



Samenvatting

Het college heeft besloten tot vaststelling van het Handboek Inkoop. Het handboek vormt een uitwerking van het geactualiseerde gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid, zoals onlangs door de raad vastgesteld. Dit handboek bevat, in aansluiting op het beleid, meer concrete handvatten om het nieuwe beleid in de praktijk toe te passen.

De directeur bedrijfsvoering is, vanwege het technische karakter van de onderliggende procedures en werkprocessen, gemandateerd om tussentijds het handboek aan te passen in geval van actuele ontwikkelingen in wet- en regelgeving en/of jurisprudentie. Aanpassing van bijlage 1 blijft voorbehouden aan het college. In deze bijlage zijn regels opgenomen die een nadere uitwerking zijn van de juridische-, ideële-, economische- en organisatorische uitgangspunten zoals opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Bijvoorbeeld de toepassing van Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen.

1. Beslispunten

1. Het handboek Inkopen bij Maastricht 2025 incl. bijlagen vast te stellen
2. Het Handboek Inkoop- en aanbesteding Gemeente Maastricht, zoals vastgesteld op 12 februari 2019, in te trekken
3. De directeur Bedrijfsvoering te mandateren het handboek en bijbehorende stroomschema's excl. (Werkingsbereik, Uitgangspunten en Bevoegdheden) tussentijds aan te passen. Dit op basis van periodieke evaluaties met stakeholders.

Besluit Burgemeester en wethouders d.d. 1 april 2025:

Conform.



2. Aanleiding

Het handboek is een nadere uitwerking van het geactualiseerde gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid, zoals onlangs door de raad d.d. 28 januari jl. vastgesteld. Het Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht 2024 heeft een strategisch karakter. In verband hiermee is parallel aan het beleid het Handboek Inkopen ontwikkeld. Dit handboek bevat meer concrete handvatten om het nieuwe beleid in de praktijk toe te passen, wie is waarvoor verantwoordelijk en het is bedoeld voor alle medewerkers die een rol in het inkoop- en aanbestedingsproces vervullen. Ook worden in het handboek de gevolgen van de centrale positionering van de inkoopfunctie en de werkprocessen die daarbij horen meegenomen.

3. Beoogd effect

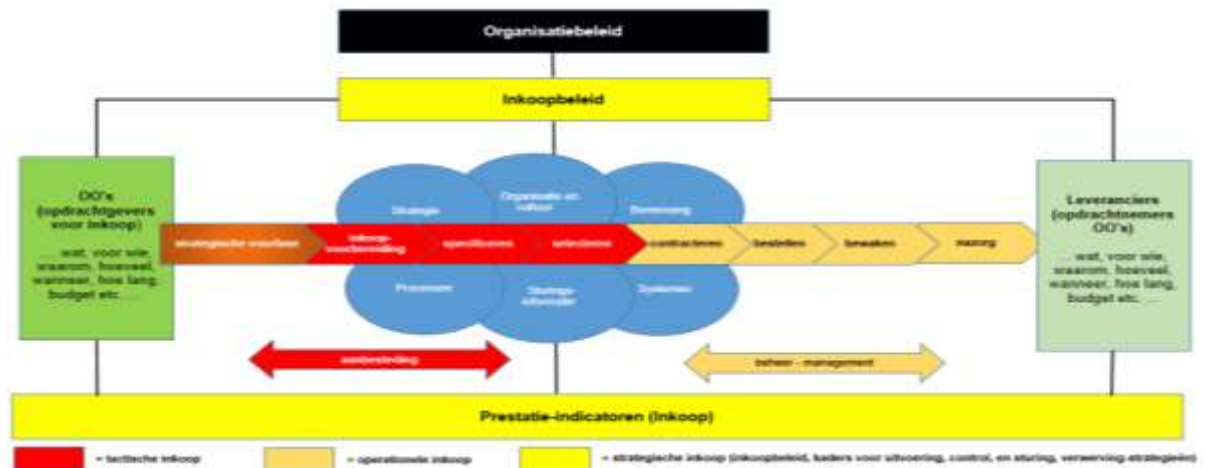
Het Inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft een strategisch karakter. In verband hiermee is parallel aan het beleid het Handboek Inkopen ontwikkeld. Dit handboek bevat meer concrete handvatten om het nieuwe beleid in de praktijk toe te passen en is bedoeld voor alle medewerkers die een rol in het inkoop- en aanbestedingsproces vervullen en is bedoeld als hulpmiddel bij het inkopen van werken, diensten en leveringen. Ook worden in het handboek de gevolgen van de centrale positionering van de inkoopfunctie voor de werkprocessen daarbij meegenomen.

