

kwetsbaar vertrouwen

onderzoek naar integriteitsrisico's in
het inkoop- en aanbestedingsproces



Rekenkamer
ROTTERDAM

kwetsbaar vertrouwen

onderzoek naar integriteitsrisico's in

het inkoop- en aanbestedingsproces



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Na het onderzoek naar de integriteit(risico's) in het subsidieverstrekkingsproces heeft de rekenkamer de scope van integriteit verbreed naar inkoop en aanbestedingen. Niet alleen omdat het budgettaire belang met circa 1,2 miljard veel groter is dan bij subsidieverstrekking, maar vooral om een breder en meer gedetailleerd zicht te krijgen op de wijze waarop binnen de gemeente wordt omgegaan met integriteit. De uitkomsten van dit onderzoek liggen voor een deel in het verlengde van de uitkomsten uit het eerdere onderzoek en zijn daarmee toch teleurstellend van aard. Temeer daar mede naar aanleiding van de Zembla uitzending over integriteit inbreuken binnen de gemeente Rotterdam een stevig verbeterprogramma is ingezet. Hoewel de effecten daarvan pas op langere termijn (meer) zichtbaar worden, is uit het onderzoek wel gebleken dat de scope van het programma toch vooral is gericht op het versterken van de rechtmatigheid van de uitgaven voor inkoop en aanbesteding en minder op het beter beheersen van integriteitrisico's.

Van belang hierbij is het onderscheid tussen rechtmatigheid en integriteit. Waar rechtmatigheid vooral de nadruk legt op de vraag of er al dan niet gehandeld is in overeenstemming met alle regels (hard controls), richt integriteit zich veel meer op het handelen in overeenstemming met de geldende waarden en normen (soft controls).

Uit het onderzoek blijkt dat het college en de ambtelijke top vooral sturen op de hard controls met een nogal instrumentele uitstraling. De effectiviteit van deze benadering is met het oog op de gewenste integriteitsdoelen nogal mager. Bovendien ontbreekt hierbij tevens het zicht op mogelijke (integriteit)risico's waardoor de te nemen maatregelen ook niet goed in beeld komen. Kortom effectief integriteitbeleid vereist een andere wijze van sturen dan de in Rotterdam gebruikelijke 'Kendoe' gerichte aanpak.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Filip den Eerzamen (projectleider), Esther Doodkorte, Nienke van Norel en Martijn Wols (stagiair).

Paul Hofstra
directeur Rekenkamer Rotterdam

	deel 1 bestuurlijke nota	9
1	inleiding	11
	1-1 aanleiding	11
	1-2 doelstelling	12
	1-3 leeswijzer	12
2	conclusies en aanbevelingen	13
	2-1 hoofdconclusies	13
	2-2 onderbouwing hoofdconclusies	14
	2-3 aanbevelingen	22
3	reactie en nawoord	25
	3-1 reactie college van B en W	25
	3-2 nawoord	40
	deel 2 nota van bevindingen	45
1	inleiding	47
	1-1 aanleiding	47
	1-2 belang van integriteit	48
	1-3 definitie integriteitschending	49
	1-4 context inkoop en aanbestedingen	50
	1-4-1 beleid	50
	1-4-2 inkoop en governance	51
	1-4-3 verbeterprogramma 'Inkoopproces op Orde 2015-2017'	51
	1-4-4 integriteit binnen inkoopbeleid	52
	1-4-5 materialiteit en omvang	52
	1-5 doel- en vraagstelling	53
	1-6 afbakening	53
	1-7 normen, criteria en analysekader	54
	1-8 leeswijzer	57
2	integriteitbeleid gemeente Rotterdam	59
	2-1 inleiding	59
	2-2 beschrijving integriteitbeleid tot 1 januari 2015	60
	2-3 ontwikkelingen integriteitbeleid vanaf 1 januari 2015	61
	2-3-1 beleid en criteria integriteitsplan	61
	2-3-2 blijvende aandacht en cultuur	63
3	proces van inkoop en aanbestedingen	67
	3-1 inleiding	67
	3-2 eisen aan inkoop en aanbestedingen	68
	3-2-1 Aanbestedingswet 2012 en gids proportionaliteit	68
	3-2-2 Algemene Regeling Inkoop	69

	3-2-3	specifieke Rotterdamse beleidsregels	69
	3-2-4	typen inkoop en aanbestedingen	70
	3-3	inrichting van het proces van inkoop en aanbesteden	74
	3-4	organisatie en actoren	76
	3-5	systemen	79
	3-6	verbeterprogramma inkoop op orde 2015-2017	80
4		integriteitsrisico's in inkoop en aanbestedingen	83
	4-1	inleiding	83
	4-2	door de gemeente onderkende integriteitsrisico's	83
	4-2-1	risicoanalyse door college	84
	4-2-2	inschatting risico's door ambtenaren	85
	4-3	door de rekenkamer gesignaleerde risico's	87
	4-3-1	inventarisatie door rekenkamer	87
	4-3-2	ambtelijke integriteitsrisico's voorbereidende fase	90
	4-3-3	ambtelijke integriteitsrisico's aanbestedingsfase	92
	4-3-4	ambtelijke risico's contractuitvoeringsfase	93
	4-3-5	overige ambtelijke integriteitsrisico's	94
	4-3-6	bestuurlijke integriteitsrisico's	94
5		beheersing integriteitsrisico's in opzet	97
	5-1	inleiding	97
	5-2	beheersmaatregelen in het integriteitsbeleid	98
	5-2-1	inleiding	98
	5-2-2	screenen bij aanname	99
	5-2-3	integer functioneren in dienstverband	99
	5-2-4	procedure bij (mogelijke) integriteitschending	101
	5-3	bevorderen cultuur integer handelen	102
	5-3-1	organisatiecultuur	102
	5-3-2	normen en waarden	103
	5-3-3	voorbeeldgedrag	103
	5-3-4	dialogoog en tegenspraak	103
	5-4	opzet beheersmaatregelen proces inkoop aanbestedingen	104
	5-4-1	inleiding beheersmaatregelen	104
	5-4-2	verbeterspoor 1: expirerende contracten	106
	5-4-3	verbeterspoor 2: uniform inkoopproces	107
	5-4-4	verbeterspoor 3: eenvoudig bestellen	116
	5-4-5	verbeterspoor 4: rechtmatigheid	116
	5-4-6	verbeterspoor 5: contractmanagement	117
	5-4-7	verbeterspoor 6: focus en opleiding	118
	5-4-8	verbeterspoor 7: clusterspecifiek	119
	5-5	synthese	120
6		werking beheersmaatregelen	123
	6-1	inleiding	123
	6-2	toepassen beheersmaatregelen integriteit	124
	6-2-1	inleiding	124
	6-2-2	screenen bij aanname	125
	6-2-3	integer functioneren in dienstverband	125
	6-2-4	procedure bij (mogelijke) integriteitschending	127
	6-3	cultuur	131
	6-3-1	organisatiecultuur	132
	6-3-2	normen en waarden	134

	6-3-3	voorbeeldgedrag	135
	6-3-4	dialogoog en tegenspraak	137
	6-4	toepassen beheersmaatregelen in inkoopproces	141
	6-4-1	verbeterspoor 1: expirerende contracten	141
	6-4-2	verbeterspoor 2: uniform inkoopproces	143
	6-4-3	verbeterspoor 3: eenvoudig bestellen	154
	6-4-4	verbeterspoor 4: rechtmatigheid	155
	6-4-5	verbeterspoor 5: contractmanagement	156
	6-4-6	verbeterspoor 6: focus en opleiding	157
	6-4-7	verbeterspoor 7: clusterspecifiek	159
	6-4-8	overall beeld verbeterprogramma op basis van voortgangsrapportages	159
	6-5	synthese	160
7		beheersing integriteitrisico's in de praktijk	163
	7-1	inleiding	163
	7-2	relevante factoren met betrekking tot het integriteitbeleid en cultuur	164
	7-3	relevante factoren met betrekking tot inkoop en aanbesteden	164
	7-3-1	informatievoorziening inkoopproces	165
	7-3-2	gebruik van ict-systemen	167
	7-3-3	bekendheid en impact verbeterprogramma	170
	7-3-4	commitment verbeterprogramma binnen de clusters	172
	7-3-5	voldoende beschikbaarheid en kwaliteit personeel	173
	7-3-6	relatie tussen inkoper en behoeftesteller (projectleider)	176
	7-3-7	beperkte aandacht voor rol bestuurder	180
	7-3-8	ontwikkelingen in beleidsuitvoering	181
	7-4	analyse inkoopdossiers	182
	7-4-1	inleiding	182
	7-4-2	inhuur flexibele schil uitzendbureaus (W&I)	182
	7-4-3	sporttoestellen (MO)	187
	7-4-4	leegstandbeheer (SO)	189
	7-4-5	HRM-assessmentportal (RSO)	191
	7-5	netto-integriteitrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces	194
	7-5-1	inleiding	194
	7-5-2	netto-integriteitrisico's	194
	7-6	synthese	196
		deel 3 bijlagen	199
bijlage 1		onderzoeksverantwoording	201
bijlage 2		schema sporen verbeterprogramma	205
bijlage 3		handreiking kwantificeren risico's	206
bijlage 4		overzicht bruto- en netto-integriteitrisico's	207
bijlage 5		gebruikte literatuur en documentatie	211
bijlage 6		afkortingen	213

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

In het rapport 'Handelen in vertrouwen' (19 maart 2015) heeft de Rekenkamer Rotterdam aandacht besteed aan integriteit binnen het subsidieproces. Uit het onderzoek bleek onder meer dat het denken over integriteit in de gemeente Rotterdam zowel bestuurlijk als ambtelijk tekortschiet. Integriteitrisico's in het subsidieproces werden op een belangrijk materieel proces als subsidieverlening onvoldoende onderkend.

Subsidieverlening is echter niet het enige materiële proces dat de gemeente uitvoert. Het proces van inkoop en aanbesteden is eveneens een belangrijk kernproces van de gemeente Rotterdam. Inkoop en aanbestedingen zijn instrumenten om bij te dragen aan het realiseren van de collegedoelestellingen. Met inkoop en aanbestedingen is in 2014 een bedrag van ruim € 1,2 mld. gemoeid, een significant deel van de begroting (circa 34%).

In een in 2009 gepubliceerd rapport van de OECD¹ is beschreven dat de publieke inkoopfunctie van alle activiteiten van overheden een van de meest kwetsbare functies is op het gebied van fraude en corruptie. In deze studie wordt omkoping in de publieke inkoopfunctie ingeschat op 10 tot 20% van de totale contractkosten. Dat de inkoopfunctie in Rotterdam ook daadwerkelijk kan leiden tot integriteitincidenten blijkt in een Zembla-uitzending over vermeende fraude. Het betrof een situatie waarin volgens Zembla tussen 2003 en 2009 oneigenlijke contacten hebben plaatsgevonden tussen ict-leverancier Ordina en de opdrachtgever gemeente Rotterdam gedurende een aanbesteding of een situatie waarin (vertrouwelijke) informatie is of kan zijn gedeeld. Na intern onderzoek naar deze zaak liet de verantwoordelijk wethouder Organisatie aan de raad weten dat het inkoopproces en het beheer van contracten kwetsbaar is en dat deze binnen de organisatie niet eenduidig geregeld zijn. Daarom is aan een interim directeur Inkoop opdracht gegeven een verbeterplan op te stellen. Dit verbeterprogramma is inmiddels opgesteld en met ingang van januari 2015 in uitvoering.

Naar aanleiding van de kwestie rondom ict-aanbestedingen en de resultaten uit het onderzoek 'Handelen in vertrouwen', in combinatie met het financieel belang van inkoop en aanbesteden, heeft de rekenkamer nader onderzoek uitgevoerd naar het inkoop- en aanbestedingsproces.

¹ OECD, 'Principles for integrity in public procurement'. Parijs: OECD Publishing, 2009.

1-2 doelstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek inzicht te bieden in:

- de risico's op integriteitsschendingen in het inkoop- en aanbestedingsproces die door de gemeente Rotterdam zijn onderkend;
- de mate waarin de te onderscheiden integriteitrisico's door beheersmaatregelen zijn afgedekt;
- de mate waarin het door het college getroffen maatregelen inclusief het ingezette verbeterprogramma bijdragen aan meer inzicht in integriteitrisico's en betere beheersing van integriteitrisico's in het proces van inkoop en aanbestedingen.

Voor het onderzoek is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

In welke mate heeft de gemeente Rotterdam risico's op integriteitsschendingen in het proces van inkoop en aanbestedingen geïnventariseerd en adequaat afgedekt?

1-3 leeswijzer

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. In deze nota van bevindingen wordt antwoord gegeven op de centrale vraag en de daarvan afgeleide onderzoeksvragen. De voorliggende bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Permanente aandacht voor integriteit in het inkoop- en aanbestedingsproces schiet tekort in het continue spanningsveld tussen doelmatigheid, rechtmatigheid en integriteit. Het college heeft hierdoor te weinig inzicht in integriteitrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces.
- 2 Het verbeterprogramma 'Inkoop op orde 2015-2017' beoogt de rechtmatigheid en integriteit van inkoop en aanbestedingen te borgen. Er zijn goede maatregelen genomen om de rechtmatigheid te kunnen borgen. Deze maatregelen kunnen gedeeltelijk ook bijdragen aan het beheersen van integriteit. Echter, concrete maatregelen om alle door de rekenkamer geïdentificeerde integriteitrisico's af te dekken, schieten tekort.
- 3 Met de kanttekening dat het verbeterprogramma nog niet volledig is geïmplementeerd, worden beheersmaatregelen die de integriteitrisico's kunnen reduceren in de praktijk niet altijd adequaat toegepast waardoor deze maatregelen niet toereikend functioneren.
- 4 Vanuit zijn Kendoe-visie, waarin het sturen op resultaten centraal staat, stuurt het college voornamelijk op instrumentele wijze de organisatie aan. Echter, ook sturen op cultuur en gedrag is noodzakelijk voor het beheersen van integriteit wat in de praktijk onvoldoende gebeurt.
- 5 Vanuit het primaire belang van de clusters om doelmatig en pragmatisch in te kopen, tonen clusters onvoldoende commitment en discipline om beheersmaatregelen te implementeren en uit te voeren.
- 6 Naast onvoldoende commitment en discipline signaleert de rekenkamer ook een aantal andere belangrijke factoren waarom beheersmaatregelen niet altijd adequaat worden toegepast, te weten: inconsistente informatievoorziening, een volgens medewerkers niet goed werkende geautomatiseerde omgeving, onvoldoende beschikbaarheid van (gekwalficeerd) personeel in combinatie met een hoge werkdruk, de niet optimale verhouding tussen inkoop en clusters, beperkte aandacht voor de rol van de bestuurder waar en wanneer deze zich mengt in het inkoop- en aanbestedingsproces en ontwikkelingen in de beleidsuitvoering (regievoering en gebiedsgericht werken).
- 7 Het niet adequaat toepassen van beheersmaatregelen komt tot uiting in de inkoopdossiers die onvoldoende op orde zijn. Dit heeft niet alleen tot gevolg dat de rechtmatigheid lastig kan worden aangetoond, maar ook dat integriteitrisico's bij inkoop en aanbestedingen substantieel aanwezig blijven en medewerkers op dit punt onnodig kwetsbaar zijn.

2-2 onderbouwing hoofdconclusies

1. *Permanente aandacht voor integriteit in het inkoop- en aanbestedingsproces schiet tekort in het continue spanningsveld tussen doelmatigheid, rechtmatigheid en integriteit. Het college heeft hierdoor te weinig inzicht in integriteitrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces.*

tekort permanente aandacht

- Het ontbreekt nog aan één integraal integriteitbeleid, onder meer voorzien van doelstellingen, een planning en een nadere uitwerking. Beoogd wordt dit integrale beleid in het tweede kwartaal van 2016 vast te stellen.
- Alhoewel er meer aandacht is voor integriteit dan in 2014, wordt het beleid niet voldoende actief uitgevoerd.
 - Door ambtenaren wordt aangegeven dat zij meer behoefte hebben aan gesprekken tussen management en de werkvloer over integriteit dan nu plaatsvinden.
 - Eveneens wordt door ambtenaren aangegeven dat integriteit niet bij iedereen in de jaarlijkse gesprekscyclus aan de orde komt.
 - Door ambtenaren wordt aangegeven dat er door het college te weinig aandacht wordt besteed aan houding en gedrag in relatie tot de regels die voor integriteit worden ingezet.
- Niet alle clusters hebben een cultuur die bewustwording onder medewerkers van integriteitrisico's stimuleert. In meerdere clusterplannen ontbreekt het aan specifiek geplande activiteiten om integriteit binnen het cluster onder de aandacht te brengen.

spanningsveld

- Bij inkoop en aanbestedingen spelen doelmatigheid, rechtmatigheid en integriteit een rol.
- Inkopen en aanbestedingen moeten worden gedaan voor de beste kwaliteit voor de beste prijs.
- Inkopen en aanbestedingen moeten worden gedaan binnen de wettelijke kaders.
- Werken, leveringen en diensten moeten integer worden ingekocht.
- In Rotterdam worden clusters geacht op het scherpst van de snede in te kopen. Het beste resultaat voor de beste prijs.
- Het inkopen op het scherpst van de snede gaat vaak gepaard met het opzoeken van wettelijke grenzen. Daarnaast is er vaak sprake van tijdsdruk.
- Vanuit de inkooporganisatie in Rotterdam ligt momenteel de focus op rechtmatigheid. Dit om een goedkeurende verklaring bij de jaarlijkse accountantscontrole te kunnen krijgen.
- Er bestaat een spanningsveld tussen het zo doelmatig mogelijk inkopen door de clusters en het streven naar optimale rechtmatigheid vanuit DC Inkoop / ABZ.
- In de praktijk worden ten behoeve van de doelmatigheid constructies opgezet die afwijken van de standaardprocedures, maar wel rechtmatig zijn. Hiermee wordt de rechtmatigheid en doelmatigheid van het proces geborgd, maar ontbreekt het aan aandacht voor integriteit.
- Bovengenoemd spanningsveld leidt ertoe dat binnen de afdelingen DC Inkoop en ABZ in het streven naar rechtmatigheid het thema integriteit meer bespreekbaar wordt gemaakt en wordt meer beleefd dan binnen het cluster. De enquêteresultaten laten zien dat:

- Binnen de inkooporganisatie het thema integriteit significant vaker wordt besproken dan binnen de clusters.
- Binnen de inkooporganisatie men zich significant meer door hun leidinggevende gestimuleerd voelt om na te denken over integriteit in relatie tot hun dagelijkse werkzaamheden dan bij de clusters.
- Medewerkers van de inkooporganisatie significant vaker dan de medewerkers van de clusters vinden dat hun leidinggevende voldoende aandacht besteedt aan integriteit aspecten van hun functioneren.

college te weinig zicht op integriteitrisico's

- Aan het verbeterprogramma 'Inkoop op Orde' ligt geen systematische analyse van integriteitrisico's ten grondslag.
- Specifieke integriteitrisico's zijn niet in kaart gebracht, geëxpliciteerd en gekwantificeerd. Ook de factoren die kunnen leiden tot een integriteitschending zijn niet benoemd. Het college heeft hierdoor onvoldoende inzichtelijk welke concrete integriteitrisico's het behalen van de aan het inkoopproces gestelde doelen kunnen belemmeren.
- In gesprekken met de rekenkamer hebben ambtenaren nagedacht over mogelijke integriteitrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces. Daaruit blijkt dat zij meerdere integriteitrisico's signaleren. Deze zijn echter niet nader geconcretiseerd en vastgelegd.
- Binnen de organisatie bestaat geen overkoepelend beeld van de integriteitrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces. De individuele perceptie van waar de grootste risico's zitten, wordt in hoge mate bepaald door de functie en werkervaring met inkoop en aanbestedingen van de desbetreffende persoon.
- De medewerkers van de inkooporganisatie schatten de kans op integriteitrisico's aan de kant van de gemeente significant hoger in dan de medewerkers in de clusters, die de kans als gemiddeld inschatten.
- Uit de enquête van de rekenkamer blijkt dat bijna een kwart (23,4%) van de respondenten bekend is met een vorm van integriteitschending in hun directe werkomgeving van het inkoop en aanbestedingsproces in de afgelopen 5 jaar. Dit geldt ook voor medewerkers van de clusters.

2. Het verbeterprogramma 'Inkoop op orde 2015-2017' beoogt de rechtmatigheid en integriteit van inkoop en aanbestedingen te borgen. Er zijn goede maatregelen genomen om de rechtmatigheid te kunnen borgen. Deze maatregelen kunnen gedeeltelijk ook bijdragen aan het beheersen van integriteit. Echter, concrete maatregelen om alle door de rekenkamer geïdentificeerde integriteitrisico's af te dekken, schieten tekort.

focus verbeterprogramma op rechtmatigheid

- Doel van het verbeterprogramma is om te borgen dat het inkoopproces op orde is.
- Binnen het verbeterprogramma bestaat het spoor 'Rechtmatigheid'.
- De getroffen maatregelen in het verbeterprogramma focussen zich in hoge mate op de rechtmatigheid.
 - De getroffen maatregelen richten zich met name op de procesgang, dossiervorming en de substantiële inkopen die vanuit het rechtmatigheidsvraagstuk zeer relevant zijn.
 - Een aantal maatregelen zoals bijvoorbeeld het vierogenprincipe, de lichte en de juridische toets en de geüniformeerde procesbeschrijvingen zijn wel van invloed op integriteit. Echter de relatie met integriteitrisico's wordt niet expliciet gemaakt.

- Ondanks dat integriteit in het plan van aanpak van het verbeterprogramma als een speerpunt is benoemd, ontbreekt het aan een spoor 'Integriteit'.
- Het verbeterprogramma voor inkoop en aanbestedingen kent geen maatregelen die gericht zijn ingesteld om integriteitrisico's binnen de eigen organisatie te beheersen.
- Slechts één maatregel is specifiek gericht op integriteit, namelijk het uitvoeren van een toets bij leveranciers op diens integriteit. Deze maatregel richt zich echter op de integriteit van de leverancier en niet op het waarborgen van de integriteit van de eigen organisatie als opdrachtgever.
- In de voortgangsrapportages van het verbeterprogramma 'Inkoop op orde 2015-2017' komen onderwerpen als integriteit en integriteitrisico's zeer beperkt aan de orde. Ook niet daar waar constatering over zwakke plekken in het kader van rechtmatigheid hier wel aanleiding toe geven.

maatregelen schieten tekort

- De meeste instrumenten binnen het integriteitbeleid om integer handelen binnen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie te waarborgen, zijn met name algemene maatregelen die het bewustzijn over integriteit kunnen versterken. Specifiek voor inkoop en aanbestedingen leveren deze instrumenten geen gerichte bijdrage aan de beheersing van integriteitrisico's.
- De meer concrete instrumenten, zoals het registreren van nevenfuncties en financiële belangen, het benoemen van kwetsbare functies, het hebben van een geschenkenregeling en de regeling melding incidenten, leveren in opzet wel een meer gerichte bijdrage aan het reduceren van de integriteitrisico's binnen het inkoop en aanbestedingsproces.
- De getroffen maatregelen in het inkoop- en aanbestedingsproces hebben niet betrekking op geïdentificeerde integriteitrisico's in alle fasen van het inkoop- en aanbestedingsproces en daarbij betrokken medewerkers en bestuurders. Met name integriteitrisico's in de voorbereidingsfase en de contractuitvoeringsfase worden beperkt afgedekt door de maatregelen.
- De kans op integriteitrisico's wordt het hoogst ingeschat bij rechtstreekse inkopen, selectie van leveranciers bij enkelvoudig onderhands aanbesteden en meervoudig onderhands aanbesteden, de rol van de bestuurder en contractmanagement. Enkele specifieke voorbeelden van integriteitrisico's die hoog worden ingeschat zijn:
 - Tijdens de uitvoering van het contract levert de leverancier niet conform afspraak, hetgeen ambtelijk wordt geaccepteerd. In deze fase is alleen het cluster betrokken en kijkt inkoop niet mee.
 - Een bestuurder heeft een sterke voorkeur voor een leverancier en oefent druk uit op het ambtelijke proces om deze leverancier ook daadwerkelijk te selecteren.
- De rol van de bestuurder blijft buiten beschouwing en de uitvoerende ambtenaren bij de clusters worden slechts in beperkte mate in het verbeterprogramma betrokken. Inherent integriteitrisico's bij het bepalen van de behoefte om in te kopen en de initiële selectie van leveranciers (bij enkelvoudig en meervoudig onderhandse aanbestedingen) door de clusters worden niet afgedekt.
- Naarmate de financiële omvang van de inkoop kleiner wordt, zijn er steeds minder beheersmaatregelen van toepassing, met als gevolg significant hogere integriteitrisico's.

3. Met de kanttekening dat het verbeterprogramma nog niet volledig is geïmplementeerd, worden beheersmaatregelen die de integriteitrisico's kunnen reduceren in de praktijk niet altijd adequaat toegepast waardoor deze maatregelen niet toereikend functioneren.

- Het verbeterprogramma beoogt in 2016 de beheersmaatregelen te optimaliseren, tot routine te maken en te borgen.
- De voortgangsrapportages geven aan dat de uitvoering van het verbeterprogramma niet op alle onderdelen conform initiële planning verloopt. Op onderdelen zijn de verwachtingen naar beneden gesteld, met als resultaat dat sommige beheersmaatregelen komen te vervallen of later en/of met beperkte scope worden geïmplementeerd.
- Er bestaat de nodige onduidelijkheid onder medewerkers over de wijze waarop diverse maatregelen in de praktijk uitgevoerd moeten worden. Gevolg hiervan is dat veel maatregelen nog niet op uniforme wijze worden uitgevoerd. De uitvoering van de maatregelen is bovendien sterk afhankelijk van kennis en ervaring van medewerkers, maar met name ook van houding en gedrag van desbetreffende medewerkers.
- Verschillende beheersmaatregelen worden in praktijk niet goed toegepast:
 - De procesbeschrijvingen voor de verschillende aanbestedingsvormen worden niet door iedereen adequaat toegepast. Procesbeschrijvingen worden als niet goed werkbaar ervaren.
 - Clusters communiceren buiten het uniform aanbestedingsplatform om met aanbiedende partijen.
 - Voor het openen van de digitale kluis (het systeem waarin de aangeboden offertes worden bewaard) wordt soms een andere collega gevraagd de kluis te openen dan de collega die is toegewezen om gezamenlijk en gelijktijdig de kluis te openen.
 - Het genereren van opdrachtbriefjes aan leveranciers voor werken vanuit Oracle is nog niet geïmplementeerd.
 - Het is niet duidelijk of de (eind)controle door de teamleider altijd plaatsvindt en met welke diepgang dit gebeurt.
 - Er wordt door de clusters nog buiten de inkoopprocedures ingekocht. Zo wordt buiten de bestaande concernbrede contracten ingekocht. Ook is de inkooporderdekking bij de clusters onvoldoende. In de praktijk worden vaak achteraf prestatieverklaringen opgesteld.
 - Contractmanagement wordt onvoldoende door de clusters opgepakt. Het blijkt dat contractmanagement vaak 'naast de reguliere job' wordt gedaan en daardoor niet altijd de juiste prioriteit krijgt.
- Er wordt relatief weinig aandacht geschonken aan de correcte uitvoering van beheersmaatregelen binnen de grotere integriteitsrisicogebieden van het inkoop- en aanbestedingsproces. Voorbeelden hiervan zijn de beperkte aandacht in de uitvoering voor relatief kleine inkopen, de initiële selectie van leveranciers bij meervoudig onderhandse aanbestedingen, het goed en tijdig uitvoeren van de beheersmaatregelen voor contractmanagement en, waar relevant, de rol van bestuurders in het inkoopproces.
- Er wordt op de werkvloer in voorkomende gevallen gezocht naar methodes om zo snel en gemakkelijk mogelijk aan de inkoopwensen van de clusters te voldoen, binnen de kaders van rechtmatigheid. Inkopers worden vervolgens te laat betrokken, door clusters gevraagd om mee te denken over een adequate oplossing of door de clusters buiten spel gezet.
- Afspraken met DC Inkoop over expirerende contracten worden niet altijd consequent nagekomen en clusters zijn zich onvoldoende bewust van het belang van het tijdig opstarten van een nieuwe aanbesteding. Andere prioriteiten bij clusters zijn hier veelal debet aan.
- Informatievoorziening over bestaande contracten en nieuwe aanbestedingen is niet optimaal en de beschikbare informatie is vaak niet volledig of juist.

