanbestedingen buiten bestaande contracten om.
4. **Is de keuze voor procedure en leverancier voldoende gemotiveerd en vastgelegd?**
→ Check motivering in het aanbestedingsformulier, nota van inlichtingen of gunningsbesluit.
5. **Is het aanbestedingsdossier volledig en controleerbaar opgebouwd?**
→ Bevat het dossier minimaal: raming, motivatie, offerte(s), beoordeling, gunning, contract.
6. **Zijn er afwijkingen van beleid of handboek? Zo ja, zijn die schriftelijk gemotiveerd?**
→ Afwijkingen moeten gemotiveerd en (indien van toepassing) geaccordeerd zijn.
7. **Is de opdracht aantoonbaar rechtmatig en doelmatig uitgevoerd?**
→ Toets of procedure en resultaat in lijn zijn met wet/regelgeving én gemeentelijke doelen.
8. **Andere waarneming/opmerkingen?**

Bijlage G uit het Rekenkamerrapport Externe Inhuur

Over 2017 vermeldt de accountant in de Managementletter 2017 (op pag. 20): “Bij de controle van de naleving van de Europese aanbestedingsregels hebben wij bij de jaarrekeningcontrole 2016 voor een totaalbedrag van € 4,1 mln. aan fouten geconstateerd. Deze fouten hebben o.m. betrekking op fouten geconstateerd bij de controle 2016 voor een totaalbedrag van € 3,2 mln. (incl. extrapolatie). Deze fouten hebben met name betrekking op aanbestedingen i.h.k.v. de inhuur van personeel (diensten) en “soortgelijke” werkzaamheden (leveringen en diensten).” En ook: “Gezien de omvang van de fouten in 2016 adviseren wij u z.s.m. bovenstaande fouten voor de massa 2017 te analyseren en acties te ondernemen. Voor 2017 heeft nog geen interne controle op de aanbestedingen plaats gevonden. U heeft aangegeven de controle op de naleving van de aanbestedingsregels op korte termijn op te pakken”.

Over 2018 schrijft de accountant in de Managementletter (pag. 10) dat tijdens de jaarrekeningcontrole 2017 voor € 3,9 mln. fouten zijn geconstateerd. Deze fouten hebben voor € 2,2 mln. met name betrekking op aanbestedingen in het kader van inhuur personeel (diensten) en “soortgelijke” werkzaamheden. De gemeente dient aanvullend extra controles uit te voeren. Specifiek voor externe inhuur: “Uit de interne controle van de afdeling Concernzaken blijkt een drietal inkopen van externe inhuur waarvan op dit moment nog niet is vastgesteld of deze rechtmatig zijn aanbesteed. Wij adviseren u op korte termijn vast te stellen of deze inhuur rechtmatig heeft plaats gevonden en indien nodig een aanbestedingsspecialist te betrekken bij de onderbouwing”.

Over 2019 meldt de accountant in de managementletter dat bij de jaarrekeningcontrole 2018 rechtmatigheidsfouten zijn geconstateerd. Deze hebben met name betrekking op aanbestedingen in het kader van de inhuur van personeel (diensten) en “soortgelijke werkzaamheden” (leveringen en diensten). De accountant heeft vastgesteld dat de interne beheersingsomgeving van onvoldoende niveau is. Er is géén sprake van een adequate preventieve, dan wel detectieve beheersingsmaatregel welke toeziet op de naleving van de Europese aanbestedingsregels.

Over 2020 wordt in de Managementletter aangegeven dat sprake is van een preventieve beheersingsmaatregel bij aanbestedingen boven € 10.000, maar deze wordt niet systematisch afgedwongen, zodat de inkoopadviseurs afhankelijk zijn van de aanlevering door de inkopers. Het risico is daardoor dat aanbestedingsregels niet worden nageleefd. Aanbevolen wordt om deze preventieve beheersmaatregel af te dwingen. In het accountantsverslag 2020 wordt bij een nieuwe aanbestedingsfout (ad € 562.000) opgemerkt dat “...sprake is van een enkelvoudige aanbesteding die Europees had moeten worden aanbesteed. Het gaat hierbij om crediteur Randstad voor de inhuur personele capaciteit voor de gemeente Maastricht”.