Als gevolg van de op 1 juli 2023 doorgevoerde centrale aansturing van de inkoopfunctie zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het inkoopproces op onderdelen anders in de organisatie belegd. Met behulp van diverse stakeholders uit de organisatie zijn deze taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden opnieuw in de vorm van een zogenaamde RACI-tabel beschreven en vervolgens schematisch in stroomschema's in Engage vastgelegd. Deze stroomschema's zijn via een digitale verwijzing in het handboek voor iedereen eenvoudig toegankelijk. Daarmee wordt voor iedereen die een bepaalde rol in het inkoopproces vervult duidelijk gemaakt wat van hem of haar wordt verwacht. Dit geheel is - met uitzondering van de RACI-tabel - in het nu voorliggende handboek vastgelegd. Het handboek heeft daarmee het karakter van een interne werkinstructie voor iedereen die in de organisatie een rol in het inkoopproces vervult. De RACI-tabel is door het DT vastgesteld.

Tevens zijn de afhankelijkheden met andere thema's meegenomen in dit handboek waaronder de koppeling tussen inhuur van personeel en inkoop, het volgen van de budgethouderregeling, archivering en de realisatie van duurzaamheidsdoelstellingen middels inkoop.



Onderstaande afbeelding laat het inkoopproces zien waarbij acht fasen zijn te onderscheiden van strategische voorfase tot en met nazorg.



4. Argumenten

1.1. Door de invoering en toepassing van het handboek neemt de kwaliteit van inkoop- en aanbesteding toe.

Het handboek geeft managers en medewerkers duidelijke kaders mee hoe te handelen bij het voeren van een inkoopprocedure. Aanbestedingsprocedures worden uniform en rechtmatig toegepast, de afdelingen worden door team Inkoop hierbij professioneel ondersteund. Het handboek bestaat uit 14 hoofdstukken en 2 bijlagen. De 14 hoofdstukken zijn vooral een uitleg/instructie voor medewerkers in de organisatie wat te doen wanneer men een opdracht dient in te kopen. Bijlage 1 'Werkingsbereik, Uitgangspunten en Bevoegdheden' betreft uitvoeringsregels die een nadere uitwerking zijn van de juridische-, ideële-, economische- en organisatorische uitgangspunten die zijn opgenomen in het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid. Voorbeelden van deze uitvoeringsregels hebben o.a. betrekking op Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI) en onder welke voorwaarden kan worden afgeweken van vastgestelde aanbestedingsprocedures. Bij de inrichting van het handboek is uitgegaan van de navolgende uitgangspunten:

- Inkopen vanaf 10.000 Euro worden aangemeld en voorzien van een bindend advies vanuit team Inkoop (hoofdstuk 4 en 5);



- Inkopen tot 50.000 Euro voor leveringen en diensten en 150.000 Euro voor werken mag het organisatieonderdeel zelf uitvoeren na een bindend advies van team Inkoop (hoofdstuk 6);
- Inkopen vanaf 50.000 Euro voor leveringen en diensten en 150.000 Euro voor werken worden na een bindend advies van team Inkoop begeleid door team Inkoop (hoofdstuk 7 en 8);
- Inkopen die vallen onder een raamovereenkomst, behalve wanneer het inhuur betreft, mag het organisatieonderdeel zelf uitvoeren (hoofdstuk 10);
- Inkopen die betrekking hebben op inhuur worden vooraf gemeld ook wanneer er al een raamovereenkomst bestaat. Na aanmelding volgt een bindend advies. Er is een proces opgesteld tussen HR en team Inkoop. Dit met als doel om de kwetsbaarheid in dit proces terug te dringen (hoofdstuk 11).