- Niet alle inkopers, contractmanagers of –beheerders zijn zich voldoende bewust van hun taken en verantwoordelijkheden waardoor beheersmaatregelen niet altijd zoals beoogd worden uitgevoerd.

4. *Vanuit zijn Kendoe-visie, waarin het sturen op resultaten centraal staat, stuurt het college voornamelijk op instrumentele wijze de organisatie aan. Echter, ook sturen op cultuur en gedrag is noodzakelijk voor het beheersen van integriteit wat in de praktijk onvoldoende gebeurt.*

- Het bestuur (college en concerndirectie) maakt voornamelijk gebruik van regels en protocollen om de organisatie aan te sturen.
 - Integriteit in zowel het verbeterprogramma als in het integriteitbeleid wordt met name geborgd in voorschriften en protocollen.
 - Ambtenaren geven een sterk en belangrijk signaal af dat het borgen van integriteit niet uitsluitend in regels en procedures is te vatten. Zij waarschuwen voor het ontstaan van een ‘vinkcultuur’, waarin medewerkers niet langer zelf nadenken over wat integer is en wat niet. Hierdoor zijn de ambtenaren meer gefocust op het zetten van de juiste vinken in de afhandelingsprocedure in plaats van zelf te gaan nadenken of iets integer is of niet.
- Uit de enquête van de rekenkamer blijkt dat veel ambtenaren vinden dat er meer aandacht moet komen voor vaardigheden, houding en gedrag van de mensen die actief zijn binnen inkoop en aanbestedingen.
- Ambtenaren geven aan dat zij vaker met het bestuur willen communiceren over integriteit en integriteitrisico’s binnen het werkproces. Op ambtelijk niveau bieden de jaarlijkse gesprekscyclus en themabijeenkomsten hiertoe ruimte. In de praktijk blijkt dat integriteit binnen de gesprekscyclus veelal niet aan de orde komt.
- Ambtenaren vinden de kaders voor integriteit wel duidelijk; echter de invulling van deze kaders is voor de medewerkers niet altijd even duidelijk is. Zo bestaat er bijvoorbeeld geen eenduidig beeld over wat wel en niet kan ten aanzien van nauwe banden tussen degene die inkoopt en de leverancier.

5. *Vanuit het primaire belang van de clusters om doelmatig en pragmatisch in te kopen, tonen clusters onvoldoende commitment en discipline om beheersmaatregelen te implementeren en uit te voeren.*

- Door ieder cluster is een specifiek verbeterplan opgesteld, waarin de verbetermaatregelen uit het verbeterplan ‘Inkoop op orde’ voor het specifieke cluster zijn doorvertaald.
- De clusterspecifieke plannen bevatten in hoofdlijnen de maatregelen zoals deze ook in het overkoepelende verbeterplan zijn opgenomen. De clusterplannen bevatten echter weinig clusterspecifieke maatregelen gericht op specifieke situaties en behoeften van betreffend cluster.
- De clusterplannen bevatten beschrijvingen van de gewenste situatie, maar weinig concrete acties om deze gewenste situatie te bereiken. Ook is in de clusterplannen onvoldoende concreet gemaakt wie verantwoordelijk is voor de realisatie van de beschreven verbeteracties.
- De daadwerkelijke verbeteracties binnen de clusters om contractmanagement te verbeteren, schieten tekort. Het toepassen van het vierogenprincipe bij contractmanagement ontbreekt bijvoorbeeld. Ook in de clusterspecifieke verbeterplannen wordt hieraan betrekkelijk weinig aandacht besteed.

- Uit de voortgangsrapportages in 2015 blijkt dat de voortgang van de verbeterplannen van de clusters zeer beperkt is. In het vierde kwartaal van 2015 scoren gemiddeld slechts drie van de acht clusters naar tevredenheid. Bij één cluster staat het beoogd resultaat onder druk en bij de overige vier zijn er nog aandachtspunten.
- Voor de overallscore op het verbeterprogramma is het beeld nog iets slechter. In december 2015 scoren twee clusters naar tevredenheid, drie clusters kennen aandachtspunten en bij de overige drie staat het beoogd resultaat onder druk.

6. Naast onvoldoende commitment en discipline signaleert de rekenkamer ook een aantal andere belangrijke factoren waarom beheersmaatregelen niet altijd adequaat worden toegepast, te weten: inconsistente informatievoorziening, een volgens medewerkers niet goed werkende geautomatiseerde omgeving, onvoldoende beschikbaarheid van (gekwaliceerd) personeel in combinatie met een hoge werkdruk, de niet optimale verhouding tussen inkoop en clusters, beperkte aandacht voor de rol van de bestuurder waar en wanneer deze zich mengt in het inkoop- en aanbestedingsproces en ontwikkelingen in de beleidsuitvoering (regievoering en gebiedsgericht werken).

- De informatievoorziening over het inkoop- en aanbestedingsproces is in veel gevallen niet volledig en inconsistent. Zo wordt er op RIO (ten tijde van het onderzoek Sjaan) in de portal 'Inkoop en aanbesteden' met diverse documenten inzicht verschaft in het inkoop- en aanbestedingsproces. De hoeveelheid aan documenten maakt het proces niet overzichtelijk voor medewerkers in de clusters die zich maar af en toe bezighouden met inkoop en aanbesteden. Bovendien is de informatie lang niet altijd up-to-date. In de documenten wordt verschillende terminologie gebruikt, wat verwarrend is.
- De voortgangsrapportages geven geen transparant inzicht in de gemaakte voortgang. De classificaties stemmen niet altijd overeen met de onderliggende teksten. Daarnaast ontbreekt het aan een duidelijke toelichting als besloten is om de scope of geplande implementatie van een verbetermaatregel wordt afgeweken.
- In het inkoop-en aanbestedingsproces wordt in vergaande mate gebruik gemaakt van (meerdere) ict-systemen. Afzonderlijke systemen zijn in beperkte mate aan elkaar gekoppeld, waardoor sommige essentiële interfaces ontbreken en veel data handmatig op meerdere plekken wordt ingevoerd. Los van foutgevoeligheid, is dit weinig efficiënt en leidt dit tot frustratie onder gebruikers. Veel ambtenaren vinden het lastig vinden om met de beschikbare systemen te werken. Zij ervaren de systemen als niet gebruiksvriendelijk, lastig en tijdrovend.
- In het algemeen zijn medewerkers van mening dat zowel beschikbaarheid van voldoende personeel als ook het leveren van de gewenste kwaliteit door continue bezuinigingen en reorganisaties in toenemende mate onder druk (komen te) staan. In veel interviews met de rekenkamer kwam de hoge werkdruk spontaan aan de orde, zowel bij de inkoopafdeling als binnen de clusters. Door de verdergaande bezuinigingen op personeel, is er minder capaciteit beschikbaar. Dit zet het adequaat uitvoeren van beheersmaatregelen onder druk. Mensen voelen zich door de werkdruk gedwongen de randen van het haalbare op te zoeken. Niet alle beheersmaatregelen worden hierdoor in de praktijk uitgevoerd. Risico's op onzorgvuldig handelen, maar ook op mogelijk niet-integer handelen nemen hierdoor toe.
- Zoals eerder aangegeven tonen de clusters niet altijd voldoende commitment bij het uitvoeren van de diverse (verbeter)maatregelen. Dit blijkt onder andere uit de beperkte respons van clusters voor het aanleveren van documenten naar DC Inkoop en de weinig concrete clusterplannen.

- De verhouding tussen cluster en inkoop is niet altijd optimaal, bijvoorbeeld wanneer inkopers door het cluster teveel op afstand worden gehouden of juist de inkoper teveel affiniteit heeft met de belangen van het cluster en onvoldoende onafhankelijk is.
- Aan de rol van de bestuurder en zijn of haar mogelijke betrokkenheid bij het inkooptraject wordt geen aandacht besteed. Dit terwijl uit veel ambtelijke gesprekken blijkt dat de bestuurder bij de nodige inkooptrajecten wel degelijk een rol speelt.
- Er wordt door de ambtenaren een tegenstrijdigheid ervaren tussen de ambitie en de wens van de concerndirectie om meer gebiedsgericht te gaan werken enerzijds en de vanuit DC Inkoop met het verbeterprogramma in gang gezette intensivering van het aantal controle- en toetsmomenten richting de clusters anderzijds. Door ambtenaren meer 'in de wijk' te gaan zetten, wordt de druk op deze ambtenaren groter om de werkzaamheden met korte lijnen en pragmatisch te gaan uitvoeren.
- Door de verandering van uitvoering naar meer regievoering verandert ook de rol van contractmanager inhoudelijk. De verandering vraagt andere vaardigheden en kennis van de markt, producten en diensten. Daar deze zaken nog niet altijd voldoende aanwezig zijn, ontstaat een mate van afhankelijkheid van de markt die integriteitrisico's met zich meebrengt.
- De rekenkamer acht het waarschijnlijk dat gebruiksvriendelijkheid van de ict-systemen en de werkdruk onder het personeel in 2016 niet zullen verbeteren. Daarnaast is het aannemelijk dat de verandering naar meer regievoering en gebiedsgericht voortgezet zal worden. Met de nieuwe taakstelling op de inkoop spend voor ogen en het gegeven dat nog geen beslissing is genomen over een nieuw softwaresysteem, dat bepalend zal zijn voor een deel van de beoogde verbeteringen in het inkoopproces, zullen alle factoren juist nog een grotere druk geven op het adequaat functioneren van de maatregelen.

7. Het niet adequaat toepassen van beheersmaatregelen komt tot uiting in de inkoopdossiers die onvoldoende op orde zijn. Dit heeft niet alleen tot gevolg dat de rechtmatigheid lastig kan worden aangetoond, maar ook dat integriteitrisico's bij inkoop en aanbestedingen substantieel aanwezig blijven en medewerkers op dit punt onnodig kwetsbaar zijn.

- Uit de dossiers die de rekenkamer heeft getoetst op de volledigheid, blijkt dat de dossiervorming ontoereikend is. In alle tien dossiers sprake is van één of meer niet aanwezige documenten. Zo ontbreekt in alle dossiers het verplichte motiveringsformulier. Ook informatie over marktonderzoek, waarvoor in het aanbestedingsdossier standaard een map is aangemaakt maar wat niet verplicht is, ontbreekt in alle gevallen. Daarnaast ontbreekt in veel dossiers een planning en, waar relevant, een checklist integriteit. Ook (mail) correspondentie over het proces ontbreekt veelal. Hierdoor bleek het lastig vast te stellen dat voor deze dossiers daadwerkelijk de noodzakelijke beheersmaatregelen, zoals het invullen van het motivatieformulier en de checklist integriteit, zijn uitgevoerd.
- In voortgangsrapportages van het verbeterprogramma 'inkoop op orde' wordt geconstateerd dat inkoopdossiers niet altijd op orde zijn, dat veel aanvullende stukken moeten worden opgevraagd bij clusters en dat achteraf documenten (bijvoorbeeld prestatieverklaringen) worden opgesteld om rechtmatigheid van de uitgaven aan te kunnen tonen.
- In de vier dossiers die de rekenkamer inhoudelijk heeft getoetst, blijkt dat in alle vier de dossiers in verschillende fasen van het inkoopproces sprake was van het niet (juist) uitvoeren van vereiste beheersmaatregelen.

- *dossier 1 (cluster W&I, meervoudig onderhandse aanbesteding uitzendbureaus)*: Het is onduidelijk welke aanbestedingsvorm precies is gehanteerd bij deze aanbesteding, die overigens plaatsvond voor de start van het verbeterprogramma. Voor een meervoudig onderhandse aanbesteding zijn te weinig partijen verzocht aan te bieden. Ook is er onduidelijkheid over de totale waarde waarvoor deze opdracht in de markt is gezet. De opdracht is voor een totale waarde van € 4 mln. in de markt gezet voor een contractperiode van twee jaar. Het cluster geeft aan dat dit anders geïnterpreteerd moet worden en het om een bedrag van € 4 mln. per jaar ging. Een overzicht uit Oracle toont vervolgens aan dat de totale contractwaarde ongeveer € 16 mln. betreft. De financiële omvang van de contractuele ophoging in 2014 was ook allesbehalve transparant. Autorisaties van ophogingen van de contractwaarden in Oracle zijn onduidelijk. In totaal is de oorspronkelijke opdrachtwaarde van € 4 mln. in 2015 met twee jaar verlengd tot een totale opdrachtwaarde van +/- € 40 mln. De rol en betrokkenheid van de inkooporganisatie schoot ten tijde van de aanbesteding en na afsluiten van de raamovereenkomst tekort. Uitkomsten van de tussentijdse evaluatie in combinatie met de verlengde contracten duiden volgens de rekenkamer op mogelijke integriteitrisico's. Op dit dossier overschrijdt de in 2015 doorgevoerde contractverlenging de maximaal toelaatbare ophoging van de contractwaarde en was de aangevane verlenging van twee jaar niet in lijn met de contractuele voorwaarden, die stelden dat het contract twee keer met een jaar verlengd kan worden.
 - *dossier 2 (cluster MO, Europese aanbesteding Sporttoestellen)*: Het cluster is ondanks tijdige signalering van inkoop te laat gestart met het voorbereiden van de aanbesteding. Aangezien contractverlenging juridisch gezien niet mogelijk was, is gedurende 2015 op basis van een verlopen contract ingekocht.
 - *dossier 3 (cluster SO, meervoudig onderhandse aanbesteding Leegstandbeheer)*: De aanbesteding is met vertraging van start gegaan, waardoor de rekenkamer (evenals bij dossier 2) de beoordelingsfase niet heeft kunnen onderzoeken, hetgeen wel de intentie was.
 - *dossier 4 (cluster RSO, enkelvoudig onderhandse aanbesteding HRM-assessment portal)*: Een zorgvuldige uitvoering van een marktonderzoek kan niet worden aangetoond. Een leverancier is prematuur door het cluster bij het traject betrokken. Zonder dat inkoop erbij betrokken was, was reeds mondeling een offerte aangevraagd en ontvangen. Inkoop en het cluster worden het, nadat opnieuw (schriftelijk) een offerte is aangevraagd, niet eens over de gewenste marktbenadering (enkelvoudig onderhands versus Europees aanbesteed). Door te kiezen voor een pilot wordt voor een alternatieve constructie gekozen, waarbij met de geselecteerde partij voor bepaalde periode een contract is aangegaan en aansluitend alsnog Europees aanbesteed moet worden. Het is onduidelijk hoe en door wie het besluit hiertoe uiteindelijk is genomen.
- De rekenkamer merkt op dat het ontbreken van specifieke beheersmaatregelen gericht op integriteit, houding, gedrag en vaardigheden ook gevolgen heeft voor de positie van de inkoopende ambtenaren.
 - Het ontbreken van aandacht voor integriteit in het inkoop- en aanbestedingsproces, het onvoldoende onderkennen van integriteitrisico's in combinatie met de verklarende factoren zoals hoge werkdruk en een nieuwe manier van werken (regievoerend en gebiedsgericht), maken dat de inkoopende ambtenaar meer dan noodzakelijk kwetsbaar is voor integriteitissues.

2-3 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

Integriteit vereist continue aandacht, meer sturing op cultuur, houding en gedrag en een permanent bewustzijn van integriteitrisico's in de werkprocessen. Tot nu toe ontbreekt het aan voldoende aandacht voor integriteit, sturing op mindset, houding en gedrag van medewerkers en het vergroten van bewustzijn van de integriteitrisico's in de werkprocessen. De volgende aanbevelingen aan het college vloeien hier uit voort:

- 1 In het integrale integriteitsplan, dat momenteel wordt ontwikkeld, dient niet alleen aandacht te worden besteed aan doelstellingen en instrumenten, maar ook aan de wijze waarop het denken over integriteit, het kunnen inschatten van integriteitrisico's en het handelen hiernaar door aandacht voor mindset, houding en gedrag (soft controls) een automatisme wordt in de werkuitleiding van alle medewerkers.
- 2 Stuur meer expliciet op integriteit tijdens het uitvoeren van het proces van inkopen en aanbestedingen, met name tijdens de voorbereidingsfase en de fase van contractuitvoering. In het bijzonder bij verschil van mening tussen inkoper en cluster over de gewenste wijze van marktbenadering moeten in de besluitvorming de integriteitrisico's van de verschillende opties aantoonbaar expliciet worden gemaakt.
- 3 Integreer het onderwerp integriteit in het opleidingsprogramma van inkoper en aanbestedingen en ga hierbij specifiek in op integriteitrisico's in het inkoper- en aanbestedingsproces, hoe deze te herkennen en te melden en hoe hiermee om te gaan. Maak daarbij onderscheid tussen rol van behoeftesteller / contractmanager en inkoper.
- 4 Borg dat onderzoeken naar mogelijke integriteitschendingen bij inkopen en aanbestedingen volledig onafhankelijk plaatsvinden en vermijd hierbij overlap met verantwoordelijkheden binnen de inkoperfunctie.
- 5 Maak jaarlijks een inventarisatie van integriteitrisico's in de afzonderlijke fasen van het inkoper- en aanbestedingsproces. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de typering en classificatie zoals de rekenkamer in dit onderzoek heeft opgesteld.

Meer gericht op het inkoper- en aanbestedingsproces komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

- 6 Besteed in het verbeterprogramma nadrukkelijk aandacht aan integriteitrisico's op bestuurlijk niveau. Met name de interactie tussen bestuur en leveranciers alsmede de interactie tussen bestuur en ambtelijk apparaat bij inkoper en aanbestedingen dient hierbij expliciet te worden gemaakt.
- 7 Voor een aantal maatregelen uit het verbeterprogramma (zoals het vereenvoudigd bestelformulier, checklist Juridisch Aanbestedingsspecialist) is

besloten om af te wijken van de beoogde scope en/of implementatie van deze maatregelen. Maak voor betreffende maatregelen duidelijk welke concrete besluiten zijn genomen om af te wijken van het beoogde projectplan en wat hiervan de consequenties zijn voor de beoogde doelstellingen ten aanzien van rechtmatigheid en integriteit.

- 8 Geef in de maandelijkse voortgangsrapportages ook voor het aspect integriteit weer welke progressie is geboekt en in hoeverre de hiervoor gestelde doelen zijn of zullen worden gerealiseerd. Maak inzichtelijk welke concrete integriteitdoelstellingen er binnen het verbeterprogramma zijn, hoe de te implementeren beheersmaatregelen deze doelstellingen moeten realiseren en wat de stand van zaken is van de implementatie, inclusief de gevolgen hiervan op het beheersen van de integriteitrisico's.
- 9 Verstevig het commitment op de werkvloer (met name binnen de clusters) om de genomen beheersmaatregelen daadwerkelijk uit te voeren. Borg in het algemeen dat de discipline onder medewerkers wordt vergroot bij het werken conform de eenduidige procesbeschrijvingen. Maak daartoe binnen de clusters beter inzichtelijk wat de toegevoegde waarde van het verbeterprogramma is en tref maatregelen wanneer het commitment op de werkvloer achterwege blijft.
- 10 Inventariseer op welke onderdelen factoren, zoals de geautomatiseerde werkomgeving, werkdruk, de rol en invloed van de bestuurder, trend naar meer regievoering en gebiedsgericht werken een adequate uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces belemmeren en medewerkers op het aspect integriteit onnodig kwetsbaar maken. Tref daar vervolgens de noodzakelijke beheersmaatregelen om medewerkers toereikend te beschermen.
- 11 Tref aanvullende beheersmaatregelen bij de clusters, met name bij de geconstateerde integriteitrisico's rondom behoeftebepaling, de initiële selectie van leveranciers, expirerende contracten en bij de uitvoering van contractmanagement. Borg dat hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar wordt gesteld.
- 12 In 2016 zullen de beheersmaatregelen uit het verbeterprogramma verder worden uitgewerkt en de werking ervan worden geoptimaliseerd. De rekenkamer beveelt aan om hierbij tenminste de onderstaande concrete punten mee te nemen:
 - a Borg dat de aanbestedingskalender een volledig overzicht biedt van alle op te starten en lopende aanbestedingen. Dit betekent dat ook alle meervoudig onderhandse aanbestedingen op de kalender worden geplaatst.
 - b Borg dat inkoopdossiers juist en volledig beschikbaar zijn conform de daartoe geldende instructies.
 - c Pas de procesbeschrijving voor enkelvoudig onderhandse aanbestedingen aan zodat hierin wordt beschreven dat ook op enkelvoudig onderhandse aanbestedingen een lichte toets vanuit DC Inkoop wordt uitgevoerd. Neem ook expliciet in de procesbeschrijvingen op dat alle relevante correspondentie (e-mails etc.) tussen leverancier en gemeente, en tussen inkoop en cluster integraal vastgelegd moeten worden op de K-schijf.

- d Voer ook voor leveringen en diensten een geobjectiveerd selectiebeleid in bij meervoudig onderhandse aanbestedingen.
- e Betrek contractmanagers die verantwoordelijk worden voor de uitvoering van contracten in een eerder stadium al in de selectiefase bij de aanbesteding.



3 reactie en nawoord

3-1 reactie college van B en W

Hoofdconclusie 1

Permanente aandacht voor integriteit in het inkoop- en aanbestedingsproces schiet tekort in het continue spanningsveld tussen doelmatigheid, rechtmatigheid en integriteit. Het college heeft hierdoor te weinig inzicht in integriteitrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces.

Reactie college B en W op hoofdconclusie 1

In de onderbouwing van bovenstaande hoofdconclusie concludeert de Rotterdamse rekenkamer onder de kop 'tekort permanente aandacht' een aantal aspecten die nuanceren of een nadere toelichting behoeft.

Allereerst, in de onderbouwing van hoofdconclusie 1 benoemt de rekenkamer dat het tekort aan permanente aandacht onder andere wordt veroorzaakt door het nog ontbreken van een integraal integriteitsbeleid. Zoals ook vermeld in de nota wordt er momenteel een integraal beleidsplan integriteit (zowel ambtelijke als bestuurlijke integriteit) opgesteld. Wij constateren dat dit beeld van de rekenkamer nuanceren behoeft. Het gegeven dat er nog gewerkt wordt aan een beleidsplan betekent namelijk niet automatisch dat een tekort aan permanente aandacht een consequentie hiervan is. Uiteraard zien wij in dat een beleidsplan en de uitvoering daarvan kan bijdragen aan voldoende aandacht voor het onderwerp. Maar het gegeven dat er gewerkt wordt aan een beleidsplan betekent niet dat er verder niets gebeurt op het gebied van integriteit.

Er zijn naast de doorlopende integriteitsonderdelen meerdere initiatieven ontplooid in de afgelopen periode (2015). Deze initiatieven, door de rekenkamer op onderdelen ook in de nota opgenomen, laten een actieve uitvoering van het beleid zien, genereren aandacht voor integriteit in de organisatie en dragen tevens bij aan én leveren input voor het finaliseren van het beleidsplan integriteit. Om een aantal voorbeelden te benoemen: er is een Concernplan Integriteit 2016 (uitvoeringsprogramma concern integriteit 2016) opgesteld, gericht op het laten toenemen van het risicobewustzijn en eigenaarschap van ambtenaren in relatie tot hun dagelijks werk. Er wordt hierbij vanuit vier specifieke sporen aandacht gegenereerd (kennis/houding/gedrag, instrumentele handhaving, werkprocessen en naleving). De concerndirectie heeft in juni 2015 benadrukt dat integriteit een doorlopend onderwerp van gesprek dient te zijn. Binnen de RSO is een project opgestart om integriteit meer en blijvende aandacht te geven. Het project richt zich vooral op houding en gedrag op de werkvloer.

Hiernaast zijn door alle clusters 'clusterplannen integriteit' opgesteld en uitgevoerd in 2015 en is er een communicatieplan Integriteit vastgesteld. Tevens zijn er, naast de periodieke concernbrede overleggen tussen portefeuillehouders Integriteit, coördinatoren en vertrouwenspersonen, diverse bijeenkomsten georganiseerd over integriteit. Zo is er door Concern Auditing een concernbrede dialoogsessie

georganiseerd over 'integriteit en een open cultuur' en er is een bijeenkomst geweest over integriteit met de concerndirectie en de Gemeentelijke Ombudsman. Ook in het college van B en W is er o.a. in het kader van een nieuwe gedragscode B en W en een nieuwe regeling aandacht geweest voor integriteit.

Ten tweede, hoewel de rekenkamer in de onderbouwing aangeeft dat er meer aandacht is voor integriteit dan in 2014 is de rekenkamer van mening dat het beleid onvoldoende actief wordt uitgevoerd. De rekenkamer lijkt dit gezien de onderbouwing te constateren uit de interviews met ambtenaren, niet uit een feitenonderzoek. Het is voor het college dan ook onduidelijk hoe dit in verhouding staat tot hetgeen bijvoorbeeld op pagina 111 en 112 wordt geconstateerd door de rekenkamer, namelijk dat concernbreed de aandacht voor integriteit en de daarbij ingezette instrumenten is toegenomen. De rekenkamer merkt tevens op deze pagina op dat binnen de organisatie serieus werk wordt gemaakt van het communiceren van normen en waarden en het borgen dat openlijk over integriteit kan worden gesproken. Dit beeld wordt ook bevestigd in interviews met ambtenaren en de enquête, aldus de rekenkamer in een passage op pagina 112.

Ten derde concludeert de rekenkamer dat *"niet alle clusters een cultuur hebben die bewustwording onder medewerkers van integriteitrisico's stimuleert"*. Het is niet duidelijk hoe de rekenkamer tot deze conclusie komt. Binnen de gemeente is het bevorderen van bewustwording van integriteitrisico's onder medewerkers één van de peilers/sporen van het bij de rekenkamer bekende uitvoeringsprogramma integriteit concern 2016.

Uiteraard onderkennen wij dat een thema als integriteit een onderwerp is dat nooit af is en blijvende aandacht vergt. Dit geldt ook voor de beleving en perceptie van integriteit bij de medewerkers en de mogelijke verschillen daarin tussen de clusters. Uit de interviews en enquêtes zijn diverse citaten door de rekenkamer in het rapport opgenomen. Uiteraard willen we goed kijken naar het beeld dat bij medewerkers over bepaalde situaties bestaat en het verschil in perceptie tussen management en de werkvloer. Echter, om dit op een zorgvuldige en juiste manier te kunnen doen is het nodig de resultaten van het door de rekenkamer uitgevoerde onderzoek te verkrijgen zodat we de uitslagen van enquêtes en gesprekken kunnen duiden. Tegelijkertijd dient wel opgemerkt te worden dat het door de rekenkamer geschetste beeld niet direct ook betekent dat het de werkelijkheid is.

Specifieke aandacht voor wat betreft de integriteit van het proces inkoop en aanbesteding:

De afdeling Inkoop en Aanbestedingszaken is apart van de lijnorganisatie gepositioneerd, zodat sprake is van een functionele scheiding tussen behoefte stellen en het inkoop- en aanbestedingsproces. Deze functiescheiding is ook doorgevoerd in de ondersteunende systemen zoals Oracle. Hiermee is een belangrijke basis gelegd om te zorgen dat het proces integer verloopt.

In alle procesbeschrijvingen is door middel van functiescheiding en specifieke controles geborgd dat conform de regels er integer wordt gehandeld, zowel door juridisch specialisten als leidinggevend. Voorbeelden van de borging van een integer proces zijn dat een beoordelingscommissie op transparante wijze vaststelt welke leverancier het beste scoort op de gevraagde eisen en dit vastlegt in het inkoopdossier. Twee medewerkers openen de digitale aanbestedingskluis, aanbestedingen worden voor gunning gecontroleerd door een aanbestedingsjurist en

de teamleiders toetsen dossiers aan de hand van een checklist of het proces conform de regels is verlopen.

Elke inkoop boven de € 15.000 wordt, voordat de opdracht wordt verstrekt, onderworpen aan een lichte toets door Inkoop en Aanbestedingszaken. Voor elke inkoop, dus ook de kleine inkopen onder de € 15.000 (zonder raamovereenkomst of contract) is er een budgethouder die akkoord geeft voor de inkoop. Indien de aanvrager van een inkoop zelf de budgethouder is, is goedkeuring vereist van een andere budgethouder. Daarna wordt bij Inkoop en Aanbestedingszaken getoetst of bij de bestelaanvraag de juiste documenten, zoals een offerte, aanwezig zijn voordat de opdracht daadwerkelijk wordt verstrekt aan de leverancier.

Het spanningsveld waarover gesproken wordt tussen Inkoop en Aanbestedingszaken en de clusters is een gezonde spanning, gebaseerd op het principe van functiescheiding (clusters primair gericht op doelmatigheid, Inkoop en Aanbestedingszaken primair gericht op rechtmatigheid). Deze is noodzakelijk om juist de alertheid en aanspreekbaarheid naar elkaar toe te organiseren. De geschetste spanning tussen rechtmatigheid en integriteit wordt wat ons betreft uitvergroot. Veel rechtmatigheidsaspecten zoals het gelijkheids-, transparantie en objectiviteitsbeginsel hebben een rechtstreekse positieve relatie met integriteit. Dat geldt in zekere mate ook voor rechtmatig- versus doelmatigheid. Er is slechts sprake van een zekere spanning als de rechtmatigheidskaders een minder doelmatige keuze noodzakelijk maken. Dat is slechts in beperkte mate het geval. Juist door de functiescheiding wordt geborgd dat rechtmatigheid, doelmatigheid en integriteit aan de orde komen en onderling in evenwicht blijven. Er is een specifiek escalatieoverleg ingesteld voor inkoop en aanbestedingsdossiers waar twijfel is of de juiste afweging wordt gemaakt.

De conclusie dat constructies worden opgezet ten behoeve van doelmatigheid die rechtmatig zijn, maar waarbij geen aandacht is voor integriteit wordt niet nader door de rekenkamer onderbouwd. In het onderzoek gaat het om een pilot om iets uit te testen in de praktijk. Afwijkingen van de standaardprocedure vinden slechts plaats na juridische toets en een toets in het escalatieoverleg. Dat de inkooporganisatie meer bewust bezig is volgens de conclusies van de rekenkamer, bevestigt ons dat de aanpak om hiervoor meer aandacht te hebben, zowel in de procedures als in de werkoverleggen, het gewenste effect heeft in het onderdeel van de organisatie waarin we dat ook graag stevig geborgd zien.

De conclusie dat het college te weinig zicht heeft op integriteitrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces is gebaseerd op het feit dat er geen systematische analyse van integriteitrisico's aan het verbeterprogramma 'Inkoop op orde' ten grondslag ligt. De aanleiding van het verbeterprogramma is gelegen in de jaarrekeningcontrole 2013 waaruit bleek dat er op het gebied van rechtmatigheid en getrouwheid serieuze issues waren bij inkoopdossiers in het concern. Tevens speelde destijds het schoonmaakdossier waaruit lessen geleerd zijn. Eind 2014 kwam hier, het ook door de rekenkamer gememoreerde onderzoek naar aanleiding van de Zembla uitzending bij. De getroffen maatregelen in het verbeterprogramma 'Inkoop op orde' focussen zich in hoge mate op verbetering van het inkoopproces, primair (maar niet uitsluitend) gericht op de rechtmatigheid, aangevuld met de lessen uit de genoemde dossiers. Spoor 2 van het programma - een uniform inkoopproces - is om die reden een essentieel spoor. Dat spoor heeft tot doel om met eenduidige processen alle relevante aspecten zoals rechtmatigheid, doelmatigheid en integriteit te borgen.

Dat er hiernaast ook nog een separaat spoor “rechtmatigheid” is heeft tot doel de specifieke noodzakelijke acties in verband met een effectieve en efficiënte jaarrekeningcontrole in kaart te brengen en te borgen.

Ten slotte is er in het kader van de integriteitsaanpak RSO 2015 eind 2015 een analyse gemaakt of alle risicovolle processen voldoende integer zijn. Ook het inkoopproces is in dat kader getoetst en de aandachtspunten uit die toets worden in 2016 geïmplementeerd.

Alles overziend is hiermee, ook bij het college, voldoende zicht op de integriteitsrisico's en de borging hiervan en wordt er heel veel aandacht aan integriteit besteedt.

Hoofdconclusie 2

Het verbeterprogramma ‘Inkoop op orde 2015-2017’ beoogt de rechtmatigheid en integriteit van inkoop en aanbestedingen te borgen. Er zijn goede maatregelen genomen om de rechtmatigheid te kunnen borgen. Deze maatregelen kunnen gedeeltelijk ook bijdragen aan het beheersen van integriteit. Echter, concrete maatregelen om alle door de rekenkamer geïdentificeerde integriteitsrisico's af te dekken, schieten tekort.

Reactie college B en W op hoofdconclusie 2

Het college onderschrijft deze conclusie niet, omdat zowel met de algemene maatregelen vanuit het integriteitsbeleid als de specifieke maatregelen in de processen voor inkoop en aanbestedingen de integriteit van deze processen wel degelijk wordt geborgd.

De geconstateerde focus op rechtmatigheid is ingegeven door de aanleiding van het verbeterprogramma. Er is geen apart spoor ontwikkeld voor integriteit van het inkoopproces, omdat dit onderdeel uitmaakt van het op orde brengen van het proces zoals aangegeven bij onze reactie op hoofdconclusie 1. Daarmee is er wel degelijk gericht aandacht voor integriteit en zoals blijkt uit de checks and balances in het proces is dit ook voorzien van maatregelen. Dat er geen concrete maatregelen zijn voor alle door de rekenkamer geïdentificeerde integriteitsrisico's onderschrijven wij dan ook niet.

De rekenkamer is onder de kop ‘Maatregelen schieten tekort’ van mening dat de meeste instrumenten binnen het integriteitsbeleid met name algemene maatregelen zijn die het bewustzijn over integriteit kunnen versterken. Deze instrumenten leveren volgens de rekenkamer geen gerichte bijdrage aan de beheersing van integriteitsrisico's voor inkoop en aanbestedingen. Deze conclusie behoeft ons inziens zeker nuanceren.

Wij merken in zijn algemeenheid op dat, zoals ook door de rekenkamer geconstateerd, de gemeente voldoet aan de wettelijke gestelde instrumenten (gemeentewet en ambtenarenwet). Met deze instrumenten worden zodoende diverse risico's afgedekt, ook in specifieke werkprocessen als inkoop en aanbestedingen. Zoals de rekenkamer zelf benoemd in het rapport ‘Handelen in Vertrouwen’ (pagina 90) kan het beheersen van de integriteit binnen de organisatie worden bevorderd door het inzetten van concrete of harde instrumenten enerzijds en het stimuleren van een cultuur (een meer ‘zachtere’ benadering) anderzijds. Instrumenten gericht op

algemene bewustwording en het stimuleren van cultuur zijn zodoende wel degelijk van invloed op het beheersen van risico's en het voorkomen van integriteitschendingen. Dit betekent dat ook deze instrumenten gericht bijdragen aan het reduceren van integriteitsrisico's binnen werkprocessen zoals inkoop en aanbestedingen. Daarnaast is het zo dat de door de rekenkamer genoemde concrete instrumenten niet kunnen worden losgekoppeld van bewustwording. Binnen ieder werkproces binnen de gemeente is het van belang om te bepalen of er nadere aandacht dient te zijn voor specifieke risico's, maar juist bij inkoop en aanbesteding is het bewustzijn over integriteit, hetgeen wordt beoogd met de algemene maatregelen, van primair belang. Bij inkoop en aanbestedingen wordt bijvoorbeeld elke aanbesteding gestart met het aan de orde stellen van "wees je bewust van" gevolgd door bespreking van de vertrouwelijkheid van een aanbesteding en de regels die gelden.

De "als hoog ingeschatte risico's" zijn blijkens het bevindingenrapport rechtstreeks ontleend aan de enquêtes en blijken niet uit concrete dossiers. Daarnaast worden er twee voorbeelden aangevoerd ter illustratie van de hoog ingeschatte risico's.

- Voorbeeld 1 heeft uitsluitend betrekking op contractmanagement en suggereert dat het niet betrokken zijn van Inkoop betekent dat het risico niet is beheerst. De borging van contractcompliance is belegd bij het cluster, omdat dat ook de plek is om te beoordelen of ontvangen is wat er besteld is. Hierop wordt net als bij Inkoop ook functiescheiding toegepast als het gaat om het uitnutten van een contract.
- Voorbeeld 2: De rol van de bestuurder wordt aangemerkt als één van de risico welke hoog wordt ingeschat. Bestuurders zouden druk uit kunnen oefenen om een bepaalde leverancier te kiezen. Afgezien van het gegeven dat er door de rekenkamer geen onderbouwing wordt gegeven dat dit ook daadwerkelijk gebeurt, geldt dat de hele organisatie van het inkoop- en aanbestedingsproces zowel bestuurlijk als ambtelijk een scheiding kent tussen behoeftestelling - en daar hoort ook een bestuurder aan te kunnen geven wat hij of zij nodig heeft -, en het afwikkelen van de inkoop of aanbesteding van die behoefte in een geordend proces met checks en balances. Dat de rol van de bestuurder buiten beschouwing blijft in de beschreven processen is logisch, omdat de daadwerkelijke rol van de bestuurder in het inkoopproces zeer beperkt is. De bestuurder is slechts in belangrijke strategische dossiers in de behoeftebepaling betrokken.

Er wordt geschreven dat de uitvoerende ambtenaren slechts in beperkte mate worden betrokken bij het uitvoeren van het programma. Deze constatering herkennen wij niet. Het verbeterprogramma is opgezet en uitgewerkt met de medewerkers vanuit de clusters. Met de contractmanagers en contractbeheerders van de clusters is samen bepaald hoe deze rollen eruit zouden gaan zien en wat de verantwoordelijkheden zijn. Samen is ook de training voor contractmanager/contractbeheerder opgezet en uitgevoerd. Bij de beoordeling van de expirerende contracten zijn ook de uitvoerend medewerkers nauw betrokken. Bij de implementatie van Spoor 4 Rechtmatigheid zijn bij de analyse per inkoopcategorie medewerkers van het cluster betrokken geweest en wordt de uitvoering samen ter hand genomen. De rekenkamer geeft zelf ook voorbeelden waar de clusters zijn betrokken, bijvoorbeeld op pagina 85 en 96.

Er is bewust voor gekozen om inkopen met kleine financiële omvang niet te onderwerpen aan een lichte toets. De maatregelen moeten in verhouding zijn met de risico's (proportioneel). Ook bij inkopen onder de € 15.000 (zonder raamovereenkomst of contract) is het niet mogelijk om zelfstandig, door één persoon, de opdracht te

geven. Voordat de opdracht wordt verstrekt aan de leverancier hebben minimaal twee personen aan de kant van het cluster en twee personen aan de kant van Inkoop de bestelaanvraag beoordeeld.

Hoofdconclusie 3

Met de kanttekening dat het verbeterprogramma nog niet volledig is geïmplementeerd, worden de beheersmaatregelen die de integriteitsrisico's kunnen reduceren niet altijd adequaat toegepast waardoor deze maatregelen niet toereikend functioneren.

Reactie college B en W op hoofdconclusie 3

Het is juist dat het verbeterprogramma nog niet volledig geïmplementeerd is. Het onderzoek door de rekenkamer vond plaats halverwege 2015, zodat het op zich ook te verwachten was dat nog niet iedereen die betrokken is bij het inkoopproces op de hoogte is van alle wijzigingen die in 2015 zijn doorgevoerd. De constatering die de rekenkamer aanvoert geven hierbij echter niet altijd blijk dat zij de getroffen maatregelen goed doorgronden waardoor deze conclusie van de rekenkamer nuancerend behoeft.

Het college herkent zich niet in de constatering dat de uitvoering van het verbeterprogramma op onderdelen naar beneden is bijgesteld. Er heeft geen bijstelling plaatsgevonden waarbij de beheersmaatregelen neerwaarts zijn bijgesteld. Er is wel op het spoor Eenvoudiger bestelproces, waarin er drie bestelprocessen heel eenvoudig zouden worden gemaakt, te beginnen met één, en aan de hand van de ervaring te bepalen of er nog twee zouden worden uitgevoerd.² Daarnaast is de aanpak/bestelproces per inkoopcategorie doorgetrokken naar 2016. Hier is de uitvoering uitgezet in de tijd, simpelweg omdat het een intensief traject is, maar er is geen sprake van het naar beneden stellen van de ambities.

Zoals in alle verandertrajecten is tijd nodig voor implementatie en is er een periode waarin de nieuwe werkwijze nog moet settelen. De ene medewerker neemt daarbij sneller de nieuwe werkwijze tot zich dan andere, dat geldt ook voor het Verbeterprogramma 'Inkoopproces op Orde'.

De uniforme en aangescherpte procedures zijn inmiddels voor iedereen duidelijk. Binnen Inkoop en Aanbestedingszaken zijn meerdere bijeenkomsten geweest om deze procedures toe te lichten en te bespreken. Er is permanente aandacht binnen Inkoop en Aanbestedingszaken om de procedures, als deze wijzigen, te bespreken. Er is daarnaast een klankbordgroep ingesteld om wijzigingen vooraf op uitvoerbaarheid te toetsen en de teamleider checkt ad random dossiers van een ander team om te bezien of de werkwijzen ook worden nageleefd.

Het ligt voor de hand dat de projectleiders en contractmanagers bij de clusters nog niet geheel bekend zijn met de nieuwe werkwijze/procesbeschrijvingen en de inkopers bij Inkoop deze kennis wel hebben. Van de clusters wordt ook niet verwacht dat zij de aanbestedingsprocesbeschrijvingen van 'A tot Z' kennen, die verantwoordelijkheid ligt bij Inkoop en Aanbestedingszaken. Bij de aanbestedingen worden de clusters

² Er is alleen voor lunch/borrel extern een versimpeld proces geïmplementeerd. Voor taxivervoer en bloemen wordt dit opgepakt bij de invoering van de aanpassing van het system, omdat dit efficiënter is. Dit is gemeld in de voortgangsrapportage van december.

geadviseerd en ondersteund door een inkoper. De inkoper begeleidt het hele aanbestedingsproces.

De deelconclusie dat procesbeschrijvingen als niet goed werkbaar worden ervaren, wat op zich voorstelbaar is tijdens een veranderproces, komt overigens niet overeen met de door de rekenkamer zelf geconstateerde tevredenheid op dit punt op pagina 170. *"De procesbeschrijvingen worden ervaren als duidelijk (3,95 op een schaal van 1 tot 5). Ze geven aan dat de procesbeschrijvingen leiden tot meer eenduidigheid in het inkoopproces. Iets minder tevreden is men over de werkbaarheid van de procesbeschrijvingen in de praktijk (3,41)."*

Het lijkt er op dat de rekenkamer de borging in het proces niet goed doorgrond. Het gezamenlijk openen van de digitale aanbestedingskluis wordt soms aan een andere collega gevraagd dan vooraf is afgesproken als de betreffende collega afwezig is. Dit wordt door rekenkamer beoordeeld als het niet goed toepassen van de beheersmaatregelen, maar dit is juist wel het geval. Het is geheel overeenkomstig de procesbeschrijving waarin dit zo is vastgelegd, 'Je mag het nooit alleen doen, dus bij afwezigheid vraag je een andere inkoper om dit met jou te doen.'. E.e.a volgt uit de overweging dat het openen van een kluis nooit door één inkoper mag worden gedaan. Het generen van opdrachtbriefen voor werken uit Oracle is een maatregel die uitsluitend is ingegeven uit oogpunt van uniformiteit. De checks op juistheid was namelijk ook toen geregeld. Overigens heeft die implementatie inmiddels plaatsgevonden.

Het is de rekenkamer niet duidelijk of de (eind)controle door de teamleider altijd plaatsvindt en met welke diepgang dit gebeurt. Dit is echter vastgelegd in een checklist per fase van het proces, zodat tijdens het proces waar nodig kan worden ingegrepen (fase: voor publicatie/voor verzenden nota van inlichtingen/voor gunning en afsluitend toets bestelproces). De checks vinden altijd plaats waarin wordt beoordeeld of aantoonbaar conform de procesbeschrijvingen wordt gewerkt. Onder andere het inschakelen van collega als 4-ogen toets, check door een juridisch aanbestedingspecialist, aanwezigheid van documenten, goedkeuringen van opdrachtgever etc. Daarnaast wordt er per maand nog een extra toets op de volledigheid van een aantal dossiers getoetst door de teamleider van het andere team (kruislings) en worden de bevindingen verzameld en besproken in de teamoverleggen. De checklists zitten in het digitale inkoopdossiers zodat ook dit controleerbaar is.

Het komt inderdaad nog voor dat clusters in een aantal gevallen buiten Inkoop en Aanbestedingszaken en buiten een bestaand raamcontract inkopen. Dat neemt niet weg dat uiteindelijk op iedere inkoop > €15.000 een lichte toets plaatsvindt waarbij nog corrigerend kan worden opgetreden. Dit wordt ook gedaan als er vraagtekens zijn, bijvoorbeeld omdat Inkoop niet betrokken is. Dit specifieke onderwerp wordt met alle clusters besproken en er wordt ook op geëscaleerd vanuit Inkoop en Aanbestedingszaken.

De reden dat soms achteraf een prestatieverklaring werd toegevoegd is omdat de clusters niet altijd weten waaraan een prestatieverklaring aan moet voldoen. En dus de prestatielevering nog niet op de juiste manier hebben vastgesteld en aangeleverd in het dossier. Om meer duidelijkheid te geven is in november 2015 de handleiding Prestatieverklaring aan de clusters beschikbaar gesteld.

Het is een bewuste keuze geweest om daar waar mogelijk contractmanagement als rol in te vullen als onderdeel van het reguliere werk. Aangezien we steeds meer via inkoop en aanbestedingen doen heeft het toegevoegde waarde als medewerkers uit het vakgebied contracten managen/beheren. Zij weten ten slotte het beste wat er nodig is, en of er conform de eisen geleverd wordt. Indien contractmanagement los wordt georganiseerd van de uitvoering bestaat de kans dat het een functie/rol wordt waarbij de relatie met de uitvoering ontbreekt. Dat het gegeven dat we deze rol op veel plekken (op)nieuw oppakken, voelt als extra werk is bekend, en krijgt intensief aandacht in alle clusters. Dit gebeurt onder andere door middel van trainingen en in 2016 via intervisie.

De stellingname dat er relatief weinig aandacht is voor de beheersing van grote risico's delen wij niet. Wij zien de maatregelen als proportioneel. Voor kleine inkopen geldt dat die aandacht weliswaar kleiner is dan voor de grote inkopen, maar er is wel degelijk sprake van aandacht en beheersmaatregelen. Zo geldt ook voor kleine inkopen dat die nooit volledig zelfstandig door één medewerker kunnen worden gedaan, maar dat daar altijd twee of meer personen zowel binnen het cluster als binnen Inkoop nodig zijn. Dat geldt ook voor de selectie van leveranciers voor meervoudig onderhandse aanbestedingen.

Voor wat betreft te late follow up van expirerende contracten heeft in 2015 met elke clusterdirectie een gesprek plaatsgevonden. Dit heeft tot effect gehad dat elk cluster nu bij is met de aflopende contracten.

Hoofdconclusie 4

Vanuit zijn Kendoe-visie, waarin het sturen op resultaten centraal staat, stuurt het college voornamelijk op instrumentele wijze de organisatie aan. Echter, ook sturen op cultuur en gedrag is noodzakelijk voor het beheersen van integriteit wat in de praktijk onvoldoende gebeurt.

Reactie college B en W op hoofdconclusie 4

Binnen de gemeente Rotterdam zijn afspraken gemaakt over de uitvoering van het integriteitbeleid. Het ambtelijke integriteitbeleid valt onder de verantwoordelijkheid van de wethouder Organisatie. Bestuurlijke integriteit valt onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. Het integriteitbeleid is op veel onderdelen ambtelijk belegd. Uiteraard heeft het college een rol in de interactie met ambtenaren, maar de sturing op het beleid is belegd bij de concerndirectie en het portefeuillehouderoverleg Integriteit. Ieder cluster heeft een portefeuillehouder Integriteit op directieniveau. Deze directeur is binnen het cluster voor iedere medewerker aanspreekbaar op het onderwerp. Dit is een heldere verdeling van taken. De eindverantwoordelijkheid blijft uiteraard bij de verantwoordelijk bestuurder en het college van B en W.

Het college en de concerndirectie zijn van mening dat zowel goede voorschriften en regels als aandacht voor houding en gedrag essentieel zijn voor een goede borging van het integriteitbeleid binnen de organisatie. Uiteraard onderkent het college dat naast ander instrumentarium, 'cultuur en gedrag' een zeer belangrijk aspect is binnen het integriteitbeleid. De concerndirectie heeft in juni 2015 dan ook benadrukt dat integriteit een doorlopend onderwerp van gesprek dient te zijn. In onder andere het uitvoeringsprogramma concern integriteit 2016 wordt hier, zoals ook door de rekenkamer in de nota aangegeven, uitvoering aan gegeven.

Dat het bestuur niet alleen stuurt op voorschriften en regels komt ook naar voren uit de constatering van de rekenkamer op pagina 141: *“Wel zijn er positieve ontwikkelingen waar te nemen bij de wijze waarop integriteit in de praktijk bespreekbaar wordt gemaakt. Vanuit de coördinatoren integriteit wordt samen met de portefeuillehouders integriteit hard gewerkt om integriteit op de agenda te en zodoende begint de interne organisatie met integriteitfunctionarissen in dit opzicht vruchten af te werpen.”*

Het college is het eens met ambtenaren die hebben aangegeven dat het borgen van integriteit niet uitsluitend in regels en procedures is te vatten. Zo werkt het integriteitbeleid immers ook niet in de praktijk. Dit is eerder al door het college onderkent en onder andere in het uitvoeringsprogramma integriteit concern 2016 in het spoor bewustwording opgenomen. Het gesprek aangaan met elkaar over beleving, vaardigheden, houding en gedrag, op diverse niveaus en binnen alle werkprocessen, wordt daarom, naast het op orde houden van de regels, door ons blijvend ondersteund. Om te zorgen dat ook de invulling van de duidelijke kaders voor integriteit in de praktijk duidelijk zijn, is dit in de teamoverleggen bij de RSO in de tweede helft van 2015 aan de hand van voor het team relevante praktijkvoorbeelden besproken. Aanvullend hierop is dit ook regelmatig aan de orde in werkoverleggen en in de afstemming met leidinggevend.

Hoofdconclusie 5

Vanuit het primaire belang van de clusters om doelmatig en pragmatisch in te kopen, tonen clusters onvoldoende commitment en discipline om beheersmaatregelen te implementeren en uit te voeren.

Reactie college B en W op hoofdconclusie 5

Deze conclusie behoeft nuancering. In 2015 is een enorme verbetering gerealiseerd over de volle breedte van het concern. De vooraf gestelde meetlat was hoog. Dat nog niet alle clusters volledig op target zitten betekent dat we er nog niet helemaal zijn. Dat wordt door de betreffende clusters ook erkend en hier wordt in 2016 verder aan gewerkt om de targets te halen.

Als je dieper in de cijfers kijkt zie je dat met name de afdelingen die veel inkopen, zoals bijvoorbeeld Vastgoed bij Stadsontwikkeling, wel op score zit ondanks dat het hele cluster de targets nog niet volledig haalt.

Dat de verbeterplannen van de clusters in hoofdlijnen aansluiten op het verbeterprogramma ‘Inkoop op orde’ is een bewuste keuze geweest. Hiermee werk je met elkaar aan dezelfde prioriteiten. In de uitwerking is dit door clusters aangevuld met eigen acties en zijn specifieke implementatieplannen met actiehouders en verantwoordelijken afgesproken waarop, in samenwerking met Inkoop en Aanbestedingszaken, gestuurd wordt door de clusters.

Bij het contractmanagement is in de praktijk wel degelijk sprake van een meerogen principe. Hierbij vindt controle plaats of er geleverd wordt conform contract. Bijvoorbeeld voor geleverde zorg geldt dat de contractmanagers regelmatig overleg hebben met de verschillende wijkteams op dit punt. Hiernaast is er een regelmatig terugkomend klanttevredenheidsonderzoek en worden klachten van burgers geregistreerd en via de wijkteams opgepakt.