1.2. Vaststelling van het handboek door het college is van belang voor de status van het document en de grondslag voor de handhaving ervan.

Het handboek is een concretisering van het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid d.d. 28 januari 2025. De strategische uitgangspunten zijn vastgesteld door de raad en het college is bevoegd om nadere regels vast stellen en daarmee de strategische uitgangspunten te concretiseren.

2.1. Het huidige Handboek Inkoop- en aanbesteding, zoals vastgesteld op 12 februari 2019, is niet meer actueel en in lijn met het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Het handboek uit 2019 is niet meer in lijn met het nieuwe vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid d.d. 28 januari 2025 en met de huidige inrichting van de inkoopfunctie. Met de vaststelling van het nu voorliggende handboek dient het handboek uit 2019 te worden ingetrokken.

3.1. Vanwege het technische karakter van de onderliggende procedures en werkprocessen is de directeur Bedrijfsvoering bevoegd tot het aanpassen van het handboek behalve bijlage 1.

Actuele landelijke ontwikkelingen in wet- en regelgeving, jurisprudentie en/of aanpassing van de taken, rollen en verantwoordelijkheden binnen de inkooporganisatie kunnen aanpassing van het handboek noodzakelijk maken. Het gaat dan om onderliggende procedures en en werkprocessen die ambtelijk aangepast dienen te worden en niet een wijziging tot gevolg hebben van de uitgangspunten zoals opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Een voorbeeld van een dergelijke wijziging



kan zijn dat een taak van bijv. een inkoopadviseur of budgethouder binnen een van de fasen in het inkoopproces dient te worden toegevoegd of gewijzigd.

5. Kanttekeningen of risico's

1.1. Het toepassen van MVOI- criteria kan in voorkomende gevallen een overschrijding van het budget tot gevolg hebben

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is meer aandacht voor duurzaamheid via Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI) gevraagd. Zowel bij het formuleren van het programma van eisen voor een aanbesteding als de uitvoering ervan. Dit vloeit niet alleen voort uit het vastgestelde Inkoopbeleid, maar ook uit de ondertekening van het MVOI Manifest waartoe het college onlangs heeft besloten. MVOI of duurzaam inkopen betekent dat de gemeente de effecten op “people, planet en profit” daar waar mogelijk meeneemt bij haar inkopen en haar bedrijfsvoering. Het gaat dan om het opnemen van criteria/eisen bij de navolgende thema's: Social return, milieu incl. biodiversiteit, klimaat, circulariteit, internationale sociale voorwaarden (ketenverantwoordelijkheid) en diversiteit & inclusie.

Conform geldend inkoop- en aanbestedingsbeleid dienen bij inkopen met een geraamde waarde van 50.000 Euro of meer MVOI criteria te worden opgenomen in de aanbestedingsstukken. Deze criteria kunnen bijvoorbeeld in de geschiktheid/selectie- en/of gunningscriteria en/of uitvoeringseisen worden opgenomen. Voor de toepassing van de specifieke eisen vanuit Social Return geldt een geraamde opdrachtwaarde van 100.000 Euro of meer.

In voorkomende gevallen kan het toepassen van MVOI bij een aanbesteding een overschrijding van het budget tot gevolg hebben. De navolgende procedure is hieromtrent in het handboek opgenomen:

- Als in de voorbereidende fase van de aanbesteding duidelijk is dat door het toepassen van een of meer MVOI- criteria het betreffende budget van budgethouder wordt overschreden met minimaal 10% én het betreft een overschrijding van 100.000 Euro of meer dan kan pas na een besluit van het college tot publicatie van de aanbesteding worden overgegaan.
- Een daartoe strekkend voorstel aan het college kan onder meer inhouden dat er niet wordt overgegaan tot het toepassen van MVOI- criteria, het deels toepassen van MVOI-criteria, waardoor er geen overschrijding van de begroting zal plaatsvinden, of de overschrijding wordt door aanpassing van de MVOI-criteria teruggebracht tot onder de 10% van de begroting én tot minder dan 100.000 Euro.



- Ook kan het voorstel inhouden de MVOI-criteria juist wel volledig toe te passen waarvoor aanvullend budget noodzakelijk is. In dit geval moet vooraf overleg met de afdeling Financiën hebben plaatsgevonden en dient dan ook een dekkingsvoorstel te worden opgenomen in het collegevoorstel.
- Mocht in de voorbereidende fase voor budgethouder niet duidelijk zijn dat er door toepassing van MVOI er een overschrijding van de begroting aan de orde is, en dit pas na beoordeling van de inschrijvingen wordt geconstateerd, dan dient alsnog een voorstel aan het college te worden voorgelegd zoals hiervoor beschreven. Dit dient plaats te vinden voordat een voornemen tot gunning wordt geuit.

1.2. Wanneer is afwijken van de vastgestelde aanbestedingsprocedures mogelijk

Zoals opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid is afwijken van de voorgeschreven aanbestedingsprocedures voor inkopen, waarvan de geraamde waarde gelijk is aan of hoger dan de drempel voor Europees aanbesteden, enkel toegestaan mits dit past binnen de Aanbestedingswet en zoals omschreven in de Gids Proportionaliteit. Ditzelfde geldt voor inkopen onder de Europese drempel. De Aanbestedingswet en de Gids Proportionaliteit laten echter meer ruimte om bij inkopen onder de Europese drempel af te wijken van de te volgen aanbestedingsprocedure. In het handboek zijn de mogelijkheden opgenomen wanneer afgeweken kan worden van een aanbestedingsprocedure onder de Europese drempel.

In de navolgende gevallen kan worden afgeweken van de te volgen aanbestedingsprocedure voor inkopen onder de Europese drempel:

- a) Er is sprake van dwingende spoed als gevolg van onvoorziene omstandigheden die niet aan de Gemeente zijn toe te rekenen;
- b) Er is sprake van een opdracht die om artistieke, exclusieve, kennis-specifieke of technische redenen slechts aan één bepaalde opdrachtnemer kan worden toevertrouwd;
- c) Er is sprake van aanvullende diensten of werken die, als gevolg van onvoorziene omstandigheden, noodzakelijk zijn om de oorspronkelijke dienst of het werk te kunnen verlenen;
- d) Er is sprake van wettelijk gedwongen winkelnering;



- e) Er is sprake van noodzaak van ongestoorde continuering van de bedrijfsvoering waarbij de keuze van een andere opdrachtnemer onder meer onaanvaardbaar hoge kosten, gevaar voor de continuïteit van een project, grote risico's of technische moeilijkheden met zich meebrengt;
- f) Er is sprake van innovatieve (pilot-) projecten. Onder innovatieve oplossingen worden producten, werken en diensten verstaan die nog niet (met het gewenste prestatieniveau) op de markt beschikbaar zijn;
- g) Als een aanbestedingsvorm nadelig is wegens andere zwaarwegende argumenten die niet vallen onder de situaties zoals benoemd in sub a t/m f.