De rekenkamer concludeert dat de voortgang van de clusters zeer beperkt is en dat de overallscore van het verbeterprogramma onder druk staat. De cijfers uit het concerndashboard laten in 2015 een duidelijke stijging zien. Deze cijfers staan ook in de voortgangsrapportage. Op concernniveau is de stijging van de KPI cijfers in onderstaande tabel weergegeven. Van de zeven clusters voldoen er twee aan de targets (WenI en SB) en twee bijna (RSO en SO). De overige drie clusters (MO, DV en BSD) wijken op onderdelen nog behoorlijk af van de targets. Deze clusters erkennen deze opgave en zijn hiermee bezig.

Concern	norm	mrt	dec	Stijging
IO dekking aantal facturen	90%	75%	84%	9%
IO dekking bedrag	90%	68%	93%	25%
Contractdekking aantal facturen	kengetal	53%	58%	5%
Contractdekking bedrag	kengetal	19%	61%	42%
Percentage facturen op tijd betaald	100%	82%	96%	14%
Prestatieverklaring bijgevoegd	100%	72%	80%	8%

Hoofdconclusie 6

Naast onvoldoende commitment en discipline signaleert de rekenkamer ook een aantal andere belangrijke factoren waarom beheersmaatregelen niet altijd adequaat worden toegepast, te weten: inconsistente informatievoorziening, een volgens medewerkers niet goed werkende geautomatiseerde omgeving, onvoldoende beschikbaarheid van (gekwaliceerd) personeel in combinatie met hoge werkdruk, de niet optimale verhouding tussen clusters, beperkte aandacht voor de rol van de bestuurder waar en wanneer deze zich mengt in de beleidsuitvoering (regievoering en gebiedsgericht werken)

Reactie college B en W op hoofdconclusie 6

In deze conclusie herhaalt de rekenkamer deels de onderbouwing bij hoofdconclusies 1,2,3 en 5 en waar wij de nodige nuancering en kanttekeningen bij geplaatst hebben. Aanvullend hierop geldt dat de conclusie dat de informatievoorziening op intranet niet op orde is, niet klopt. In het laatste kwartaal van 2015 is er voor gezorgd dat op het intranet (pagina selfservice inkoop) alle actuele stukken beschikbaar zijn en goed vindbaar. Dit is ook in de ambtelijke wederhoor aangegeven. Het beheer hiervan is inmiddels structureel belegd. Vanwege het ons bekende commentaar op de oude situatie is bij de actualisatie van de portal een begrippenlijst toegevoegd om die onduidelijkheid voor medewerkers weg te nemen.

De rekenkamer geeft aan dat in de voortgangsrapportages de classificaties niet altijd overeenstemmen met de onderliggende teksten. De classificaties van de sporen zijn een overall classificaties van de onderdelen: geld, risico, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit. Zijn de scores op deze onderdelen merendeels groen dan is de overall score groen. In de hoofdpuntenrapportages van de sporen zijn de scores per onderdeel opgenomen.

Voor de teksten per cluster geldt dat er een overall score wordt gegeven voor de (objectieve) score van de Inkoop KPI's en het cluster zelf een score geeft voor de voortgang van het verbeterplan. Deze twee scores zijn niet altijd hetzelfde, omdat ze

beide iets anders meten. Voor het toekennen van de overall score (smiley) van de Inkoop KPI's wordt onderstaande meetlat gebruikt.

	Conform of > dan norm
	Afwijking < 10%
	Afwijking > 10%
	Lagere score tov vorige rapportage

Bijgevoegde prestatieverklaring is groen als de afwijking <10%, oranje tussen 10%-20%, rood >20%

Dat geschetste beleving van de ict-systemen is de reden dat er wordt gewerkt aan een verbetering en vereenvoudig waar dit mogelijk is. Tevens wordt veel uitleg gegeven om te zorgen dat het gebruik van de systemen die we hebben beter verloopt. De bevinding over minder personeel en reorganisatie zal zeker aan de orde zijn gekomen in de enquêtes en groepsgesprekken. De afgelopen jaren is sprake geweest van een aantal forse reorganisaties, die ook nodig waren om te zorgen dat de omvang van de organisatie afgestemd bleef op de afnemende middelen. Veranderingen zorgen voor extra (gevoelde) werkdruk. De huidige werkelijkheid is dat er niet minder capaciteit beschikbaar is bij de afdeling Inkoop en Aanbestedingszaken en de clusters voor dit proces. Wijzigingen in procedures voelen in het begin bij medewerkers vaak als extra werkdruk omdat de routines nog ontbreken. Dit is een fase waar de organisatie met goede begeleiding en sturing doorheen komt en die we zullen monitoren.

De veronderstelde tegenstrijdigheid tussen gebiedsgericht werken en de intensivering van de toetsing kunnen we niet plaatsen. De dagelijkse praktijk laat diverse voorbeelden zien dat ook de vraag vanuit de gebieden ook binnen de kaders prima te beantwoorden is, of dat er een helder duidelijk 'nee' komt op voorstellen die niet binnen de kaders passen. Vanuit de gebieden is er in toenemende mate begrip voor de laatste reactie.

Dat meer regie voeren bij een gebrek aan voldoende marktkennis een grotere afhankelijkheid van de markt met zich meebrengt is terecht. Daarom wordt er op al die onderdelen gewerkt aan het op orde krijgen van die kennis en huren wij waar nodig tijdelijk onafhankelijke expertise in om dit te compenseren.

De nog grotere druk die de rekenkamer waarschijnlijk acht op het adequaat functioneren van alle maatregelen gegeven alle bevindingen, onderschrijven wij alles overziend derhalve niet.

Hoofdconclusie 7

Het niet adequaat toepassen van de beheersmaatregelen komt tot uiting in de inkoopdossiers die onvoldoende op orde zijn. Dit heeft niet alleen tot gevolg dat de rechtmatigheid lastig kan worden aangetoond, maar ook dat integriteitrisico's bij inkoop en aanbestedingen substantieel aanwezig blijven en medewerkers op dit punt onnodig kwetsbaar zijn.

Reactie college B en W op hoofdconclusie 7

Deze conclusie deelt het college niet, in het ambtelijk wederhoor is uitgebreid weergegeven per dossier waarom de bevinding van de rekenkamer niet correct is. Alle vereiste documenten zijn wel beschikbaar maar (nog) niet altijd op de daartoe bestemde plaats opgeslagen. Ook op dit laatste punt wordt toegezien door de teamleiders en in de genoemde prikacties op de dossiers. De rekenkamer heeft dossiers van aanbestedingen getoetst die zich nog in een voorbereidend stadium bevonden, dan is een dossier per definitie dus nog niet compleet. En een niet verplicht onderdeel in het dossier kan niet aangemerkt worden als een tekortkoming in de dossiervorming.

In de voortgangsrapportage 'Inkoop op orde' wordt voor de aanlevering ten behoeve van de jaarrekening aangegeven dat dossiers niet altijd op orde worden aangeleverd. Ook hier geldt dat dat niet betekent dat de dossiers niet op orde zijn zoals de rekenkamer als conclusie stelt. De jaarrekeningcontrole bevestigt dit beeld, er is een beperkt aantal dossiers met onzekerheden of fouten. Er worden ook niet achteraf prestatieverklaringen opgesteld. Er wordt datgene aangeleverd wat de bevestiging van de prestatie weergeeft.

Op de specifiek bekeken dossiers van de clusters door de rekenkamer is in de ambtelijke reactie al duidelijk aangegeven wat de reactie hierop is die wij onderschrijven.

De rekenkamer eindigt met de aandacht voor de individuele ambtenaar. En merkt op dat het ontbreken van specifieke beheersmaatregelen gericht op integriteit, houding, gedrag en vaardigheden ook gevolgen heeft voor de positie van de ambtenaren. De rekenkamer voegt hieraan toe dat het ontbreekt aan aandacht voor integriteit in het inkoop- en aanbestedingsproces en het onderkennen van integriteitrisico's in combinatie met verklarende factoren, zoals hoge werkdruk en nieuwe manier van werken. De rekenkamer concludeert dat dit de inkopende ambtenaar meer dan noodzakelijk kwetsbaar maakt voor integriteitissues.

Het college herhaalt hier dat gegeven de reactie op alle conclusies zij bovenstaande niet onderschrijft en dat dit ook een ontkenning is van al datgene dat er zowel met het verbeterprogramma 'Inkoop op orde', de inspanningen in de clusters als de inspanningen op het gebied van integriteit, concernbreed is.

Bestuurlijke reactie op de aanbevelingen aan het college van B en W 'Integriteitrisico's inkoop en aanbestedingen'

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

Integriteit vereist continue aandacht, meer sturing op cultuur, houding en gedrag en een permanent bewustzijn van integriteitrisico's in de werkprocessen. Tot nu toe ontbreekt het aan voldoende aandacht voor integriteit, sturing op mindset, houding en gedrag van medewerkers en het vergroten van bewustzijn van de integriteitrisico's in de werkprocessen. De volgende aanbevelingen aan het college vloeien hier uit voort:

1 In het integrale integriteitsplan, dat momenteel wordt ontwikkeld, dient niet alleen aandacht te worden besteed aan doelstellingen en instrumenten, maar ook aan de wijze waarop het denken over integriteit, het kunnen inschatten van integriteitsrisico's en het handelen hiernaar door aandacht voor mindset, houding en gedrag (soft controls) een automatisme wordt in de werkuitvoering van alle medewerkers.

Reactie college B en W op aanbeveling 1:

Wij constateren dat deze aanbeveling een bredere scope betreft dan het onderwerp van onderzoek (integriteitsrisico's inkoop en aanbestedingen) en daarbinnen de werkuitvoering van alle medewerkers betreft. Het college merkt ten aanzien van aanbeveling 1 op dat binnen de gemeentelijke organisatie reeds aandacht is voor het spoor 'bewustwording' en 'houding en gedrag' in alle werkuitvoeringen. Bewustwording staat ons inziens ook niet los van de diverse (wettelijke verplichte) instrumenten die de gemeente inzet binnen het integriteitsbeleid. Deze aanbeveling wordt niet overgenomen, omdat de inhoud van deze aanbeveling al de benodigde aandacht heeft binnen de gemeente en daardoor uiteraard, indien van toepassing, een plaats krijgt in het integrale beleidsplan.

2 Stuur meer expliciet op integriteit tijdens het uitvoeren van het proces van inkopen en aanbestedingen, met name tijdens de voorbereidingsfase en de fase van contractuitvoering. In het bijzonder bij verschil van mening tussen inkoop en cluster over de gewenste wijze van marktbenadering moeten in de besluitvorming de integriteitsrisico's van de verschillende opties aantoonbaar expliciet worden gemaakt.

Reactie college B en W op aanbeveling 2:

In onze reactie op de conclusies hebben wij uitgebreid uiteengezet waarom wij van oordeel zijn dat dit integriteit al voldoende aandacht krijgt in het proces dat ordentelijk vastligt. Het expliciet vastleggen van integriteitsrisico's betekent dat we integriteit instrumenteel benaderen in plaats van als onderdeel van een ordentelijk proces waarin houding en gedrag en werkwijze bepalend zijn.

3 Integreer het onderwerp integriteit in het opleidingsprogramma van inkoop en aanbestedingen en ga hierbij specifiek in op integriteitsrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces, hoe deze te herkennen en te melden en hoe hiermee om te gaan. Maak daarbij onderscheid tussen rol van behoeftesteller / contractmanager en inkoper.

Reactie college B en W op aanbeveling 3:

Deze aanbeveling waarbij integriteit een onderdeel is van professionalisering sluit prima aan bij de huidige werkwijze zoals geschetst bij onze reactie op de conclusies. Deze zullen wij op de door ons geschetste manier overnemen.

4 Borg dat onderzoeken naar mogelijke integriteitschendingen bij inkopen en aanbestedingen volledig onafhankelijk plaatsvinden en vermijd hierbij overlap met verantwoordelijkheden binnen de inkoopfunctie.

Reactie college B en W op aanbeveling 4:

Deze aanbeveling is overbodig. In de ambtelijke wederhoor is al aangegeven dat sprake was van een tijdelijke situatie in de vorming van een nieuwe organisatie (BCO) die eind eerste kwartaal 2016 wordt beëindigd. Overigens is de verantwoordelijkheid van de afwikkeling van alle onderzoeken rechtstreeks gepositioneerd onder de algemeen directeur van het concern, en daarmee was de onafhankelijkheid ook het afgelopen jaar geborgd.

5 Maak jaarlijks een inventarisatie van integriteitsrisico's in de afzonderlijke fasen van het inkoop- en aanbestedingsproces. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de typering en classificatie zoals de rekenkamer in dit onderzoek heeft opgesteld.

Reactie college B en W op aanbeveling 5:

Het college ziet onvoldoende meerwaarde in een jaarlijkse analyse van alle integriteitsrisico's op het inkoop- en aanbestedingsproces. Wat we wel zullen doen is met alle inkopers en de hierbij betrokken medewerkers nog een keer goed door ons proces heenlopen om te bezien of we alle risico's nu goed doorgronden, of de maatregelen adequaat zijn en of iedereen deze inderdaad bespreekbaar maakt als ze zich voordoen. Dit zullen we periodiek herhalen.

Meer gericht op het inkoop- en aanbestedingsproces komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

6 Besteed in het verbeterprogramma nadrukkelijk aandacht aan integriteitsrisico's op bestuurlijk niveau. Met name de interactie tussen bestuur en leveranciers alsmede de interactie tussen bestuur en ambtelijk apparaat bij inkoop en aanbestedingen dient hierbij expliciet te worden gemaakt.

Reactie college B en W op aanbeveling 6:

Het college heeft bij de conclusie al aangegeven dat zij zich beperkt tot de behoeftestelling waar ook haar verantwoordelijkheid ligt. Het gesprek met de ambtelijke organisatie over dit onderwerp zullen wij wel aangaan om te zorgen dat we het onderwerp over en weer bespreekbaar maken en houden.

7 Voor een aantal maatregelen uit het verbeterprogramma (zoals het vereenvoudigd bestelformulier, checklist Juridisch Aanbestedingsspecialist) is besloten om af te wijken van de beoogde scope en/of implementatie van deze maatregelen. Maak voor betreffende maatregelen duidelijk welke concrete besluiten zijn genomen om af te wijken van het beoogde projectplan en wat hiervan de consequenties zijn voor de beoogde doelstellingen ten aanzien van rechtmatigheid en integriteit.

Reactie college B en W op aanbeveling 7:

Bij de conclusie hebben wij aangegeven dat deze niet klopt, dus wij kunnen de aanbeveling ook niet overnemen. Dit is wat er al gebeurd.

8 Geef in de maandelijkse voortgangsrapportages ook voor het aspect integriteit weer welke progressie is geboekt en in hoeverre de hiervoor gestelde doelen zijn of zullen worden gerealiseerd. Maak inzichtelijk welke concrete integriteitdoelstellingen er binnen het verbeterprogramma zijn, hoe de te

implementeren beheersmaatregelen deze doelstellingen moeten realiseren en wat de stand van zaken is van de implementatie, inclusief de gevolgen hiervan op het beheersen van de integriteitrisico's.

Reactie college B en W op aanbeveling 8:

Wij nemen deze aanbeveling niet over, omdat dit pleit voor een apart spoor integriteit en het college is daar geen voorstander van. In het verbeterprogramma 'Inkoop op orde' is integriteit, zoals door ons uiteengezet, onderdeel van het proces.

9 Verstevig het commitment op de werkvloer (met name binnen de clusters) om de genomen beheersmaatregelen daadwerkelijk uit te voeren. Borg in het algemeen dat de discipline onder medewerkers wordt vergroot bij het werken conform de eenduidige procesbeschrijvingen. Maak daartoe binnen de clusters beter inzichtelijk wat de toegevoegde waarde van het verbeterprogramma is en tref maatregelen wanneer het commitment op de werkvloer achterwege blijft.

Reactie college B en W op aanbeveling 9:

Deze aanbeveling sluit niet aan bij onze reactie op de conclusies. Dit betekent dat wij deze aanbeveling dus niet zo kunnen overnemen. Zoals door ons aangegeven is dit waar de clusters mee bezig zijn.

10 Inventariseer op welke onderdelen factoren, zoals de geautomatiseerde werkomgeving, werkdruk, de rol en invloed van de bestuurder, trend naar meer regievoering en gebiedsgericht werken een adequate uitvoering van het inkopen aanbestedingsproces belemmeren en medewerkers op het aspect integriteit onnodig kwetsbaar maken. Tref daar vervolgens de noodzakelijke beheersmaatregelen om medewerkers toereikend te beschermen.

Reactie college B en W op aanbeveling 10:

Deze aanbeveling sluit niet aan bij onze reactie op de conclusies, dus kunnen wij deze niet zo overnemen. Er zijn effectieve beheersmaatregelen getroffen. Het gaat nu over de dagelijkse executie hiervan die in 2016 volop aandacht zal krijgen.

11 Tref aanvullende beheersmaatregelen bij de clusters, met name bij de geconstateerde integriteitrisico's rondom behoeftebepaling, de initiële selectie van leveranciers, expirerende contracten en bij de uitvoering van contractmanagement. Borg dat hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar wordt gesteld.

Reactie college B en W op aanbeveling 11:

Deze aanbeveling sluit niet aan op onze reactie op de conclusies, dus kunnen wij deze niet zo overnemen. De clusters zijn zoals gesteld een eind op weg om te zorgen dat de uitvoering van het clusterplan tot voldoende resultaten leidt. Daar waar ze nog niet zover zijn wordt hier extra effort op gezet.

12 In 2016 zullen de beheersmaatregelen uit het verbeterprogramma verder worden uitgewerkt en de werking ervan worden geoptimaliseerd. De rekenkamer beveelt aan om hierbij tenminste de onderstaande concrete punten mee te nemen:

a Borg dat de aanbestedingskalender een volledig overzicht biedt van alle op te starten en lopende aanbestedingen. Dit betekent dat ook alle meervoudig

onderhandse aanbestedingen op de kalender worden geplaatst.

b Borg dat inkoopdossiers juist en volledig beschikbaar zijn conform de daartoe geldende instructies.

c Pas de procesbeschrijving voor enkelvoudig onderhandse aanbestedingen aan zodat hierin wordt beschreven dat ook op enkelvoudig onderhandse aanbestedingen een lichte toets vanuit DC Inkoop wordt uitgevoerd. Neem ook expliciet in de procesbeschrijvingen op dat alle relevante correspondentie (emails etc.) tussen leverancier en gemeente, en tussen inkoop en cluster integraal vastgelegd moeten worden op de K-schijf.

d Voer ook voor leveringen en diensten een geobjectiveerd selectiebeleid in bij meervoudig onderhandse aanbestedingen.

e Betrek contractmanagers die verantwoordelijk worden voor de uitvoering van contracten in een eerder stadium al in de selectiefase bij de aanbesteding.

Reactie college B en W op aanbeveling 12:

- Aanbeveling a is al onderdeel van onze aanpak van 2016, deze aanbeveling kunnen wij dus overnemen.
- Aanbeveling b is overbodig. Zie onze reactie op de conclusies.
- Aanbeveling c vinden wij niet proportioneel wij houden het bij de grens van € 15000 in de reactie op de conclusies hebben wij al uiteengezet met welke maatregelen deze inkopen zijn omgeven en die achten wij voldoende.
- Aanbeveling d willen wij niet zo overnemen omdat de objectiviteit niet zo eenvoudig en toetsbaar is vast te leggen bij dit type aanbestedingen en dus praktisch niet uitvoerbaar is
- Aanbeveling e is overbodig dit is al onderdeel van onze procedure.

3-2 nawoord

De rekenkamer dankt het college voor zijn uitvoerige, deels ambtelijk ingestoken, reactie op het rapport. De rekenkamer is wel tamelijk teleurgesteld in de aard van de reactie. Dat is niet vanwege het feit dat de meeste conclusies niet worden onderschreven, enkele conclusies nuance behoeven en de meeste aanbevelingen niet worden overgenomen, maar vanwege het nogal defensieve karakter ervan. Er spreekt zelfs een zekere verongelijkheid uit de slotzin van de bestuurlijke reactie als wordt opgemerkt dat de conclusies een ontkenning zijn van de inspanningen op het gebied van inkoop (zowel vanuit het verbeterprogramma 'inkoop op orde' als vanuit de clusters) en de inspanningen concern breed op het gebied van integriteit.

focus op opzet en bestaan, niet werking beheersmaatregelen

Met haar rapport wil de rekenkamer de inspanningen ten aanzien van de verbetering van de inkoop en de beheersing van de integriteit geenszins bagatelliseren. Integendeel, de rekenkamer ziet verbeteringen in de opzet en het bestaan van beheersmaatregelen. Het onderkent dat met het verbeterprogramma veel maatregelen zijn genomen die in opzet kunnen bijdragen aan het verkleinen van integriteitrisico's en tekent ook aan dat het verbeterprogramma nog niet volledig is afgerond en ingedaald is in de organisatie. Waar het echter uiteindelijk om draait is of deze beheersmaatregelen ook in de dagelijkse praktijk hun bedoelde werking hebben. Uit de enquête en het grote aantal gesprekken dat de rekenkamer heeft gevoerd, blijkt dat de ervaring met en de perceptie van integriteit als ook het onderkennen van integriteitrisico's op de werkvloer en de uitvoering van de beheersmaatregelen in de praktijk, kleiner is dan het college en management voor ogen hebben. Voor het

beheersen van integriteitrisico's gaat het juist om die perceptie van integriteit inzake eigen en andermans handelen. Door het deels nuanceren en deels ontkennen van de wijze waarop het inkoopproces in de praktijk wordt uitgevoerd en de wijze waarop het aspect integriteit hierbij door betrokken medewerkers wordt beleefd en ervaren, doet het college de eigen organisatie tekort en zullen de door de rekenkamer onderkende integriteitrisico's blijven bestaan.

De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer zijn goeddeels op deze uitkomsten gericht. Het college gaat evenwel in zijn reactie hier nauwelijks op in. In plaats daarvan geeft het college in veel gevallen aan hoe de beheersmaatregelen in opzet behoren te werken. In die gevallen is het dus ook niet zo dat de rekenkamer de maatregelen niet 'doorgront' (zoals het college aangeeft), maar dat de rekenkamer naar de (potentiële) werking ervan kijkt. Een aantal voorbeelden illustreert daarentegen de focus van het college op de opzet van de maatregelen.

Op diverse plekken in de bestuurlijke reactie, bijvoorbeeld bij hoofdconclusie 1 ("specifieke aandacht.... inkoop en aanbesteding") verwijst het college naar de procesbeschrijvingen en daarin opgenomen checks en balances, die moeten borgen dat conform de regels en op integere wijze wordt gewerkt. Hier worden diverse maatregelen nader toegelicht zoals deze behoren te werken, overeenkomstig aan de wijze waarop de rekenkamer deze maatregelen in opzet heeft beschreven in hoofdstuk 5 van de nota van bevindingen. Er wordt niet ingegaan op de wijze waarop deze maatregelen in de huidige praktijk daadwerkelijk worden uitgevoerd en al dan niet effectief zijn.

Het college stelt bij zijn reactie op hoofdconclusie 2 dat bewust gekozen is om inkopen met een kleine financiële omvang niet te onderwerpen aan een lichte toets. Hierbij wordt opgemerkt dat bij inkopen onder de € 15.000 (waarvoor geen raamovereenkomst of contract bestaat) het niet mogelijk is om zelfstandig, door een persoon, de opdracht te laten geven, maar dat bij iedere inkoop minimaal twee personen aan de kant van het cluster en twee personen aan de kant van inkoop de bestelaanvraag hebben beoordeeld. De rekenkamer herkent deze constatering vanuit de opzet van de maatregel, maar heeft in het onderzoek geconstateerd dat dit in de praktijk lang niet bij alle inkopen het geval is. Daar gaat het college niet op in.

Ook verwijst het college op diverse plekken, met name op het gebied van integriteitinstrumentarium, naar plannen of maatregelen die ten tijde van het onderzoek in de maak waren of thans nog in de maak zijn. Deze zijn in sommige gevallen tijdens het onderzoek in concept aan de rekenkamer beschikbaar gesteld, maar in andere gevallen nog niet beschikbaar. De rekenkamer heeft deze niet kunnen beoordelen, laat staan de effectiviteit hiervan in de praktijk kunnen vaststellen.

Bij de reactie op hoofdconclusie 2 stelt het college dat het binnen ieder werkproces van de gemeente van belang is om te bepalen of er nadere aandacht dient te zijn voor specifieke risico's, maar juist bij inkoop en aanbesteding is het bewust zijn van integriteit, hetgeen wordt beoogd met de algemene maatregelen, van primair belang. Bij inkoop en aanbestedingen wordt bijvoorbeeld elke aanbesteding gestart met het aan de orde stellen van "wees je bewust van" gevolgd door bespreking van de vertrouwelijkheid van een aanbesteding en de regels die gelden. De rekenkamer herkent dit geschetste beeld niet op basis van het onderzoek naar de werking in de praktijk. Als deze gesprekken zouden worden gevoerd, dan had de rekenkamer dat in het onderzoek moeten constateren.

Al met al blijkt uit de reactie van het college dat het de beleving op de werkvloer onvoldoende kent. Het vertrouwt te veel op de invoering van formele

beheersmaatregelen. Het is daarentegen noodzakelijk dat medewerkers ook worden aangestuurd op basis van open gesprekken over normen, waarden en eventuele integriteitissues. Het college en de top van de ambtelijke organisatie moeten meer investeren om de perceptie op integriteit op de werkvloer te kunnen duiden en te sturen in de gewenste richting en meer zicht willen creëren op de feitelijke werking van alle genomen maatregelen.

onzorgvuldigheden

Het is de rekenkamer ook opgevallen dat het college in de bestuurlijke reactie op onderdelen tamelijk onzorgvuldig met de bevindingen van de rekenkamer omgaat en dat de rekenkamer soms ook onjuist wordt aangehaald. Ook komt het voor dat het college een bevinding van de rekenkamer bestrijdt, zonder nadere onderbouwing. Hieronder halen we enkele voorbeelden aan, zonder daarbij overigens uitputtend te zijn.

Over hoofdconclusie 1 schrijft het college dat het ontbreken van een integraal integriteitbeleid niet automatisch leidt tot een tekort aan aandacht voor integriteit. Dat is ook niet wat de rekenkamer in haar conclusie schrijft. Het ontbreken van een integraal integriteitbeleid is juist het resultaat van een tekort aan aandacht. Zo heeft de raad naar aanleiding van de publicatie 'Handelen in vertrouwen' (maart 2015) van het college geëist dat er een integraal integriteitbeleidsplan wordt opgesteld. Dat dit integraal integriteitbeleidsplan pas anderhalf jaar later klaar zal zijn, duidt er op dat integriteit geen prioriteit heeft en niet permanent de aandacht krijgt.

Bij hoofdconclusie 2 wordt gesuggereerd dat de als hoog ingeschatte integriteitrisico's enkel zouden zijn ontleend aan de enquête. Dit is onjuist. De rekenkamer heeft, nadat was geconstateerd dat het college zelf geen systematisch inzicht heeft in de integriteitrisico's binnen de fasen van het inkoopproces, zelf een uitvoerige analyse gedaan van waar in het proces zich integriteitrisico's bevinden. Deze analyse is het resultaat van literatuurstudie, vele gesprekken met ambtenaren en deskundigen, groeps gesprekken en de resultaten uit de enquête.

Bij dezelfde hoofdconclusie wordt ten aanzien van de rol van de bestuurder opgemerkt dat de rekenkamer geen onderbouwing geeft dat bestuurders daadwerkelijk druk uitoefenen op concrete inkopen. De rekenkamer heeft inzichtelijk gemaakt waar binnen het inkoopproces zich integriteitrisico's kunnen voordoen en dat is wat anders dan het daadwerkelijk gebeuren. Dan is er geen sprake meer van een risico, maar is het te laat.

Bij hoofdconclusie 3 stelt het college zich niet te herkennen in de constatering dat de uitvoering van het verbeterprogramma op onderdelen neerwaarts is bijgesteld. In het rapport spreekt de rekenkamer niet over het neerwaarts bijstellen van de uitvoering, maar van de verwachting van het verbeterprogramma. Daarnaast gaat het college slechts in op het spoor eenvoudiger bestelproces, maar verzuimt het nader in te gaan op het komen te vervallen dan wel in scope reduceren van enkele beheersmaatregelen.

Bij hoofdconclusie 5 stelt het college dat in 2015 ten aanzien van de prestaties van de clusters een enorme verbetering gerealiseerd is over de volle breedte van het concern. De rekenkamer herkent dit beeld niet in het licht van de onderzoeksbevindingen en signaleert dat het college deze uitspraak niet onderbouwt.

Bij hoofdconclusie 6 suggereert het college dat de rekenkamer een tegenstrijdigheid veronderstelt tussen gebiedsgericht werken en de geïntensiveerde toetsing. Het gaat hier niet

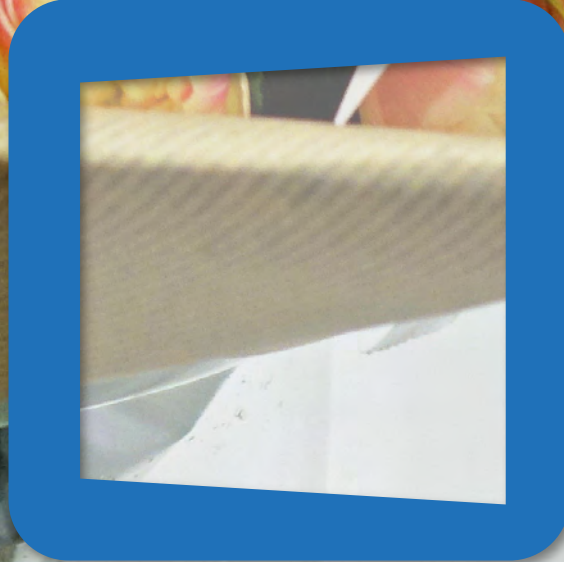
om een tegenstrijdigheid die de rekenkamer veronderstelt, maar één die door ambtenaren is verondersteld en door hen zo wordt ervaren. Dit raakt een spanningsveld in de uitvoering die de rekenkamer zich goed kan voorstellen.

Bij hoofdconclusie 7 geeft het college aan dat tijdens ambtelijk wederhoor is aangegeven dat alle vereiste documenten wel degelijk aanwezig zijn, maar niet op de juiste plaats zijn opgeslagen, namelijk op de K-schijf. Dit is de plaats waar conform de procesbeschrijving en werkinstructies betreffende documenten moeten worden opgeslagen. De rekenkamer is, zoals ook aangegeven, nagegaan of de documenten beschikbaar zijn op de K-schijf, omdat hiermee ook de transparantie en navolgbaarheid van de stukken kan worden geborgd die van belang is voor het kunnen uitvoeren van de diverse beheersmaatregelen. De rekenkamer is niet nagegaan of betreffende documenten elders binnen de organisatie al dan niet aanwezig zijn.

De rekenkamer betreurt deze onzorgvuldigheden in de reactie van het college. Zij bemoeilijken namelijk een goede bestuurlijke discussie over de uitkomsten, zowel tussen rekenkamer en college als tussen college en raad. Bovendien leiden zij, mogelijk onbedoeld, af van de uiteindelijke kern van het onderzoek, namelijk de vraag of de kans op integriteitsschendingen bij de inkoop en aanbesteding van circa € 1.2 mld. aan leveringen, diensten en werken door alle gepleegde inspanningen substantieel is verminderd.

aanbevelingen

Zoals aangegeven neemt het college de meeste aanbevelingen niet over. Dit doet het onder verwijzing naar de vele maatregelen die (inmiddels zouden) zijn genomen. Een tweetal aanbevelingen neemt het college over. Dit is op zichzelf een consistente opstelling, omdat het college nagenoeg de meeste conclusies niet onderschrijft. Had het college evenwel zijn aandacht meer weten te verleggen naar de dagelijkse praktijk waarin de maatregelen daadwerkelijk moeten gaan werken en effect moeten gaan krijgen, dan was het overnemen ervan voor de hand liggend geweest.



nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Op 19 maart 2015 heeft de rekenkamer het rapport 'Handelen in vertrouwen' gepubliceerd. In dit rapport is uitgebreid aandacht besteed aan de wijze waarop de gemeente Rotterdam vorm en inhoud geeft aan integriteit binnen het subsidieproces. Uit het onderzoek bleek onder meer dat het denken over integriteit in de gemeente Rotterdam zowel bestuurlijk als ambtelijk tekortschiet. Integriteitrisico's in het subsidieproces werden op een belangrijk materieel proces als subsidieverlening onvoldoende onderkend. Wel constateerde de rekenkamer dat de gemeente met de opzet van een nieuwe organisatiestructuur en aangescherpte maatregelen, integriteit meer plaats geeft binnen de organisatie.

Het belang van integriteit blijkt ook de laatste tijd weer uit verschillende mediaberichten over integriteitsschendingen door ambtenaren, bestuurders en raadsleden bij benoemingen en gunningen. Ook bij subsidieverstrekingen en inkoop- en aanbestedingsprocedures komen, zo blijkt in de praktijk, met enige regelmaat integriteitsschendingen voor.

In een in 2009 gepubliceerd rapport van de OECD³ is beschreven dat de publieke inkoopfunctie van alle activiteiten van overheden een van de meest kwetsbare functies is op het gebied van fraude en corruptie. In deze studie wordt omkoping in de publieke inkoopfunctie ingeschat op 10 tot 20% van de totale contractkosten.

In het najaar van 2014 is Rotterdam op vervelende wijze in het nieuws gekomen naar aanleiding van een Zembla-uitzending⁴ over vermeende fraude. Het betrof een situatie waarin volgens Zembla tussen 2003 en 2009 oneigenlijke contacten hebben plaatsgevonden tussen ict-leverancier Ordina en de opdrachtgever gemeente Rotterdam gedurende een aanbesteding of een situatie waarin (vertrouwelijke) informatie is of kan zijn gedeeld. Deze specifieke zaak heeft de gemeente door onder andere Concern Auditing laten onderzoeken. Ook is Concern Auditing een onderzoek gestart naar ict-aanbestedingen.⁵ Het college van B en W verzocht de Autoriteit Consument & Markt en de rijksrecherche om nog nader onderzoek te doen naar de ict-aanbestedingen.⁶

Naar aanleiding van deze zaak liet de verantwoordelijk wethouder Organisatie aan de raad weten dat het inkoopproces en het beheer van contracten kwetsbaar is en dat

³ OECD, 'Principles for integrity in public procurement'. Parijs: OECD Publishing, 2009.

⁴ Zembla, tv-uitzending 'Ict-bedrijf Ordina fraudeerde met overheidsaanbestedingen', 1 oktober 2014.

⁵ College van B en W, brief onderzoek ict aanbestedingen, 31 maart 2015.

⁶ Zembla, Rotterdam wil onderzoek ict-aanbestedingen door ACM en OM. Verkregen op 20 augustus 2015 van

<http://zembla.vara.nl/seizoenen/2014/afleveringen/02-10-2014/rotterdam-wil-onderzoek-ict-aanbestedingen-door-acm-en-om>

deze binnen de organisatie niet eenduidig geregeld zijn.⁷ Hiertoe is aan een interim directeur Inkoop opdracht gegeven een verbeterplan op te stellen. Dit verbeterprogramma is inmiddels opgesteld en met ingang van januari 2015 in uitvoering.

Het proces van inkoop en aanbesteden is een belangrijk kernproces van de gemeente Rotterdam. Inkoop en aanbestedingen zijn instrumenten om bij te dragen aan het realiseren van de collegedoelstellingen. Met inkoop en aanbestedingen is in 2014 een bedrag van ruim € 1,2 mld. gemoeid, een significant deel van de begroting (circa 34%). Aangezien de financiële omvang en complexiteit van het proces van inkoop en aanbestedingen groot zijn, brengt de uitvoering van dit proces diverse risico's met zich mee. Dit betreft niet alleen financiële, operationele en bestuurlijke risico's, maar zeker ook integriteitsrisico's. Het is van groot belang dat de gemeente zich bewust is van zowel ambtelijke als bestuurlijke integriteitsrisico's, opdat toereikende maatregelen kunnen worden genomen om deze voor de gemeente tot een acceptabel niveau te reduceren.

Naar aanleiding van de kwestie rondom ict-aanbestedingen en de resultaten uit het onderzoek 'Handelen in vertrouwen', in combinatie met het financieel belang van inkoop en aanbesteden, heeft de rekenkamer besloten een nader onderzoek uit te voeren naar het inkoop- en aanbestedingsproces. Daartoe is, conform de opzet van het onderzoek naar integriteitsrisico's in het subsidieproces, een integriteitsrisicoanalyse uitgevoerd op het inkoop- en aanbestedingsproces. Met het oog op huidige ontwikkelingen en door de gemeente genomen maatregelen besteedt de rekenkamer in dit onderzoek ook expliciet aandacht aan het door het college ingezette verbeterprogramma op de inkoop en aanbestedingen in relatie tot de impact hiervan op integriteitsrisico's.

1-2 belang van integriteit

Integriteit is belangrijk en krijgt steeds meer aandacht, niet in de laatste plaats omdat er in de praktijk zich toch de nodige integriteitschendingen voordoen, van uiteenlopende aard. De Rekenkamer Rotterdam is in het rapport 'Handelen in vertrouwen'⁸ uitgebreid ingegaan op de wijze waarop en de mate waarin de gemeente Rotterdam vorm en inhoud geeft aan integriteit. Om integriteit binnen de gemeente op een hoger plan te krijgen, heeft de rekenkamer hiertoe enkele aanbevelingen gedaan. In de raadsbehandeling van het rapport heeft de gemeenteraad het college de opdracht gegeven om alle aanbevelingen van de rekenkamer over te nemen.

In zijn duoblog van november 2014⁹ besteedt de gemeentesecretaris aandacht aan integriteit. Hij benadrukt dat integriteit een dynamisch begrip is. Integriteit is gebaat bij heldere regels en een consequente handhaving daarvan. Tegelijkertijd is de wijze waarop deze regels worden nageleefd afhankelijk van de culturele inbedding van deze regels. Hij roept in zijn blog alle ambtenaren op integriteit, vragen en dilemma's die het dagelijks handelen met zich meebrengen, bespreekbaar te maken om zo elkaar te kunnen helpen eerlijke afwegingen en keuzes te kunnen maken. Muel Kaptein, die

⁷ College van B en W, brief aan de commissie Veiligheid, Organisatie en Financiën inzake zorg over kwaliteit van de inkoopfunctie, 8 oktober 2014.

⁸ Rekenkamer Rotterdam, 'Handelen in vertrouwen: onderzoek naar integriteitsrisico's in het subsidieproces'. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam, 2015.

⁹ Gemeentesecretaris, Duoblog: wees er open over! Verkregen op 1 juni 2015 van <http://sjaan.rotterdam.nl>.

reageert op de blog van de gemeentesecretaris, waardeert de moed om publiekelijk over integriteit te schrijven. Hij beaamt dat het voor een integere organisatie van belang is dat heldere regels consequent worden gehandhaafd en dat hieruit voortvloeiende dilemma's continu bespreekbaar moeten zijn. Wel waarschuwt Kaptein voor de weerbarstigheid van de praktijk en onderstreept hij de opgave om voortdurend te blijven investeren in integriteit.

Een andere hoogleraar, Desiree Verweij, benadrukt dat integriteit geen cosmetisch begrip mag blijven: het hebben van een integriteitstatuut is niet toereikend. Een organisatie zal altijd moeten blijven zoeken naar een balans, een zorgvuldige en verantwoorde afweging van de belangen van alle betrokkenen. Zij benadrukt dat het bij integriteit niet moet gaan om politieke correctheid, maar om een gevoelde morele verantwoordelijkheid. Moderne leidinggevendenden moeten hun eigen medewerkers beschermen en met hen communiceren over wat er van hen verwacht wordt.¹⁰

1-3 definitie integriteitschending

In het onderzoeksrapport 'Handelen in vertrouwen' zet de rekenkamer uiteen dat niet alleen het begrip integriteit lastig te definiëren is, maar ook het begrip integriteitschending. Men kan spreken van een integriteitschending als niet aan de regels en/of de ethiek en moraal is voldaan.

Een mogelijk complicerende factor bij het vaststellen van een (mogelijke) integriteitschending is dat een schending van integriteit gekoppeld is aan (in beginsel) intentioneel handelen. Het gaat dus over situaties waarbij één of meerdere medewerkers, leidinggevendenden of bestuurders bewust dingen doen die de organisatie materiële dan wel immateriële schade berokkenen en die niet gewenst zijn overeenkomstig geldende wet- en regelgeving en binnen die organisatie geaccepteerde, normen en waarden, ethiek en moraal. Ondanks dat de materiële schade van een integriteitschending beperkt kan zijn, kan de immateriële schade (bijvoorbeeld reputatie) enorm zijn (en daarmee uiteindelijk ook materieel). De immateriële schade kan zich eveneens voordoen bij een schijnbare integriteitschending. Het vertrouwen in de overheid wordt ook ernstig geschaad als het intentioneel handelen niet met zekerheid kan worden aangetoond, maar wel duidelijk is dat niet aan de regels en/of de ethiek is voldaan. De overheid dient dus te proberen om zo veel mogelijk (schijnbare) integriteitschendingen te voorkomen.

De kans dat een (schijnbare) integriteitschending zich binnen de organisatie voordoet is het integriteitrisico. Hoe groot de kans is dat het integriteitrisico zich daadwerkelijk voordoet, kan worden bepaald in drie stappen. Deze stappen zijn:

- 1 Het bepalen van het inherente risico. Dit is het risico dat zich in een proces kan voordoen zonder dat er sprake is van enige beheersmaatregelen. De brutorisico's zijn inherente procesrisico's, ongeacht wie verantwoordelijk is voor het proces en in welke omgeving het proces plaatsvindt (zie hoofdstuk 4).
- 2 Het vaststellen van de mate waarin in opzet aanwezige beheersmaatregelen¹¹ inherente integriteitrisico's verkleinen (zie hoofdstuk 5).

¹⁰ BIOS, Integriteits Courant. Verkregen op 12 juni 2015 van

http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Jaarboek_2014/Bios_integriteits-courant.pdf.

¹¹ Ongeacht hoe deze beheersmaatregelen in de praktijk functioneren.

- 3 Het vaststellen hoe de beheersmaatregelen in de praktijk worden toegepast (hoofdstuk 6) en het inschatten van de invloed hiervan op de kans van een (schijnbare) integriteitschending, hetgeen resteert in het netto integriteitsrisico (hoofdstuk 7).

1-4 context inkoop en aanbestedingen

1-4-1 beleid

Om het proces van inkoop en aanbestedingen rechtmatig en doelmatig te laten verlopen heeft de gemeente begin 2014 een beleidskader opgesteld.¹² Dit beleidsdocument schetst de doelstellingen, uitgangspunten en kaders waarbinnen inkoop in de gemeente Rotterdam plaatsvindt. Een nadere uitwerking van dit beleid is opgesteld in de Algemene Regeling Inkoop en de daarbij horende uitwerkingsnota's.

De voornaamste doelen van de gemeente Rotterdam van haar inkoopbeleid zijn:¹³

- “inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs-kwaliteitverhouding”;
- “rechtmatig en doelmatig inkopen, zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed”;
- “een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele opdrachtgever zijn”;
- een administratieve lastenverlichting nastreven voor zowel ondernemers als de gemeente zelf.

Daarnaast worden ook nog de volgende doelstellingen genoemd:¹⁴

- “verlagen van integrale inkoopkosten”;
- “verminderen van toeleveringsrisico's”;
- “verhogen van product- en leverancierskwaliteit”;
- “beter functioneren van de inkoopfunctie en het bedrijfsproces”.

Ten slotte kent de gemeente Rotterdam specifieke doelstellingen op de volgende gebieden:¹⁵

- “goede kwaliteit tegen laagste prijs”;
- “duurzaamheid”;
- “innovatie”;
- “sociale criteria”;
- “MKB betrekken”.

Een deel van deze doelstellingen is expliciet vastgelegd in vier uitgangspunten die leidend zijn voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid, te weten: ethische en maatschappelijke, economische, juridische en organisatorische uitgangspunten. Zo moet een aanbesteding voldoen aan de relevante wet- en regelgeving en beleidsregels, moeten economische belangen worden nagestreefd, evenals ethisch maatschappelijke doelen (bijvoorbeeld duurzame inkoop en eisen aan de social return).

¹² DC Inkoop, 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid', januari 2014.

¹³ DC Inkoop, 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid', januari 2014.

¹⁴ DC Inkoop, Wat moet ik weten over inkoop? Verkregen op 11 november 2015 van <http://sjaan.rotterdam.nl/serviceorganisatie:veelgestelde vragen:watmoetikwetenoverinkoop>.

¹⁵ DC Inkoop, Wat moet ik weten over inkoop? Verkregen op 11 november 2015 van <http://sjaan.rotterdam.nl/serviceorganisatie:veelgestelde vragen:watmoetikwetenoverinkoop>.

Binnen de ethische en maatschappelijke uitgangspunten wordt specifiek aandacht besteed aan integriteit. Gesteld wordt dat “om mogelijke belangenverstrengeling en beïnvloeding tijdens aanbestedingsprocedures tegen te gaan, verloopt alle communicatie met betrekking tot lopende aanbestedingen via de contactpersoon van het Dienstencentrum Inkoop van de gemeente Rotterdam”.¹⁶

Twee organisatorische uitgangspunten zijn relevant bij het streven naar meer synergie in de inkoop, namelijk:

- Voor alle producten en diensten waarvan een cluster niet de enige gebruiker is, wordt afgesproken op welke wijze samengewerkt wordt bij het inkopen ervan.
- Voor elke clusterdirecteur geldt een verplichting om orders te plaatsen in het kader van door de gemeente afgesloten mantelcontracten waaraan betreffend cluster deelneemt.

Deze uitgangspunten kunnen indirect ook bijdragen aan het borgen van integriteit.

1-4-2 inkoop en governance

Het inkoopbeleid wordt uitgevoerd door de clusters (inclusief de Bestuursdienst) en de Rotterdamse Service Organisatie (RSO). De clusters stellen eerst een behoefte voor inkoop vast. Het cluster bepaalt of er al dan niet moet worden ingekocht en kan besluiten om tot inkoop over te gaan. Er wordt een producteigenaar binnen het cluster aangewezen die verantwoordelijk wordt voor het omschrijven en vaststellen van de behoefte en het doorzetten naar de centrale inkooporganisatie van RSO.¹⁷ De centrale inkooporganisatie binnen RSO is de plek met kennis van het inkoopproces en waar, in uitvoerende zin, de feitelijke inkoophandelingen plaatsvinden en de benodigde infrastructuur wordt ingericht en onderhouden. De inkooporganisatie ziet toe op het efficiënt doorlopen van het inkoopproces en is verantwoordelijk voor het administratief contractbeheer. Na de inkoop wordt de producteigenaar uit het cluster verantwoordelijk voor het organiseren van contractmanagement en het operationeel contractbeheer.

Binnen het concern is de concernproceseigenaar (CPE) inkoop belast met de kaderstelling en controle op inkoop en aanbesteden. Deze functionaris is door de concerndirectie aangesteld. De CPE dient ervoor zorg te dragen dat binnen alle clusters het inkoopbeleid goed wordt ingevoerd en uitgevoerd.

1-4-3 verbeterprogramma ‘Inkoopproces op Orde 2015-2017’

Het college heeft onderkend dat verbeteringen noodzakelijk waren ten aanzien van rechtmatigheid en integriteit bij inkopen en aanbesteding. Om deze reden heeft het college besloten een verbeterprogramma op te starten.

Het in gang gezette verbeterprogramma heeft drie doelstellingen:

- De binnen de inkoopketen behorende werkprocessen zijn duidelijk, efficiënt en effectief ingericht, met waarborgen voor integriteit, rechtmatigheid en doelmatigheid.
- De administratie en dossiervorming van alle door de gemeente afgesloten inkoopovereenkomsten is juist, volledig en betrouwbaar.

¹⁶ DC Inkoop, ‘Inkoop- en aanbestedingsbeleid’, januari 2014.

¹⁷ Kleinere aankopen worden door het cluster zelf afgehandeld. RSO voert in deze gevallen een summiere toets uit op de rechtmatigheid van de aankoop.

- Sturing, beheersing en verantwoording zijn adequaat ingericht, zodat sprake is van een inkoopfunctie die 'in control' is.

Het tijdpad voor implementatie van het verbeterprogramma is ruim twee jaar en zal begin 2017 afgerond moeten zijn. Om te borgen dat de voornaamste risico's op integriteitschendingen en onrechtmatigheid tot een acceptabel niveau worden gereduceerd, is een projectplan opgesteld om het verbeterprogramma 'Inkoopproces op Orde 2015-2017' met ingang van 1 januari 2015 ten uitvoer te brengen. Hierop zal in hoofdstuk 3 nader worden ingegaan.

1-4-4 integriteit binnen inkoopbeleid

Eén van de uitgangspunten van het gemeentelijke inkoopbeleid is integriteit. Daarbij ligt de inrichting, uitvoering en verantwoordelijkheid bij de clusters. De concerndirectie stelt hiervoor kaders op en instrumenten beschikbaar. Integriteit en integer handelen door bestuur en ambtenaren is een belangrijk uitgangspunt bij alles wat de gemeente aan inkopen en aanbestedingen doet. Daarnaast streeft de gemeente ernaar dat slechts wordt samengewerkt met partijen waarvan de integriteit niet ter discussie staat.

In het inkoopbeleidsdocument is opgenomen dat aparte aandacht bestaat voor integriteitbeoordelingen bij aanbestedingsprocedures en dat in enkele gevallen beroep kan worden gedaan op de wet Bibob. Op grond van de Wet Bibob kan de gemeente Rotterdam diepgaand onderzoek doen naar de achtergrond van een persoon of marktpartij wanneer deze bijvoorbeeld een vastgoedtransactie aan wil gaan met de gemeente. Hiermee wordt voorkomen dat de gemeente ongewild criminele activiteiten faciliteert. Rotterdam heeft hiervoor in september 2015 een nieuwe beleidslijn aangenomen. De toepasbaarheid van het Bibob-instrumentarium is door de wetgever bij aanbestedingen beperkt tot sectoren milieu, ICT en bouw.¹⁸ De rekenkamer heeft niet onderzocht hoe vaak de wet Bibob is toegepast.

Om mogelijke belangenverstrengeling en beïnvloeding tijdens aanbestedingsprocedures tegen te gaan, verloopt alle communicatie met betrekking tot lopende aanbestedingen via de contactpersoon van het Dienstencentrum Inkoop (DC Inkoop), het centrale bureau met faciliterende, coördinerende en uitvoerende taken op het gebied van de inkoopfunctie.

1-4-5 materialiteit en omvang

Met inkopen en aanbestedingen zijn grote bedragen gemoeid. De totale uitgaven van de inkoop en aanbesteding van diensten, leveringen en werken in de gemeente Rotterdam bedragen ruim € 1,2 mld. per jaar.¹⁹ Tabel 3.3 geeft een overzicht van de uitgaven per cluster in absolute euro's en in een percentage van het totaal²⁰

¹⁸ Gemeente Rotterdam, 'Beleidslijn toepassing Wet Bibob Rotterdam 2015', september 2015.

¹⁹ Gegevens 2014.

²⁰ Deloitte, 'Overzicht uitgaven 2014 Gemeente Rotterdam, 2015.

tabel 1-1: uitgaven (2014) per cluster in €

cluster	uitgaven	in % van totale uitgaven
DV	17.775.000	1,5
SB	293.651.000	24,3
SO	461.582.000	38,2
W&I	72.473.000	6,0
MO	154.302.000	12,8
BSD	86.271.000	7,1
RSO	113.438.000	9,4
onbekend	8.268.000	0,7
totaal	1.207.760.000	100

Gegeven de ontwikkelingen rondom de decentralisaties in het sociale domein zullen gemeenten steeds meer verantwoordelijk worden voor de inkoop van zorg. Naar verwachting nemen gemeentelijke inkoopuitgaven op het gebied van zorg en welzijn in de komende jaren toe, doordat steeds minder subsidies worden toegekend en in plaats daarvan zorg, producten en diensten wordt ingekocht.

1-5 doel- en vraagstelling

Voor het onderzoek is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

In welke mate heeft de gemeente Rotterdam risico's op integriteitschendingen in het proces van inkoop en aanbestedingen geïnventariseerd en adequaat afgedekt?

Deze onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Is sinds 1 januari 2015 het integriteitbeleid adequaat aangepast en zo ja, op welke wijze?
- 2 Hoe is het inkoop- en aanbestedingsproces in Rotterdam vormgegeven?
- 3 Welke integriteitsrisico's kent het inkoop- en aanbestedingsproces en heeft het college deze risico's adequaat onderscheiden?
- 4 Op welke wijze verkleinen de in opzet aanwezige beheersmaatregelen uit het integriteitbeleid, het inkoop- en aanbestedingsbeleid en het verbeterprogramma 'Inkoopproces op Orde 2015-2017' de onderscheiden integriteitsrisico's?
- 5 In hoeverre wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan de getroffen beheersmaatregelen?
- 6 Welke relevante factoren zijn van invloed op het functioneren van de beheersmaatregelen en wat betekent dit voor (het beheersen van) de integriteitsrisico's?

1-6 afbakening

Uit het rekenkameronderzoek naar integriteitsrisico's in subsidies ('Handelen in vertrouwen') van maart 2015, komt naar voren dat de gemeente Rotterdam over een set van integriteitinstrumenten beschikt die van toepassing zijn op de hele organisatie en niet specifiek zijn ontwikkeld voor een bepaald (kern)proces. In het kader van dit onderzoek is vrij uitgebreid gekeken naar opzet en toepassing van het bestaande integriteitinstrumentarium tot 1 januari 2015. Voor het huidige onderzoek beperkt de

rekenkamer zich derhalve tot een actualisatie van dit instrumentarium en zal dus ingaan op relevante ontwikkelingen op het gebied van integriteit die vanaf 1 januari 2015 zijn ingezet. Daarnaast zal de rekenkamer gebruik maken van de analyse van het integriteitsbeleid die is uitgevoerd voor het onderzoek 'Handelen in vertrouwen'.