In de mandaatlijst is opgenomen dat afwijken van de vastgestelde procedures mogelijk is, na een positief advies van team Inkoop. Bij afwijking van het bindend advies van team Inkoop vindt escalatie plaats via het voorleggen van de casus aan het DT en de concerncontroller. Zij hebben tezamen de bevoegdheid af te wijken van de voorgeschreven aanbestedingsprocedure. Indien DT en concerncontroller niet tot een eenduidig besluit komen vindt besluitvorming plaats in het college. De uitzonderingen onder e t/m g dienen altijd te worden voorgelegd ter besluitvorming aan DT en concerncontroller. Team Inkoop kan hierover niet zelfstandig een besluit nemen. Het invoeren van een dergelijke uitzonderingsgrond vraagt altijd een nadere organisatorische/bestuurlijke afweging die verder gaat dan wat wel of niet past binnen de Aanbestedingswet- en regelgeving.

1.3 Inhuur van personeel mag niet leiden tot een verkapt dienstverband

Tijdelijke inhuur van medewerkers kwalificeert als een overheidsopdracht. Dit betekent dat inhuur dient te voldoen aan de Aanbestedingswet- en regelgeving, maar ook aan aanverwante wet- en regelgeving zoals de wet DBA (deregulering beoordeling arbeidsrelaties) die tot doel heeft de bestrijding van schijnzelfstandigheid. Medewerkers uit de disciplines HR, Inkoop en Financiën hebben samen een proces opgesteld m.b.t. inhuur en om inhuur te toetsen langs de wet DBA. In het handboek is in hoofdstuk 11 het inhuurproces beschreven en daarin is een link opgenomen naar Stella waarin de procedures rondom inhuur verder zijn beschreven door HR. Vraagstukken op het gebied van inhuur personeel kunnen onder meer gesteld worden via zzp@maastricht.nl



1.4 Eigenaarschap van een inkoop wijzigt niet door een centraal aangestuurde inkooporganisatie

Een belangrijke kanttekening bij een centraal gestuurde inkooporganisatie is, dat het eigenaarschap van een inkoop niet wijzigt door een centraal gestuurde inkooporganisatie. De budgethouder blijft verantwoordelijk, zowel voor de inkoop zelf als de gevolgde inkoopprocedures. Wel wordt deze daarbij ondersteund, begeleid en geadviseerd door team Inkoop. Team inkoop bewaakt dat de afgesproken/verplichte procedures correct en uniform worden uitgevoerd en is uiteraard wel verantwoordelijk voor de kwaliteit van de eigen adviezen en ondersteuning in het inkoopproces.

1.5 Geen geautomatiseerd systeem voor de gehele keten van inkoop

Met behulp van diverse stakeholders uit de organisatie zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden m.b.t. het inkoopproces in de vorm van een zogenaamde RACI-tabel beschreven en vervolgens schematisch in stroomschema's in Engage vastgelegd. De in kaart gebrachte inkoopprocessen nemen niet weg dat door de handmatige koppeling van systemen en het ontbreken van een geautomatiseerd systeem voor de gehele keten van inkoop een risico inhouden. Elke handmatige koppeling en handmatige actie verhoogt het foutrisico.

1.6 Schaarste inkoopfuncties op de arbeidsmarkt

Het op peil houden van de kwaliteit en bemensing van team inkoop is een continue aandachtspunt dit in verband met schaarste op de arbeidsmarkt voor ervaren inkoopadviseurs en contractmanagers.

6. Financiële gevolgen

n.v.t.

7. Vervolgtraject besluitvorming, uitvoering en evaluatie

Na besluitvorming door het college wordt het handboek gepubliceerd op Stella. Het handboek wordt vervolgens toegepast en zal periodiek worden geëvalueerd op bruikbaarheid. Desgewenst kunnen de stroomschema's voor de verschillende stappen in het inkoopproces tussentijds worden aangepast.



8. Communicatie

Via de managementoverleggen wordt aandacht voor het nieuwe handboek en daarmee samenhangende werkwijzen gevraagd. Tevens zijn en worden via Learn trainingen verzorgd voor medewerkers die betrokken zijn bij inkoop. Deze trainingen worden periodiek door team Inkoop georganiseerd en zijn verplicht gesteld voor alle managers. Het Handboek is daarnaast te vinden op Stella.