Met betrekking tot inkoop en aanbestedingen gaat het primair om de integriteitsrisico's binnen dit proces. Dit betekent dat er geen aandacht zal worden besteed aan andere typen risico's met betrekking tot inkoop en aanbestedingen. De rekenkamer onderzoekt niet in hoeverre inkopen en/of aanbestedingen al dan niet doelmatig zijn (geweest), tenzij hierbij een raakvlak is met integriteit. Het gaat puur om het inzicht in integriteitsrisico's en de mate waarin deze risico's in de praktijk afdoende worden afgedekt en geborgd door beheersmaatregelen.

Risico's ten aanzien van integriteit hebben onder meer betrekking op samenwerkingsrelaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Binnen dit onderzoek zal expliciet worden ingezoomd op integriteitsrisico's aan de zijde van de opdrachtgever, in dit geval dus de gemeente Rotterdam.

Binnen het onderzoek wordt aandacht besteed aan de opzet en werking van beheersmaatregelen. Deze hebben zowel betrekking op de harde kant, zoals bijvoorbeeld procedures, instructies, protocollen, contracten en vereiste functiescheiding, als op de zachte kant. Denk hierbij aan meer gedragsmatige zaken als vertrouwen, cultuur, tone-at-the-top, normen en waarden, een gedragscode en het bieden van tegenspraak binnen de organisatie en integriteitscultuur binnen de organisatie.

Het verbeterprogramma is in het najaar van 2014 opgezet en ontwikkeld. Met ingang van 1 januari 2015 is een projectteam begonnen met het uitrollen en het implementeren hiervan. De resultaten van de acties uit het verbeterprogramma tot en met het derde kwartaal van 2015 zijn een belangrijk onderdeel van dit onderzoek.

Het onderzoek richt zich op de periode vanaf januari 2015 tot en met heden. In januari is een start gemaakt met het implementeren van het verbeterprogramma 'Inkoopproces op Orde 2015-2017', dat de basis vormt voor het inkoop- en aanbestedingsproces.

1-7 normen, criteria en analysekader

De rekenkamer heeft voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen verschillende normen en criteria opgesteld. In de inleiding van elk hoofdstuk is steeds aangegeven welke onderzoeksvragen worden beantwoord en welke normen en criteria zijn gehanteerd.

De normen en criteria zijn afgeleid van een analysekader.

Het analysekader is samengesteld uit: normen en criteria die zijn toegepast bij het rekenkameronderzoek naar integriteitsrisico's in het subsidieproces, en normen afgeleid van diverse studies en literatuur over inkoop en aanbestedingen. Eén van deze studies is een OECD-studie uit 2009 naar de publieke inkoopfunctie.

De OECD heeft tien principes geformuleerd voor het borgen van een rechtmatige, doelmatige en integere publieke inkoopfunctie. Deze uitgangspunten luiden:

transparantie

- 1 Zorg voor voldoende transparantie in het inkoopproces en promoot een eerlijke en gelijkwaardige behandeling voor potentiële leveranciers.
- 2 Optimaliseer transparantie bij het doen van aanbestedingen en neem voorzorgsmaatregelen om integriteit te vergroten, in het bijzonder daar waar van de geldende aanbestedingsregels wordt afgeweken.

doelmatigheid

- 3 Borg dat publiek geld bij inkoop wordt gebruikt voor de doelen waarvoor het beschikbaar is gesteld
- 4 Borg dat management en medewerkers betrokken bij het doen van inkopen en aanbestedingen voldoen aan de vereiste professionele standaarden ten aanzien van kennis, vaardigheden en integriteit.

integriteit

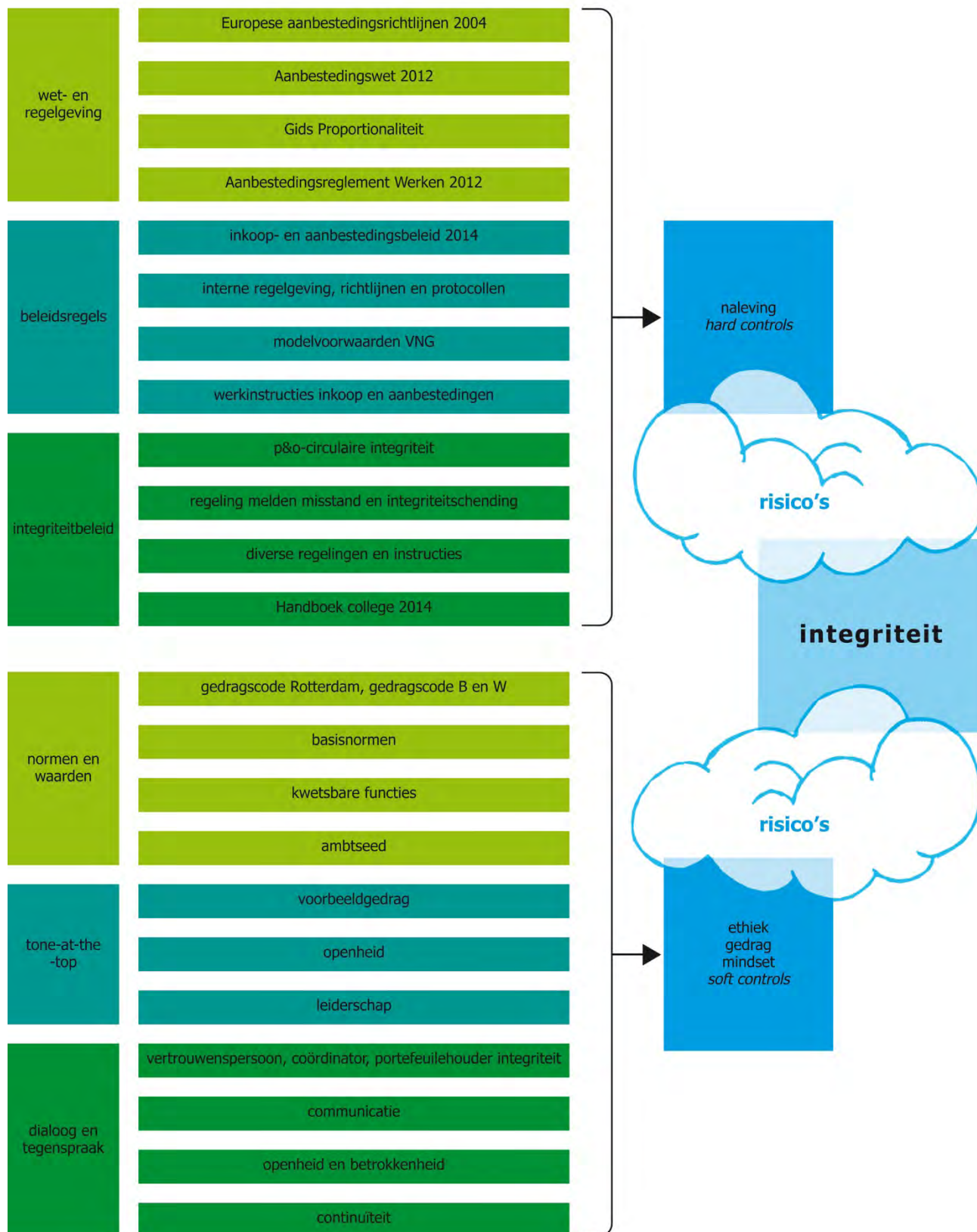
- 5 Zorg voor voldoende mechanismen om integriteitsrisico's preventief te kunnen signaleren, detecteren en mitigeren.
- 6 Stimuleer goede samenwerking tussen de overheid als opdrachtgever en de private sector als opdrachtnemer om aan strenge eisen op het gebied van integriteit te kunnen voldoen, met name op het gebied van contractmanagement.
- 7 Borg dat specifieke mechanismen en systemen bestaan en werken voor het monitoren van inkoop en aanbestedingen en het detecteren van en handelen naar aanleiding van niet-integer handelen.

rechtmatigheid

- 8 Borg een duidelijke keten van verantwoordelijkheid in combinatie met effectieve beheersingsmechanismen
- 9 Behandel klachten van potentiële leveranciers met zorg en tijdig af.
- 10 Empower (versterk) de aan de organisatie verbonden stakeholders, maatschappelijke organisaties, media en burgers om kritisch toe te kunnen zien op de publieke inkoopfunctie.

Het onderzoek richt zich zowel op beheersmaatregelen die binnen het integriteitbeleid als binnen het proces van inkoop en aanbestedingen zijn getroffen. Daartoe wordt onderzocht welke 'hard controls' (de relevante wet- en regelgeving, beleidskaders en beleidsregels van het inkoopproces, en het integriteitbeleid) door het college worden ingezet. Hierbij wordt aandacht besteed aan zowel de opzet als ook de wijze waarop de beheersmaatregelen vanuit regels en het beleid in de praktijk worden uitgevoerd. Vooral de wijze waarop de beheersmaatregelen worden uitgevoerd, is afhankelijk van het gedrag en de ethiek binnen de organisatie (de zogenoemde 'soft controls'). Het gaat hier om randvoorwaarden die aanwezig moeten zijn om maatregelen goed en adequaat te kunnen laten functioneren. Dit neemt de rekenkamer ook mee in haar onderzoek. Onderzocht wordt welke waarden en normen de gemeente heeft, in welke mate de bestuurders en het management voorbeeldgedrag laten zien en in hoeverre er sprake is van ruimte voor dialoog en tegenspraak. Hieraan is in het onderzoek naar integriteitsrisico's in het subsidieproces reeds ruim aandacht aan geschonken. De rekenkamer zal zich in op deze aspecten in dit onderzoek naar integriteitsrisico's inkoop en aanbestedingen beperken tot een actualisatie hiervan. Schematisch kan het analysekader als volgt worden weergegeven:

Figuur 1-1 analysekader

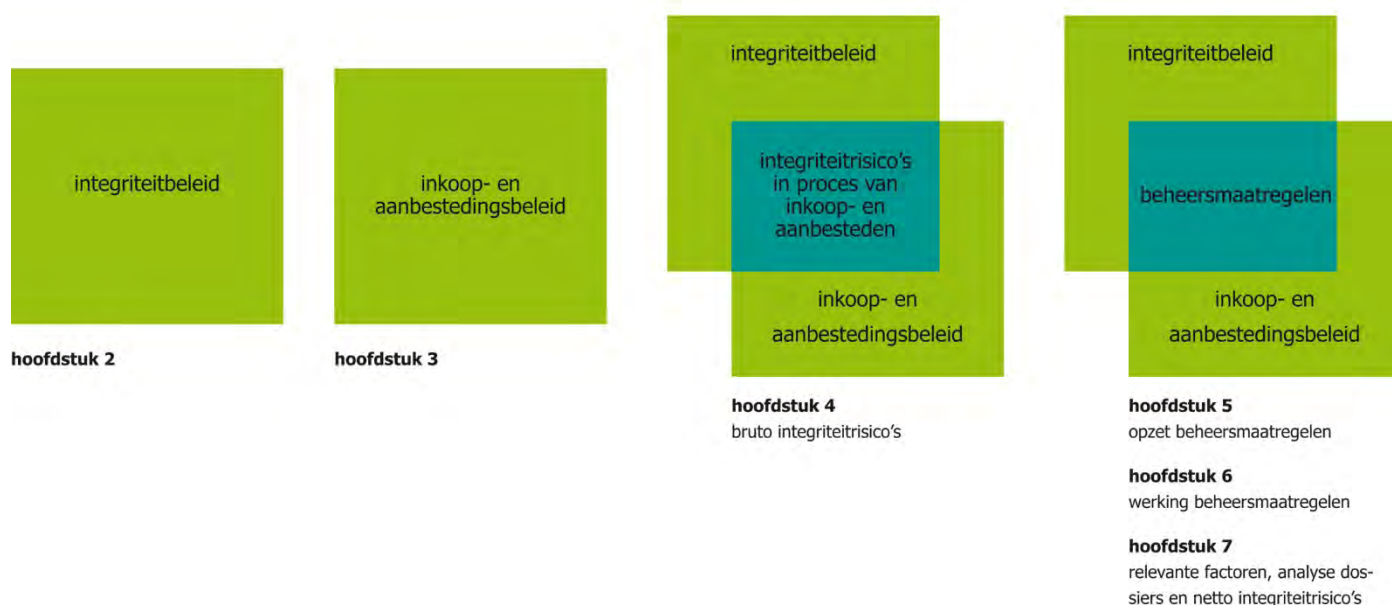


1-8 leeswijzer

Dit onderzoek richt zich op de aanwezigheid en beheersing van mogelijke integriteitrisico's in het proces van inkoop en aanbesteden. De kans dat integriteitrisico's zich in tijdens inkoop en aanbestedingen voordoen, kan worden verkleind door het treffen van beheersmaatregelen. Maatregelen worden getroffen binnen twee afzonderlijke beleidsvelden, namelijk het integriteitbeleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Slechts een deel van de beheersmaatregelen uit het integriteitbeleid zijn van invloed op de risicobeheersing tijdens de inkoop en aanbesteding. Anderzijds heeft slechts een deel van de beheersmaatregelen uit het inkoop- en aanbestedingsproces betrekking op het verminderen van de kans op integriteitrisico's.

In deze rapportage wordt daarom eerst ingegaan op de beide afzonderlijke beleidsterreinen. Daarna wordt de focus gelegd op de raakvlakken tussen het integriteitbeleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Daarbij wordt aandacht besteed aan de integriteitrisico's die zich tijdens de inkoop en aanbesteding kunnen voordoen en de beheersmaatregelen uit beide beleidsterreinen die de kans op integriteitrisico's kunnen verkleinen. Onderscheid wordt gemaakt tussen de wijze waarop de beheersmaatregelen zijn vormgegeven (opzet) en in de praktijk al dan niet op effectieve wijze worden uitgevoerd (werking). Grafisch kan dit als volgt worden weergegeven:

Figuur 1-2 hoofdstukindeling rapport



In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop de gemeente het integriteitbeleid sinds 1 januari 2015 verder heeft vormgegeven (onderzoeksvraag 1). Hoofdstuk 3 gaat in op het proces van inkoop en aanbestedingen (onderzoeksvraag 2). De kaders waarbinnen inkopen en aanbestedingen plaatsvinden komen aan bod, net als de opzet van het inkoop- en aanbestedingsproces. Daarbij worden de verschillende vormen van inkoop en aanbestedingen toegelicht. Ook wordt kort ingegaan op de organisatie van het inkoop- en aanbestedingsproces en de gehanteerde systemen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 aangegeven welke integriteitsrisico's er binnen het proces van inkoop en aanbestedingen kunnen worden onderscheiden. Hierbij wordt aangegeven welke risico's het concern zelf onderkent en welke risico's er door de rekenkamer al dan niet in aanvulling hierop worden gesignaleerd (onderzoeksvraag 3). Hoofdstuk 5 beschrijft vervolgens welke maatregelen het concern in opzet heeft genomen om de risico's op integriteitschendingen zo goed als mogelijk te verkleinen (onderzoeksvraag 4). Hoofdstuk 6 gaat in op de wijze waarop in de praktijk uitvoering aan deze maatregelen wordt gegeven (onderzoeksvraag 5). In hoofdstuk 7 schetst de rekenkamer tenslotte een aantal relevante factoren die van invloed zijn op de uitvoering van de maatregelen en daarmee op de beheersing van integriteitsrisico's. Ook is de analyse van vier onderzochte aanbestedingsdossiers uiteengezet. Hiermee wordt onderzoeksvraag 6 beantwoord. Afgesloten wordt met een analyse in welke mate de geïdentificeerde integriteitsrisico's worden beheerst dankzij de ingezette beheersmaatregelen.

2 integriteitbeleid gemeente Rotterdam

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op onderzoeksvraag 1:

Is sinds 1 januari 2015 het integriteitbeleid adequaat aangepast en zo ja, op welke wijze?

In het onderzoek 'Handelen in vertrouwen' (maart 2015) stelde de rekenkamer vast dat het integriteitbeleid van de gemeente Rotterdam niet voldeed aan het gestelde normenkader voor een integraal integriteitbeleid.²¹ Doel van deze onderzoeksvraag is om na te gaan of er sinds januari 2015²² aanpassingen zijn geweest in het integriteitbeleid die ertoe hebben geleid dat het integriteitbeleid nu wel voldoet aan de eisen.

De rekenkamer zal voor deze onderzoeksvraag toetsen op de volgende norm:

- Het integriteitbeleid is sinds 1 januari 2015 adequaat aangepast.

Het beleid is adequaat aangepast als:

- er sprake is van een duidelijk en vastgelegd integriteitbeleid:
 - Het beleid voldoet aan de wettelijke regels (Gemeentewet, Algemene wet bestuursrecht, Ambtenarenwet) en het beleid voldoet aan de Modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur en politie (2007).
 - Het beleid voldoet aan de criteria van een goed integriteitplan (duidelijke missie en visie op integriteit, doelen en ambities voor middellange termijn, waarden en normen, concrete activiteiten, instrumenten en maatregelen, omgang met incidenten, inrichting van de integriteitfunctie, monitoring en evaluatie, samenhang, tijd en budget).
- het integriteitbeleid actief wordt gevoerd (blijvende aandacht):
 - Er is bewuste en blijvende aandacht om een open cultuur voor integriteit te bevorderen.

Om inzicht te geven in de verbetermogelijkheden van het integriteitbeleid wordt als eerste een beschrijving gegeven van het integriteitbeleid tot 1 januari 2015 (paragraaf 2-2). Deze beschrijving is gebaseerd op de bevindingen van het onderzoek 'Handelen in vertrouwen'. In paragraaf 2-3 wordt vervolgens beschreven of de nieuwe ontwikkelingen sinds 1 januari 2015 adequaat hebben bijgedragen aan het integriteitbeleid.

²¹ Dit rekenkamer heeft in haar onderzoek 'Handelen in vertrouwen' het integriteitbeleid getoetst aan de normen die worden gebruikt door BIOS. Dit normenkader stemt in zeer grote mate overeen met het normenkader voor een integraal integriteitbeleid, dat de VNG hanteert, en waar het college van Rotterdam zich aan wil conformeren.

²² De dataverzameling van het onderzoek 'Handelen in vertrouwen' liep tot januari 2015.

2-2 beschrijving integriteitbeleid tot 1 januari 2015

Het integriteitbeleid tot 1 januari 2015 was niet gericht op integriteit binnen de werkprocessen. Het ontbrak tot dan toe aan één duidelijk en vastgelegd integraal integriteitbeleid. Er was geen samenhangend beleid waarin doelstellingen, een planning en een nadere uitwerking waren vastgelegd. Ook was geen sprake van een actief gevoerd integraal integriteitbeleid.

Uit analyse van het integriteitbeleid in Rotterdam door de rekenkamer bleek dat het opgestelde beleid zich met name richt op algemene uitgangspunten van integriteit en op de meer bekende voorbeelden van dienststreizen, geschenken en declaraties. Ook werd aandacht besteed aan het kunnen melden van mogelijke misstanden. Het integriteitbeleid gaf concernbreed kaders. Het gemeenschappelijk kader betrof een samenstelling van regelingen en protocollen die de ambtenaar inzicht moesten geven over wat onder integriteit wordt verstaan en wat als integer en niet-integer wordt beschouwd. Het ontbrak aan een integraal integriteitbeleid. Onder meer ontbrak het aan samenhang, een visie met daaraan gekoppeld doelstellingen en ambities, budget en een tijdspad, een volledige beschrijving van de inrichting van de integriteitfunctie en de evaluatie. De geldende integriteitregels waren nog niet toegesneden op de huidige organisatiestructuur van het concern. De beschikbare informatie over het integriteitbeleid en het daarvoor ontwikkelende instrumentarium waren terug te vinden op het intranet en het internet.

De rekenkamer constateerde in haar analyse ook dat het begrip integriteit niet als breed begrip wordt opgepakt. Zo kwam integriteit binnen de werkprocessen en binnen de risico-inventarisaties slechts beperkt aan de orde. Er werden geen analyses uitgevoerd op mogelijke integriteitrisico's binnen de werkprocessen van het concern en welke maatregelen daarop kunnen worden getroffen. In het algemeen kon worden gesteld dat er bij het college en het management beperkt inzicht bestond waar zich binnen de organisatie de voornaamste integriteitrisico's voordoen. Het beschikbare instrumentarium was niet of beperkt gebaseerd op door het college onderkende risico's binnen de organisatie.

Het college is eindverantwoordelijk voor het integriteitbeleid. Het college beschikt over meerdere instrumenten om de integriteit binnen de gemeente te borgen en waar nodig te versterken. De verplichte wettelijke instrumenten, zoals de gedragscode en de registratie van kwetsbare functies, maken onderdeel uit van de beschikbare instrumenten. Hoe de beschikbare instrumenten met elkaar samenhangen en welke visie zij moesten uitdragen, was niet duidelijk.

Bestuurlijke integriteit is belegd bij de burgemeester en de griffie. Het waarborgen van bestuurlijke integriteit (voor raadsleden, college en gebiedscommissies) was zeer beperkt. Er waren waarborgen op het gebied van gedragscodes en een meldplicht voor nevenfuncties. Er was geen invulling gegeven aan een motie van de raad (11 juli 2013) om jaarlijks binnen de organisatie te praten over integriteit.²³

²³ In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat invulling aan deze motie is gegeven doordat voor het topkader een werkconferentie is georganiseerd in december 2014 en dat het college ook integriteit als onderwerp heeft meegenomen in de besprekingen over het Handboek 2014. Daarnaast wordt aangegeven dat Concern Auditing in het kader van haar audit in 2015 gesprekken met de ambtelijke organisatie heeft gevoerd en dat er overleg heeft plaatsgevonden met en door integriteitcoördinatoren en vertrouwenspersonen.

Sinds 2012 konden de clusters zelf, binnen de concernbrede kaders, nadere invulling geven aan het integriteitbeleid voor hun ambtenaren. Door de nieuwe inrichting van de integriteitorganisatie waren bevoegdheden en de taakverdeling nog niet volledig uitgewerkt en daardoor niet geheel transparant. Hiermee voldeed het college niet aan de normen van een goed integriteitplan.

Het ontbrak aan een duidelijke definitie van integriteit waarbinnen de clusters een nadere uitwerking aan het beleid kunnen geven. Deze nadere uitwerking is niet verplicht gesteld. De clusters hanteerden alleen het concernbrede beleid. Incidenteel waren de integriteitinstrumenten wel aangescherpt. Het ontbrak bij de clusters aan een (visie op) actieve beleidsvoering. Tussen de clusters bestonden dientengevolge verschillen in de wijze waarop en de intensiteit waarmee invulling wordt gegeven aan integriteit binnen de concernkaders.

Er was geen sprake van een integriteitbeleid dat continu aandacht vraagt voor integriteit, zoals de Ambtenarenwet voorschrijft. Ook bleek uit het interne opleidingsaanbod niet dat er actief werd ingezet op het bespreekbaar maken van integriteit.

Het ontbrak aan bewuste en blijvende aandacht voor een open cultuur om integriteit te bevorderen. Normen en waarden, voorbeeldgedrag en dialoog en tegenspraak zijn belangrijke aspecten die van grote invloed zijn op het daadwerkelijk integer handelen van de overheid. Bewuste aandacht van het college voor deze culturele aspecten was echter beperkt. Er was geen beleid om een open cultuur over integriteit te bevorderen en dat reguleerde dat er permanente aandacht voor integriteit was.

2-3 ontwikkelingen integriteitbeleid vanaf 1 januari 2015

Het integriteitbeleid vanaf 1 januari 2015 is nog niet duidelijk en vastgelegd. Het ontbreekt aan een samenhangend beleid; voorzien van doelstellingen, een planning en een nadere uitwerking. Wel wordt nu gewerkt aan een integraal beleid. Het voornemen is dat dit integraal beleidsplan in het tweede kwartaal van 2016 gereed is. In de afgelopen periode is meer invulling dan voorheen gegeven aan de inrichting van de integriteitfunctie. Daarnaast zijn meerdere instrumenten geactualiseerd en aan de huidige organisatiestructuur aangepast. Er is geen sprake van een voldoende actief integriteitbeleid, maar ook hier is wel verbetering zichtbaar. Zo worden meer bijeenkomsten georganiseerd, is binnen RSO een speciaal integriteitproject opgestart en hebben andere clusters een plan opgesteld waarin aandacht voor integriteit wordt gevraagd. Niet alle clusterplannen bevatten een concreet plan van aanpak. Het ontbreekt in deze plannen veelal aan een specifiek op het cluster gerichte aanpak. De wel genoemde aandachtspunten en activiteiten betreffen met name concernbrede aspecten.

2-3-1 beleid en criteria integriteitsplan

Integriteit is nog niet stevig verankerd in één integraal beleidsplan integriteit. Er zijn diverse integriteitinstrumenten, maar er is geen overzicht van:

- Wat hebben we nou?
- Wat is onze visie?
- Hoe verhoudt het een zich tot het ander?

Het idee van het college is dat ze over genoeg instrumenten beschikken om integriteit afdoende vorm te geven. De wethouder geeft aan dat de genomen maatregelen er voldoende voor zorgen dat de integriteit wordt geborgd. Hij ontvangt momenteel geen

signalen dat het ergens fout gaat. Het bouwwerk is volgens de wethouder op orde; het gaat er nu om dat de maatregelen zorgvuldig worden geïmplementeerd binnen alle lagen van de gemeentelijke organisatie.²⁴ Het college is en blijft van mening dat één integraal beleidsplan niet zal werken, gegeven de verschillen tussen de clusters.²⁵ Desondanks wordt nu gewerkt aan de totstandkoming van één integraal beleidsplan, omdat de raad geëist heeft dat deze aanbeveling uit het onderzoek 'Handelen in vertrouwen' wordt overgenomen door het college.²⁶ Uit een e-mail blijkt dat het integraal beleidsplan naar verwachting in het tweede kwartaal van 2016 gereed zal zijn.²⁷

Het college en de ambtelijke leiding geven aan dat de clusters wezenlijk verschillen. Tussen de afzonderlijke clusters is vanwege de aard van de werkzaamheden sprake van een ander type medewerker en leidinggevende (ander kennisniveau en andere inschaling) en ander type werkrelatie met leveranciers. Om deze verschillende typen te bereiken is volgens het college dus ook een ander type communicatie over integriteit nodig. Het is daarom nu aan de clusters zelf om een plan van aanpak te maken wat betreft integriteit. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor de invulling van dit plan. In oktober 2015 hebben de meeste clusters (vijf) een plan van aanpak klaar.²⁸ In ambtelijk wederhoor (25 januari 2016) is aangegeven dat inmiddels alle clusters een plan van aanpak hebben ingediend. Op basis van deze plannen heeft een groep ambtenaren vervolgens bekeken welke thema's centraal kunnen worden opgepakt en welke thema's maatwerk per cluster blijven.²⁹ Wat gezamenlijk kan worden opgepakt is vastgelegd in de 'Vervolgopzet brede aanpak Integriteit concern'. Dit projectplan is vervolgens op 7 oktober 2015 in het portefeuillehoudersoverleg integriteit besproken. Toen is besloten om de centrale thema's nader uit te werken in het projectplan 'Integriteit Concern 2016'.³⁰ Centrale thema's zijn:

- Op orde krijgen en houden van instrumentele aspecten (Verklaring omtrent Gedrag (VOG), ambtseed, nevenwerkzaamheden, kwetsbare functies etc.)
- Conditie voor het "goede gesprek" en daadwerkelijke training van gedrag om risicobewustzijn te vergroten
- Hoe geven we vorm aan handhaving?

Het projectplan 'Integriteit Concern 2016' is op 18 november 2015 door de portefeuillehouders integriteit geaccordeerd.³¹

²⁴ Interview wethouder, 13 juli 2015.

²⁵ Interview wethouder, 13 juli 2015.

²⁶ Gemeenteraad Rotterdam, 'Notulen raadsvergadering 4 juni 2015'.

²⁷ E-mail ambtenaar.

²⁸ Interview ambtenaar.

²⁹ E-mail ambtenaar.

³⁰ In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat dit projectplan op 18 november 2015 door de portefeuillehouders is vastgesteld. Primaire doel van het project is, zo wordt aangegeven, het laten toenemen van het risicobewustzijn en het eigenaarschap van ambtenaren in relatie tot hun dagelijks werk. Hiermee willen de portefeuillehouders invulling geven aan een integraal integriteitsbeleid. De rekenkamer merkt hierover op dat het plan van aanpak een stap in de goede richting lijkt te zijn. Echter, integraal integriteitsbeleid omvat ook een missie, doelstellingen en ambities, een planning en toewijzing van middelen. Dat ontbreekt in dit plan van aanpak.

³¹ Dit projectplan moet invulling geven aan een deel van de thema's die op een later moment (het tweede kwartaal 2016) ook in het integraal beleidsplan worden opgenomen. Het projectplan dient aan te geven hoe clusters invulling moeten geven aan integriteitsinstrumenten. Het integraal beleid zal het beleidskader voor integriteit weergeven.

Doordat nog maar net is begonnen met het formuleren van een integraal integriteitsbeleid, is nog geen invulling gegeven aan alle ontbrekende criteria uit een integriteitsplan. Op de criteria 'instrumenten' en 'inrichting van de integriteitfunctie' heeft het college wel al diverse inspanningen verricht. Zo zijn verschillende regelingen (instrumenten) opgesteld of geactualiseerd.³² Voorbeelden zijn: de 'p&o-circulaire',³³ de gedragscode voor ambtenaren en het protocol 'Onderzoek vermoeden misstand en integriteitsschendingen'³⁴ met bijbehorende werkinstructie.

Het actualiseren van regelingen en het opstellen van clusterplannen draagt ook bij aan een duidelijkere taakverdeling tussen de medewerkers die betrokken zijn bij integriteit. Zo hebben het herziene protocol 'Onderzoek Vermoeden Misstand en Integriteitsschending' (dd. 3 maart 2015) en recente werkinstructie eraan bijgedragen dat de rol van de clustercoördinator integriteit meer 'body' heeft gekregen.³⁵ Zo blijkt uit het protocol dat nu altijd alle meldingen aan de clustercoördinator integriteit moeten worden gemeld. De taken en bevoegdheden van de clustercoördinatoren zijn in het protocol en de werkinstructie duidelijker omschreven en vastgelegd. Ten opzichte van 1 januari 2015 heeft de inrichting van de integriteitfunctie binnen de organisatie dan ook aan transparantie gewonnen. Uit interviews met de rekenkamer blijkt dat het ook voor de integriteitcoördinatoren binnen de clusters zelf duidelijker is geworden welke taken en verantwoordelijkheden aan hun zijn toebedeeld. Ook is er onderling meer overleg en afstemming tussen de coördinatoren.³⁶

Wel constateert de rekenkamer dat de nieuwe taakverdeling bij meldingen van integriteitsschendingen niet optimaal is. De uitvoering van onderzoeken naar de vermeende schendingen vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van CPE inkoop en aanbestedingen in plaats van onder de verantwoordelijkheid van een onafhankelijk persoon (zie verder paragraaf 5-2).

2-3-2 blijvende aandacht en cultuur

In het afgelopen jaar zijn er meerdere initiatieven geweest om de aandacht voor een open cultuur te bevorderen. Zo heeft Concern Auditing meerdere bijeenkomsten voor ambtenaren georganiseerd om openlijk met elkaar in gesprek te gaan.³⁷

Door verschillende medewerkers op spilfuncties voor integriteit wordt aangegeven dat het onderwerp integriteit steeds meer aandacht krijgt op de werkvloer.³⁸ Binnen de RSO is een project opgestart om integriteit meer en blijvend aandacht te geven. In februari 2015 is een projectplan hiervoor opgesteld. Het project zal in eerste instantie lopen tot eind 2015 en gaat vooral over houding en gedrag op de werkvloer.³⁹

³² Interviews ambtenaren.

³³ Gemeente Rotterdam, 'P&o-circulaire', 12 maart 2015.

³⁴ Gemeente Rotterdam, protocol 'Onderzoek vermoeden misstand en integriteitsschendingen', 3 maart 2015.

³⁵ Interview ambtenaar.

³⁶ Interviews ambtenaren.

³⁷ Interview ambtenaar.

³⁸ Interview ambtenaar.

³⁹ RSO, projectplan 'Integriteit RSO', 9 februari 2015; Interview ambtenaar.

Om de integriteit op de werkvloer te bevorderen, kent het project drie sporen, namelijk:

- 1 instrumenteel:
 - a human resources: Alle personeelgerelateerde integriteitaspecten worden tegen het licht houden om te kijken of ze goed zijn vormgegeven/goed worden toegepast. Voorbeelden zijn de ambtseed, kwetsbare functies, nevenwerkzaamheden en VOG's.
 - b administratie: Zijn daar waar integriteitrisico's zijn/worden onderkend deze risico's voldoende beschreven? Interne Controle is nu voornamelijk gericht op rechtmatigheid en niet zozeer op integriteit. Het project moet hier verbetering in brengen. Niet alleen in het bestaan, maar met name ook in het toepassen van de beschreven werkprocessen.
- 2 gedrag van mensen: Awareness, communicatie en de cultuur op afdelingen (zoals de mogelijkheid om twijfels en mogelijke schendingen te bespreken). Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door het organiseren van bijeenkomsten ten aanzien van integriteit voor iedereen binnen RSO.
- 3 toezicht, handhaving en opsporing. Dit onderdeel moet nog worden uitgewerkt. De vraag daarbij is wat er moet gebeuren, als blijkt dat er toch zaken niet goed gaan.⁴⁰

Een ander voorbeeld van de toegenomen aandacht voor integriteit is dat binnen de Bestuursdienst nu wordt gesproken over hoe moet worden omgegaan met vertrouwelijke informatie. Ook is er sinds januari meer communicatie tussen alle betrokken integriteitsfunctionarissen.⁴¹

Nog een voorbeeld is dat de concernproceseigenaar voor integriteit de clusters op 9 juli 2015 heeft verzocht om een memo te schrijven met daarin een plan van aanpak om integriteit de komende tijd op de agenda te zetten.⁴² De clusters hebben dit ten behoeve van overleg op 26 augustus 2015 daadwerkelijk gerealiseerd. In sommige clusterplannen zijn er globaal intenties benoemd; andere plannen kennen concreet gespecificeerde doelstellingen met daaraan gekoppeld een deadline voor het volgend jaar (2016).

Het vragen van aandacht voor integriteit door de concernproceseigenaar en het opstellen van clusterplannen geven aan dat er meer aandacht wordt gevraagd voor integriteit. De uitwerking van de clusterplannen demonstreren echter ook dat aandacht voor integriteit en het actief spreken over integriteit nog niet de werkvloer bereikt en dat blijvende aandacht op de werkvloer niet wordt gerealiseerd. Zo geven de clusterplannen geen inzicht in de clusterspecifieke eenheden van integriteit en integriteitrisico's. Ook bevatten zij niet een specifiek op het cluster gerichte aanpak. De wel genoemde aandachtspunten en activiteiten betreffen met name concernbrede aspecten, die zijn vervolgens vertaald naar het concernbrede projectplan 'Integriteit', dat pas in 2016 tot activiteiten op de werkvloer zal moeten gaan leiden.

⁴⁰ RSO, projectplan 'Integriteit RSO', 9 februari 2015; Interview ambtenaar.

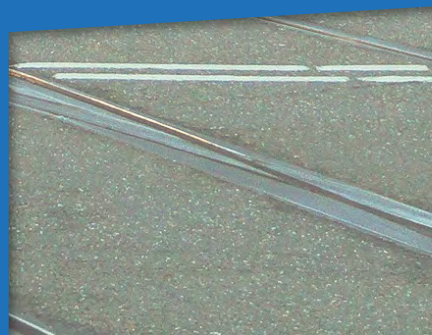
⁴¹ Gemeente Rotterdam, agenda's overleg tussen integriteitcoördinatoren, 6 januari 2015, 13 januari 2015, 3 maart 2015, 30 maart 2015, 21 mei 2015, 7 juli 2015, 8 september 2015; Gemeente Rotterdam, agenda's en besluitenlijst overleg portefeuillehouders integriteit, 28 januari 2015, 22 april 2015, 3 juni 2015, 8 juli 2015, 26 augustus 2015; Interview ambtenaar.

⁴² Concerndirectie, brief, 9 juli 2015.

Dat blijvende aandacht voor integriteit en een open cultuur verschillend wordt ervaren door college en management en de mensen op de werkvloer blijkt uit het volgende. De wethouder heeft de rekenkamer aangegeven dat het belangrijk is om als gemeente niet te suggereren dat er van alles mis is met integriteit als het onderwerp wordt besproken. De teneur moet niet worden dat er van alles aan de hand is. Daarom is het volgens de wethouder belangrijk om ervoor te zorgen dat ambtenaren geen overdosis aan integriteitmaatregelen ervaren.⁴³ Uit interviews met ambtenaren blijkt dat zij vinden dat het college juist wel veel inzet op regels (de harde kant van het integriteitsbeleid) en in mindere mate op houding en gedrag (de zachte kant). Dit draagt ertoe bij dat bij de ambtenaren een 'vinkcultuur' ontstaat. Hierdoor zijn de ambtenaren meer gefocust op het zetten van de juiste vinken in de afhandelingsprocedure in plaats van zelf te gaan nadenken of iets integer is of niet.⁴⁴ Ook wordt aangegeven dat gesprekken over integriteit nog niet altijd de werkvloer bereiken, waardoor er nog onvoldoende sprake is van blijvende aandacht voor integriteit binnen de gehele organisatie. Ten aanzien van deze aspecten ziet de rekenkamer geen significante verbeteringen ten opzichte van de situatie zoals die is beschreven in het rapport 'Handelen in vertrouwen'.

⁴³ Interview wethouder, 13 juli 2015.

⁴⁴ Interviews ambtenaren.



3 proces van inkoop en aanbestedingen

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 2 beantwoord dat betrekking heeft op het inkoop- en aanbestedingsproces, namelijk:

Hoe is het inkoop- en aanbestedingsproces in Rotterdam vormgegeven?

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag zijn geen normen opgesteld, aangezien het hier een beschrijvende vraag betreft.

Inkoop is een belangrijk middel om de collegedoelstellingen te realiseren. Hiervoor heeft Rotterdam begin 2014 het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld. Dit beleid biedt het kader waarbinnen Rotterdam haar middelen op integere, rechtmatige en doelmatige wijze kan besteden en hiermee snel kan inspelen op maatschappelijk ontwikkelingen.⁴⁵

Zoals in de inleiding aangegeven wordt een significant deel van de gemeentelijke begroting jaarlijks door middel van inkoop en aanbestedingen uitgegeven, namelijk meer dan € 1,2 mrd. De gemeente Rotterdam heeft 17.000 leveranciers in haar leveranciersbestand geregistreerd. Jaarlijks worden hier ongeveer 3.000 leveranciers aan toegevoegd.⁴⁶ Gelet op deze omvang is het van essentieel belang dat de gemeente Rotterdam beschikt over een effectief inkoopstelsel dat goede kaders biedt voor het doen van inkopen en aanbestedingen en waar voldoende goed functionerende checks & balances in zitten om te borgen dat publiek geld op doelmatige, rechtmatige en integere wijze wordt uitgegeven. Dit hoofdstuk gaat op deze kaders in.

In dit hoofdstuk worden in paragraaf 3-2 allereerst de eisen weergegeven waaraan het binnen de gemeente Rotterdam opgezette proces van inkoop en aanbestedingen moet voldoen. Deze eisen komen voort uit wet- en regelgeving en de Rotterdamse beleidskaders. In paragraaf 3-3 worden de inrichting van het proces van inkoop en aanbestedingen op hoofdlijnen beschreven. In paragraaf 3-4 wordt de organisatie van het inkoopproces en de actoren die daarbij een rol spelen benoemd. Paragraaf 3-5 beschrijft de informatievoorziening binnen het inkoop- en aanbestedingsproces. Daarbij komen ook de geautomatiseerde systemen die de gemeente gebruikt aan bod. Paragraaf 3-6 ten slotte, beschrijft het verbeterprogramma 'Inkoop op orde 2015-2017' en de daarin genomen verbeteracties.

⁴⁵ DC Inkoop, 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid', januari 2014.

⁴⁶ DC Inkoop, 'Notitie: Beheersing integriteitrisico's leveranciers', 23 januari 2015.

3-2 eisen aan inkoop en aanbestedingen

3-2-1 Aanbestedingswet 2012 en gids proportionaliteit

De wijze waarop in de gemeente Rotterdam leveringen, diensten en werken worden ingekocht en aanbesteed is gebaseerd op wet- en regelgeving. De Aanbestedingswet 2012 is hierbij de belangrijkste wet. Per 1 april 2013 is de Aanbestedingswet in werking getreden. De diverse criteria en spelregels in deze wet zijn voor een belangrijk deel bepalend voor de wijze waarop binnen de gemeente Rotterdam iedere opdracht aanbesteed moet worden.

Met de nieuwe wet zijn de drempels voor Europees aanbesteden verhoogd. Deze lag voor de invoering van de Aanbestedingswet in 2013 voor leveringen en diensten op € 150.000 en is verhoogd naar € 207.000. Voor werken is de Europese drempel verhoogd van € 1,5 mln. naar € 5,19 mln. Door het verhogen van deze drempel kan de lokale markt beter worden bediend, aangezien nu tot een hoger bedrag onderhands mag worden aanbesteed. Voor het aanbesteden van werken onder de Europese drempelwaarden geldt verplicht het ARW.⁴⁷ Daarnaast moeten werken nationaal openbaar worden aanbesteed als de opdrachtwaarde boven de € 1,5 mln. ligt.

Als de aanbestedende partij vanwege de opdrachtwaarde verplicht moet aanbesteden, kan hij dat op verschillende manieren doen. Dit kan door een openbare procedure, een niet-openbare procedure, concurrentiegericht dialogo of een onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking.⁴⁸ Wanneer geen Europese aanbestedingsplicht geldt, kan de opdrachtgever ervoor kiezen om de opdracht enkelvoudig of meervoudig onderhands in de markt te zetten. Onder de drempelwaarde van € 207.000 geldt voor alle typen aanbesteding dat er onderhands kan worden aanbesteed.

Een van de zaken die de Aanbestedingswet voorschrijft, is om voor alle inkopen en aanbestedingen een weloverwogen keuze te maken op welke wijze de markt benaderd wordt en deze keuze te motiveren. Hiervoor is in Rotterdam een motiveringsformulier ontwikkeld dat bij iedere inkoop of aanbesteding toegepast moet worden. Dit formulier helpt bij het motiveren van de keuze welke marktbenadering het beste pas bij wat uit de markt gehaald moet worden en op zodanige wijze, dat die benadering past binnen de kaders van de Aanbestedingswet. In een begeleidend memo⁴⁹ is het toepassen van het motiveringsformulier toegelicht. Hierin staat dat het invullen van een gedetailleerde motivering verplicht is voor alle inkopen voor een bedrag groter dan € 15.000. Bestelaanvragen boven dit bedrag zonder motiveringsformulier, worden in principe niet in behandeling genomen. Voor inkopen tot een bedrag van € 15.000 wordt een eenvoudige motivering aanbevolen. Deze is echter niet verplicht. De keuze om wel of geen motiveringsformulier in te vullen, wordt aan de aanvrager overgelaten.

⁴⁷ PIANOo, ARW 2012 (Aanbestedingsreglement Werken). Verkregen op 11 oktober 2015 van

<https://www.piano.nl/regelgeving/aanbestedingswet-2012/arw-2012-aanbestedingsreglement-werken>

⁴⁸ Compact, 'Professioneel aanbesteden: transparantie, lagere kosten en meer kwaliteit'. Hilversum: Aedes, 2011.

⁴⁹ DC Inkoop, 'Toelichting bij het motiveringsformulier', 7 januari 2015.

De waarde van een opdracht of overeenkomst moet op basis van een zorgvuldige raming worden bepaald. Het gaat dan om de raming van de maximale waarde van de totale looptijd van het af te sluiten contract, inclusief eventuele verlengingen.

Bij aanbestedingen dient het proportionaliteitsbeginsel te worden toegepast. Volgens dit beginsel moeten de te stellen eisen aan leveringen, producten of diensten van leveranciers (technische specificaties, uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, selectie- en gunningscriteria) relevant zijn en in redelijke verhouding staan tot de aard en omvang van de in de markt te zetten opdracht. In de 'Gids proportionaliteit', die als bijlage onderdeel uitmaakt van de Aanbestedingswet, is vastgelegd welke eisen en criteria proportioneel worden geacht. Van de 'Gids proportionaliteit' mag alleen worden afgeweken als de aanbestedende dienst afdoende motiveert dat betreffende afwijking in het specifieke geval proportioneel (evenredig) is. Rotterdam conformeert zich aan de Aanbestedingswet en de 'Gids proportionaliteit'.

3-2-2 Algemene Regeling Inkoop

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is vastgesteld door het college. Het beleid is nader uitgewerkt in de Algemene Regeling Inkoop en een aantal daaruit voortvloeiende uitwerkingsnota's, namelijk:

- 1 goed (intern) opdrachtgeverschap;
- 2 het inkoopproces;
- 3 contractmanagement;
- 4 duurzaam inkopen;
- 5 leveranciersbeleid.

De inhoud van de regeling vormt een dwingend kader waaraan alle ambtenaren van de gemeente Rotterdam en de door hen ingehuurd externen zich moeten houden. De Algemene Regeling Inkoop is in 2014 opnieuw vastgesteld, mede volgend op de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet 2012.

3-2-3 specifieke Rotterdamse beleidsregels

gedragscode 'Publiek Opdrachtgeverschap'

Rotterdam heeft de gedragscode 'Publiek Ondernemerschap' ondertekend.⁵⁰ Met deze gedragscode wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan maatschappelijke verantwoordelijkheid, integriteit, betrouwbaarheid en transparantie. Met deze gedragscode streeft Rotterdam na:

- helderheid te geven over de specifieke kenmerken van het publieke ondernemerschap en;
- een betrouwbare en integere opdrachtgever te zijn, met respect voor de rol en positie van de (potentiele) opdrachtnemer.

kernwaarden en gedragsregels

Ten aanzien van integriteit zijn in de gedragscode enkele specifieke kernwaarden en gedragsregels opgenomen, te weten:

- Wij hebben respect voor de positie en de belangen van de opdrachtnemers en gaan er van uit dat zij onze positie en belangen als publieke opdrachtgever respecteren en ondersteunen.

⁵⁰ Gemeente Rotterdam, 'Gedragscode Publiek Opdrachtgeverschap, OGC20111018/A', 18 oktober 2011.

- Wij betrachten geheimhouding tegenover derden over vertrouwelijke bedrijfsaangelegenheden voor zover dit niet in strijd is met een wettelijke plicht tot openbaarmaking.
- Vertrouwelijke informatie die wij verkrijgen van (potentiële) opdrachtnemers gebruiken wij alleen voor het doel waarvoor deze informatie is bestemd. Onze opdrachtnemers mogen geen misbruik maken van de van ons verkregen vertrouwelijke informatie.
- Wij handelen onpartijdig. Wij zorgen ervoor dat voor alle (potentiële) opdrachtnemers dezelfde procedures gelden, dat zij gelijke toegang tot informatie hebben en dat geen vermenging plaats vindt met oneigenlijke belangen.
- Wij accepteren van onze medewerkers geen nevenactiviteiten die de integriteit van onze organisatie zouden kunnen schaden.
- Wij staan niet toe dat onze medewerkers beïnvloed worden door materiële of immateriële relatiegeschenken.

specifieke Rotterdamse richtlijnen en werkinstructies

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de Algemene Regeling Inkoop zijn binnen de gemeente nader uitgewerkt in richtlijnen en werkinstructies. Per type aanbesteding zijn procesbeschrijvingen opgesteld.⁵¹ Hieraan gekoppeld zijn checklists en diverse formulieren die gebruikt moeten worden om te borgen dat conform de regels ingekocht wordt. Werkinstructies en procesbeschrijvingen zijn gedeeltelijk herzien met het verbeterprogramma. Hierop wordt in hoofdstuk 5 verder ingegaan.

3-2-4 typen inkoop en aanbestedingen

“Inkopen en aanbesteden zijn twee begrippen die nauw met elkaar verweven zijn. Aanbesteden is een specifieke manier van inkopen”.⁵² Inkopen worden gedefinieerd “als (rechts)handelingen van de gemeente Rotterdam gericht op de verwerving van Werken, Leveringen of Diensten en die een of meerdere facturen van een ondernemer (zijnde een aannemer, leverancier of dienstverlener) met betrekking tot bedoelde Werken, Leveringen of Diensten tot gevolg hebben”.⁵³

Aanbesteden betekent “het uitvoeren van bij wet of beleid voorgeschreven processen van marktbenadering waarin een Opdrachtgever een ondernemers een uitnodiging doet om deel te nemen aan een procedure met als doel het doen van een aanbod (offerte of inschrijving) voor het uitvoeren van een opdracht betrekking hebbend op een werk, levering of dienst”.⁵⁴

Het uitgangspunt van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is dat zoveel mogelijk marktwerking wordt toegepast en dat hierbij gemotiveerd de beste marktbenadering te kiezen. Er kunnen diverse typen inkopen en aanbestedingen en daarmee marktbenaderingen worden onderscheiden.

⁵¹ Inkooporganisatie, 'Procesbeschrijvingen EA, MOAP en EOM', januari 2015.

⁵² Inkooporganisatie, Wat moet ik weten over inkoop?. Verkregen op 24 november 2015 van <http://sjaan.rotterdam.nl/serviceorganisatie:veelgestelde vragen:watmoetikwetenoverinkoop>.

⁵³ DC Inkoop, 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid', januari 2014.

⁵⁴ DC Inkoop, 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid', januari 2014.

tabel 3-1: categorieën van inkoop en aanbesteding

type marktbenadering	beschrijving	aantal deelnemers	opdrachtwaarde
directe inkoop	directe inkopen bij leveranciers waarmee geen raamovereenkomst is afgesloten en derhalve niet vanuit de webwinkel of catalogus kan worden besteld.	een aanbieder	< € 15.000
enkelvoudig onderhands	één offerte gevraagd aan een partij die op basis van objectieve criteria geselecteerd is. Na eventueel onderhandelen wordt de opdracht geplaatst.	een aanbieder	< € 15.000
meervoudig onderhands	meerdere offertes op basis van een bestek met relevante informatie.	minimaal drie, maximaal vijf aanbieders	€ 15.000 > € 1.500.000 (werken), € 15.000 > € 207.000 (leveringen en diensten)
nationaal openbaar	aanbesteding in een ronde na openbaarmaking op Tendered. Gunning op basis van geschiktheid. Vooral ingezet bij een overzichtelijke markt. Offerte op basis van bestek, daarin ook eisen en gunningscriteria.	onbeperkt	> € 1.500.000 (werken) n.v.t. op leveringen en diensten
Europees openbaar	zelfde als nationaal openbaar, maar dan Europees.	onbeperkt	> € 207.000 (leveringen en diensten) > € 5,19 mln. (werken)
Europese niet-openbare aanbesteding (met voorselectie)	aanbesteding in twee rondes, eerst een voorselectie op basis van geschiktheidseisen, vervolgens gunning op basis van EMVI van de geselecteerde partijen.	minimaal vijf aanbieders	> € 207.000 (leveringen en diensten) > € 5,19 mln. (werken)

Voor het onderscheid is de opdrachtwaarde een belangrijk criterium. Een eerste vorm betreft directe inkopen. Directe inkopen zijn kleine vormen van inkoop die binnen de gemeente plaatsvinden. Hiervoor hoeft geen motiveringsformulier te worden gebruikt en is geen sprake van aanbesteding. Het gaat hier bijvoorbeeld om een bestelling uit een webwinkel of catalogus van de gemeente Rotterdam. Het gaat ook om inkopen bij leveranciers waarmee geen raamovereenkomst is afgesloten en derhalve niet vanuit de webwinkel of catalogus kan worden besteld. Voor directe inkopen van producten of diensten die niet in de

webwinkel (slimme schermen) of catalogus zijn opgenomen, geldt dat de besteller een bestelformulier moet invullen en een indicatie van de kosten maakt. Ook dient een motiveringsformulier te worden opgesteld dat, na goedkeuring van de budgethouder, samen met de bestelaanvraag naar inkoop wordt gestuurd. Hier wordt een inkooporder aangemaakt en de opdracht geplaatst bij de leverancier.⁵⁵

Onderhandse aanbestedingen kunnen op twee manieren worden gedaan, enkelvoudig (een-op-een) en meervoudig. De keuze dient, uitgezonderd een enkelvoudige aanbesteding onder de € 15.000, altijd (schriftelijk) te zijn gemotiveerd.

Bij enkelvoudig onderhands aanbesteden wordt de opdracht gegund aan één partij die op basis van objectieve criteria geselecteerd is om een offerte in te dienen.

Bij meervoudig onderhands aanbesteden nodigt de aanbestedende dienst op basis van objectieve criteria een aantal (minimaal 3 en maximaal 5) gegadigden uit om een offerte in te dienen op basis van een door hem vervaardigd beschrijvend document of bestek met daarin alle relevante informatie. Er gelden geen voorschriften tot openbare bekendmaking of voorschriften voor de duur van termijnen. Voor meervoudig onderhandse aanbestedingen gelden voor werken waarop het ARW2012 van toepassing is wel minimumtermijnen. De aanbestedende dienst gunt de economisch meest voordelige inschrijving of gunt -mits gemotiveerd- op basis van laagste prijs. Bij het aanbesteden van diensten en leveringen onder de drempel, die geen grensoverschrijdend belang hebben, hoeft gebruik van het criterium laagste prijs niet gemotiveerd te worden.

Voor het aanbesteden van werken geldt dat deze zowel nationaal openbaar als nationaal niet-openbaar kunnen worden aanbesteed. Europese aanbestedingen van werken, diensten en leveringen kunnen openbaar en niet openbaar worden aanbesteed. Daarnaast kan boven de Europese drempelwaarde bij bijzondere complexe opdrachten ook via de procedure van de concurrentiegericht dialogoog worden aanbesteed. Deze vorm van aanbesteden wordt overigens vanwege de complexiteit en administratieve last zelden toegepast.⁵⁶

In de Aanbestedingswet zijn de beginselen en uitgangspunten bij (Europese) procedures met voorafgaande aankondiging opgenomen. Zo is de aanbestedende dienst gehouden op objectieve gronden te kiezen welke type aanbestedingsprocedure wordt toegepast en welke ondernemers worden toegelaten tot de procedure. Eisen en gunningscriteria moeten vooraf duidelijk zijn.

2B-diensten

Een 2B-dienst is een dienst waarop slechts een zeer beperkt gedeelte van de Europese aanbestedingsrichtlijnen van toepassing is. 2B-diensten zijn aangemerkt als diensten die geen bijdrage leveren aan de eenwording van de interne markt omdat de diensten door nationale dienstverleners (moeten) worden uitgevoerd. De onderverdeling is neergelegd in een bijlage van de richtlijn 2004/18/EG.

⁵⁵ Inkooporganisatie, 'Van bestellen tot betalen, Inkoopwijzer Gemeente Rotterdam', 1 april 2014.

⁵⁶ Ambtelijk wederhoor, 25 januari 2016.

In Rotterdam worden, zeker in het onderwijs en in het sociale domein (bijvoorbeeld zorg en arbeidsbemiddeling), met regelmaat 2B-diensten ingekocht. Voor deze opdrachten geldt geen verplichte toepassing van de openbare en niet-openbare aanbestedingsprocedure, ook al overschrijdt de opdrachtwaarde de Europese drempelwaarde. In dat geval kan gemotiveerd onderhands (enkelvoudig of meervoudig) worden ingekocht. 2B-diensten worden veelal als enkelvoudig of meervoudig onderhandse aanbesteding in de markt gezet.

wijziging wetgeving 2016 voor 2B-diensten

De aanpassing in de aanbestedingswetgeving, die per april 2016 wordt geëffectueerd, heeft met name gevolgen voor opdrachten die als 2B-dienst zijn aanbesteed. Het verlichte regime voor 2B-diensten, waarbij opdrachten (enkelvoudig of meervoudig) onderhands gegund kunnen worden, vervalt ten dele (niet langer alle diensten vallen onder deze regeling). De diensten die niet langer onder deze regeling vallen, zullen dan conform de reguliere Aanbestedingswet en inkooprichtlijnen moeten worden aanbesteed. Belangrijke wijziging is dat het regime niet langer van toepassing is op 'arbeidsbemiddeling', welke nu vaak wordt gebruikt voor inhuur/detachering van (gespecialiseerd) personeel, zoals bijvoorbeeld voor ict, de uitzendbranche, financiën of ingenieursbureaus.⁵⁷ Met name bij clusters die inkopen in het sociale domein, zal deze wetwijziging consequenties hebben. Bij deze clusters wordt voorsnog betrekkelijk veel enkelvoudig onderhands ingekocht voor grote opdrachtwaarden.

ambities en ontwikkelingen in inkopen

Rotterdam beoogt een verdere professionalisering van de inkoopfunctie. De gecentraliseerde inkoopfunctie moet resulteren in grotere waardencreatie in de inkoopketen. Om dit te realiseren wordt niet alleen gestuurd op het verlagen van de total cost of ownership, maar wordt in toenemende mate ook ingezet op vernieuwende vormen van en technieken binnen inkoop- en aanbestedingen. Een meer innovatieve methodiek die binnen een reguliere openbare of niet-openbare aanbestedingsvorm kan worden toegepast, is Best Value Procurement (BVP). Deze methodiek wordt in toenemende mate toegepast.⁵⁸ Uitgangspunt voor BVP is om de opdracht zo breed mogelijk in de markt te zetten om ook creatieve oplossingen vanuit de markt te krijgen.

toepassing type aanbesteding

Onderstaande tabel maakt inzichtelijk welke typen aanbestedingen in Rotterdam worden toegepast. De rekenkamer heeft hiervoor een overzicht opgevraagd van alle contracten in Oracle. Tabel 3-2 verschaft inzicht in alle bij inkoop bekend zijnde contracten per eind mei 2015, onderverdeeld in type aanbesteding.⁵⁹

⁵⁷ Inkooporganisatie, 'Inkoopbericht', 5 november 2015.

⁵⁸ Deze vormen van inkoop komen met regelmaat aan de orde tijdens gesprekken, maar worden niet vermeld in het inkoopbeleid en de ARI.

⁵⁹ De gemeente heeft in ambtelijk wederhoor aangegeven dat de vermelde aantallen geen representatieve weergave zijn van de contracten, omdat niet alle bestaande contracten in Oracle zijn vastgelegd. Contracten van werken zijn niet in Oracle opgenomen. Daarnaast wordt eenmalige inkoop niet als contract in Oracle vastgelegd.

tabel 3-2: overzicht type aanbestedingen Rotterdam in aantal contracten

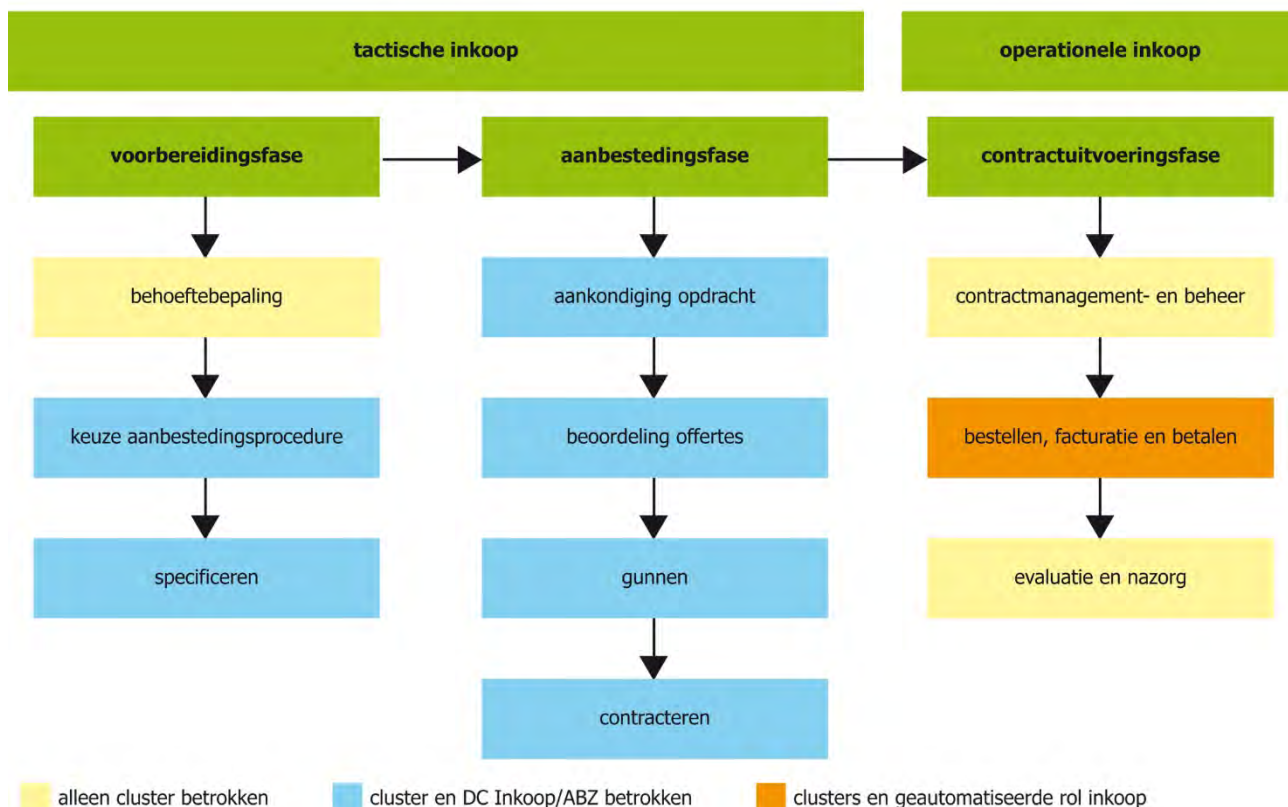
type aanbesteding	aantal contracten mei 2015	% van totaal
Europees openbaar	467	22,7
nationaal openbaar	59	2,8
meervoudig onderhands	363	17,7
enkelvoudig onderhands	386	18,7
concurrentiegericht dialog	3	0,1
geen informatie	746	36,2
overige	37	1,8
totaal	2.061	100

Bovenstaande tabel voorziet niet in een actueel inzicht van de openstaande contractwaarde per heden, maar geeft de stand van zaken per mei 2015. Opvallend is dat van 746 contracten, zijnde ruim 36% van de in Oracle opgenomen contracten, niet is aangegeven op welke wijze betreffend contract is aanbesteed. Een reden hiervoor kan zijn dat het om contracten gaat die verlengd zijn, waardoor niet (meer) bekend is op welke wijze het contract is aanbesteed. Een andere reden kan zijn dat verzuimd is het type aanbesteding in te voeren in Oracle. Ook staan er contracten in het overzicht waarvoor de contracttermijn inmiddels verlopen is.

3-3 inrichting van het proces van inkoop en aanbesteden

Het proces van inkoop en aanbesteden bestaat uit 3 fasen. De eerste twee fasen, zijnde de voorbereiding en de aanbesteding, vormen de tactische inkoop. De derde fase, de contractuitvoering, wordt ook wel operationele inkoop genoemd. In figuur 3-1 is het inkoop- en aanbestedingsproces schematisch weergegeven, inclusief de afzonderlijke stappen binnen iedere fase.

Figuur 3-1 inkoop- en aanbestedingsproces



In de voorbereidingsfase worden inkoopbehoeften bepaald, een inkoopplanning en budget opgesteld, een keuze gemaakt voor de beste marktbenadering, aanbestedingsdocumenten opgesteld en technische en functionele specificaties beschreven.

In de aanbestedingsfase vindt de daadwerkelijke aanbesteding plaats. Dit betekent dat de selectie van marktpartijen wordt gedaan en de opdracht in de markt wordt gezet met het verzoek aan uitgenodigde leverancier(s) om aan te bieden. Na ontvangst van de aanbiedingen vindt beoordeling plaats van de offertes, waarna tot gunning wordt overgegaan. Tussen opdrachtgever en de gegunde partij(en), de opdrachtnemer(s), wordt een overeenkomst gesloten.

In de contractuitvoeringsfase wordt het contract uitgevoerd, worden bestellingen op het contract gedaan, vindt de levering van product of dienst plaats als ook een prestatieverklaring. Voor de levering, product of dienst wordt een factuur gestuurd die tijdig door opdrachtgever betaald moet worden. Tot deze fase behoort ook het uitvoeren van nazorg en evaluatie op de drie uitgevoerde fasen.

3-4 organisatie en actoren

Binnen de gemeente Rotterdam houden binnen het ambtelijk apparaat veel leidinggevend en medewerkers zich bezig met inkopen en aanbestedingen. Het is lastig te duiden om hoeveel medewerkers het precies gaat. Er bestaat binnen de gemeente geen eenduidig inzicht welke medewerkers zich met inkoop en aanbesteden bezig houden.⁶⁰ Zowel uit de beschikbare lijsten als uit interviews ontstaat het beeld dat het om meer dan 2.000 medewerkers gaat die op een of andere wijze een rol hebben in de uitvoering van het inkoopproces (bijvoorbeeld als inkoper, besteller, projectleider, behoeftesteller of administratief medewerker). De inkooprol van veel van deze medewerkers is onderdeel van het primaire proces van organisatieonderdelen of projecten. In deze paragraaf beschrijft de rekenkamer de organisatie van het inkoopproces. Daarbij wordt ingegaan op de rol die de actoren binnen het inkoopproces van de gemeente Rotterdam hebben. In figuur 3-2 zijn de verschillende actoren weergegeven.

⁶⁰ De rekenkamer heeft meerdere overzichten ontvangen van ambtenaren die betrokken zijn bij het inkoopproces. Deze lijsten verschilden en bleken geen van allen volledig te kloppen.

Figuur 3-2 actoren inkoop- en aanbestedingsproces



Kijkwijzer: in bovenstaand figuur zijn relevante actoren bij het proces van inkoop en aanbestedingen weergegeven. Clusters, de inkooporganisatie en de CPE inkoop zijn binnen de gemeente direct betrokken bij het inkoop- en aanbestedingsproces. De afdeling Interne Controle voert in het kader van de jaarrekening controlewerkzaamheden uit op inkopen. Evenals Interne Controle zijn de CPE integriteit en Concern Auditing indirect ambtelijk bij het inkoop- en aanbestedingsproces betrokken. College en gemeenteraad dragen bestuurlijke verantwoordelijkheid voor inkopen en aanbestedingen.

CPE Inkoop

Binnen de concerndirectie zijn de verantwoordelijkheden voor verschillende processen verdeeld onder de concerndirecteuren. Zij worden eigenaar voor het desbetreffende proces. Voor inkoop is de directeur Inkoop als Concern Proces Eigenaar (CPE) Inkoop benoemd. De CPE Inkoop draagt binnen het concern de zorg voor de kaderstelling en een actueel inkoopbeleid. Hij is eindverantwoordelijk voor de integrale beheersing van inkoop en aanbesteding.

producteigenaar

Een producteigenaar is een organisatieonderdeel van de gemeente dat verantwoordelijk is voor het inkopen/aanbesteden van een met name gespecificeerd pakket aan leveringen, diensten en/of werken. Het ligt voor de hand dat genoemde producteigenaar ook verantwoordelijk is voor het contractmanagement voor inkopen/contracten die onder zijn of haar verantwoordelijkheid zijn verworven.⁶¹ De producteigenaren werken in de lijn en zijn de clusterdirecteuren.

inkooporganisatie

De centrale inkooporganisatie is verantwoordelijk voor het faciliteren en ondersteunen van het inkoopproces en het uitvoeren van een belangrijk deel van het inkoopproces. Het Dienstencentrum Inkoop (DC Inkoop) ressorteert onder de RSO (Rotterdamse Service Organisatie) en bestaat uit ruim 50 fte. Daarnaast heeft de afdeling ABZ (aanbestedingszaken), die formeel onder het cluster SO (stadsontwikkeling) hangt, 15 fte die zich bezighoudt met alle aanbestedingen voor werken en daarnaast betrokken is bij grote aanbestedingen voor leveringen en diensten. Ondanks dat ABZ en het DC Inkoop formeel niet onderdeel uitmaken van hetzelfde cluster, zijn beide afdelingen in de nieuwe gecentraliseerde constructie zeer nauw met elkaar verbonden en werken ze in elkaars verlengde. De perceptie vanaf de werkvloer is dan ook dat ABZ en het DC Inkoop één geheel zijn. In het plan van aanpak voor de nieuwe organisatiestructuur van eind september⁶² is voorzien dat ABZ en DC Inkoop zullen opgaan in de nieuwe afdeling Inkoop en Aanbestedingszaken. Het DC Inkoop bestaat naast de Frontoffice Inkoop uit een Expertisecentrum en een Backoffice Inkoop. Deze laatste is verdeeld in Inkoopteam Sociaal en Dienstverlening en Inkoopteam Fysiek. De (senior) inkopers maken deel uit van de backoffice.

projectleiders en leidinggevenden

Binnen de clusters is de eindverantwoordelijkheid voor inkopen en aanbestedingen belegd. Onder eindverantwoordelijkheid van de clusterdirecteuren zijn vele medewerkers en leidinggevenden betrokken bij inkoop en aanbestedingstrajecten.

⁶¹ DC Inkoop, 'Goed (intern) opdrachtgeverschap inkoop en aanbesteden: uitwerkingsnota 1', 16 december 2013.

⁶² Gemeente Rotterdam 'Plan van aanpak BCO en Middelen en Control', 30 september 2015.

Projectleiders hebben een functionele bevoegdheid ten aanzien van wat precies ingekocht moet worden. Leidinggevend moeten de inkoopbeslissingen toetsen en accorderen. Na afsluiten van een overeenkomst (inkoopcontract) neemt de contractmanager en/of contractbeheerder de inkooptaak veelal over van de projectleider. De contractmanager is primair verantwoordelijk voor de juiste uitvoering van de overeenkomst/opdracht en de bewaking van de nakoming van de verplichtingen van de opdrachtnemer. Hij is verantwoordelijk voor het laten inrichten van het bestel- en goedkeuringsproces. Daarnaast zijn vele bestellers actief die de daadwerkelijke uitnutting van de afgesloten contracten regelen door bestellingen te plaatsen.

Strategisch Adviseur Inkoop

Binnen ieder cluster is een strategisch adviseur inkoop (SAI) verantwoordelijk voor coördinatie van inkopen en aanbestedingen. De SAI faciliteert en coördineert de inkoopprocessen binnen het cluster. De SAI heeft daarbij een “smeerolie en doorgeeffunctie” en moet borgen dat de samenwerking tussen de centrale inkoopafdeling en het cluster adequaat verloopt. De SAI is de verbindende schakel tussen het DC Inkoop en het cluster. Tot voor kort maakte de SAI onderdeel uit van het cluster. Met ingang van de recente reorganisatie is de functie van SAI onderdeel geworden van DC Inkoop. De SAI heeft ook een belangrijke rol gekregen in het verbeterprogramma ‘Inkoopproces op orde’. Behalve dat de SAI betrokken is in het kernteam van het verbeterprogramma is hij ook projectleider van de verbeteropgave voor betreffend cluster.

stafafdelingen

Binnen het concern spelen enkele stafafdelingen een indirecte rol bij het sturen en beheersen van inkopen en aanbestedingen, te weten de afdeling Interne Controle en de afdeling Concern Auditing. Interne Controle voert controles uit op rechtmatigheid van inkopen en aanbestedingen in het kader van de jaarrekeningcontrole. Concern Auditing voert thematisch onderzoek uit naar onder andere integriteit.

3-5 systemen

Inkoop en aanbestedingen worden digitaal uitgevoerd. Informatie over leveranciers, contracten en inkopen moeten derhalve in de systemen van de gemeente beschikbaar zijn. Voor het uitvoeren van het inkoop- en aanbestedingsproces gebruikt de gemeente een aantal geautomatiseerde systemen. Dit zijn:

- TenderNed is het aanbestedingsplatform van de Nederlandse overheid. Alle overheden zijn wettelijk verplicht hun openbare (nationale en Europese) aanbestedingen via het aankondigingenplatform van TenderNed te publiceren.
- Het aanbestedingsplatform Commerce-hub wordt door de gemeente Rotterdam gebruikt om opdrachten in de markt te zetten. Voor iedere aanbesteding die via Commerce-Hub in de markt wordt gezet, wordt een werkgroep in het systeem aangemaakt, bestaande uit de binnen het cluster verantwoordelijke projectleider, de besteschrijver (dit kan de projectleider zijn), de beoordelaars in de beoordelingscommissie, de medewerker van ABZ die de motivering toetst). Zodra de marktbenadering is afgelopen, moet relevante informatie worden geüpload naar de K-schijf.
- De K-schijf is echter geen systeem maar de gedeelde locatie waar alle inkoop- en aanbestedingsdossiers moeten worden opgeslagen.

- Planon is een systeem dat als doel heeft om de workflow van de frontoffice te managen. Vragen vanuit het cluster over een inkoopprocedure worden nu verwoord in een aantal formulieren in Planon. Het motiveringsformulier is een van de belangrijkste documenten die in Planon (SelfService) wordt aangemaakt en vervolgens in Oracle wordt gezet.
- Oracle wordt in het projectplan inkoop op orde het “kloppend hart” van de organisatie genoemd en wordt gebruikt als backbone. In het ERP bronsysteem worden alle inkoopgerelateerde gegevens vastgelegd als basis voor de financiële administratie, facturatie en betalingen.

Het is de ambitie om Planon via een interface te koppelen aan Oracle, zodat informatie uit Planon niet langer, zoals nu nog het geval is, handmatig overgezet moet worden in Oracle. Dit is een arbeidsintensief en foutgevoelig proces.

nieuwe systemen in ontwikkeling (verbeterprogramma)

In het verbeterprogramma zijn enkele nieuwe systemen aangekondigd (zie ook hoofdstukken 5 en 6). In de eerste plaats is ingezet op een nieuw te ontwikkelen systeem dat het integrale inkoopproces moet gaan ondersteunen. Dit systeem beoogt zowel inkoop als de lijn beter dan nu het geval is te gaan ondersteunen bij het uitvoeren en het vastleggen van de diverse stappen, checklists en formulieren in het inkoopproces. De oorspronkelijke planning voorziet in gebruik name van dit systeem in 2016.

Daarnaast wordt nieuwe software verder ontwikkeld waarmee het totale bestelproces (bestellen uit de catalogus) kan worden vereenvoudigd. Een deel van deze software is al ontwikkeld en wordt door enkele clusters gebruikt (zie ook hoofdstuk 5).

3-6 verbeterprogramma inkoop op orde 2015-2017

In oktober 2014 heeft het college onderkend en aan de raad medegedeeld dat “de inkoopfunctie en het beheer van contracten kwetsbaar is en niet eenduidig voor de hele organisatie is geregeld”.⁶³ Directe aanleiding hiervan was de uitzending van Zembla inzake de mogelijke schending van aanbestedingswet- en regelgeving in integriteit bij twee aanbestedingsprocedures inzake ict in 2006 en 2009. Eerder al (in mei 2015) was naar aanleiding van het signaal dat mogelijk sprake was van onregelmatigheden en schending van integriteitregels in het “schoonmaakdossier” een tijdelijke directeur Inkoop benoemd en opdracht gegeven om orde op zaken te stellen, daar waar nodig, in het inkoopproces. Met de brief van oktober is de raad geïnformeerd over het opstellen van een plan van aanpak om het inkoopproces op orde te krijgen. Dit is de start geweest van het verbeterprogramma Inkoop op Orde 2015-2017. Voor de uitwerking hiervan is het projectplan ‘Inkoopproces op orde’ opgesteld onder regie van de CPE Inkoop.

Uit het onderzoek dat Rotterdam naar aanleiding van de Ordina zaak heeft uitgevoerd, kwam naar voren dat in het inkoop- en aanbestedingsproces diverse zaken niet goed op orde waren. Veel aan inkoop gerelateerde processen bleken niet goed georganiseerd, bijvoorbeeld het monitoren, bijhouden en tijdig besluiten hoe om te gaan met expirerende contracten (verlengen, beëindigen dan wel opnieuw

⁶³ College van B en W, brief aan de commissie Veiligheid, Organisatie en Financiën inzake zorg over kwaliteit van de inkoopfunctie, 8 oktober 2014.

aanbesteden). Ook bleek op bepaalde plekken binnen de organisatie het contractmanagement onder de maat te zijn. Ook een gebrek aan rolvastheid onder medewerkers kwam naar voren als een risico.

Het voor het verbeterprogramma aangestelde projectteam heeft er uit pragmatisch oogpunt voor gekozen de signalen en observaties ten aanzien van de geconstateerde tekortkomingen niet vast te leggen maar direct door te vertalen in de opzet van het verbeterprogramma.

De door het projectteam onderkende risico's en tekortkomingen hebben de basis gevormd voor het verbeterprogramma, dat in het laatste kwartaal van 2014 is opgezet. Met ingang van 1 januari 2015 is het verbeterprogramma in werking is getreden en eind 2016 moeten conform planning alle maatregelen zijn geïmplementeerd en geëffectueerd.

Het verbeterprogramma kent, zoals aangegeven in hoofdstuk één, drie hoofddoelstellingen. Het beoogde resultaat is om per begin 2017 te borgen dat het inkoopproces op orde is, hetgeen betekent dat:

- Alle inkopen conform vigerend beleid verlopen en zorgvuldig worden vastgelegd;
- Alle contracten beheerd en gemanaged worden;
- Jaarlijks van tevoren helder is wat de inkoopbehoefte is.

Binnen het verbeterprogramma zijn zeven verbetersporen ingericht om de beoogde doelen te kunnen behalen. In onderstaande tabel 3-3 zijn deze weergegeven, alsook de doelstelling die per spoor gerealiseerd moet worden.

tabel 3-3: verbetersporen en -doelstellingen Inkoop op Orde 2015-2017

spoor	doelstelling
1 expirerende contracten	begin 2017 is Rotterdam in control op haar contracten en maakt gefundeerde keuzes betreffende verlenging, uitbreiding of verlenging van haar overeenkomsten.
2 uniform inkoopproces	begin 2017 vindt alle inkoop plaats langs een eenduidig, betrouwbaar, efficiënt en volgbaar proces wat optimaal digitaal wordt ondersteund en de rechtmatigheid en integriteit van de totstandkoming van verplichtingen borgt. De deskundigheid is op de juiste momenten georganiseerd, rol en positie is voor iedereen helder. Het inkoopdossier is volledig, betrouwbaar, actueel en eenvoudig te raadplegen.
3 eenvoudig bestellen	begin 2017 worden bestellingen geplaatst zodanig dat dit voor Rotterdam en voor leveranciers minimale administratieve lasten met zich meebrengt en waarbij de onzekerheidsrisico's verminderd worden.

4 rechtmatigheid	vanaf 2016 is het uitsluitend mogelijk om binnen vastgelegde procedures verplichtingen aan te gaan en de levering te registreren. Dit maakt het mogelijk om de jaarcontrole 2017 op het inkoopproces systeemgericht uit te voeren.
5 contractbeheer / contractmanagement	begin 2017 is contractmanagement binnen het concern geïmplementeerd, waarbij de contractadministratie volledig en betrouwbaar is, contractbeheer is geïmplementeerd en Rotterdam haar leveranciers aan de contractafspraken houdt.
6 focus en opleiding	vanaf begin 2015 wordt alle ontwikkelcapaciteit ingezet ten bate van de inkoopkoers teneinde begin 2017 een inkooporganisatie te hebben die alle inkopen van Rotterdam excellent uitvoert.
7 clusterspecifieke verbeteringen	de clusters kopen professioneel in en hebben dit bereikt middels een aanpak die past bij de eigenheid van het cluster. Alle clusters worden beoordeeld op de mate waarin ze goed opdrachtgeverschap laten zien en sturen op contracten.

Binnen ieder van deze doelstellingen zijn verbetermaatregelen opgesteld. Het gehele pakket aan maatregelen is in hoofdstuk 5 (opzet) en in hoofdstuk 6 (werking) nader uitgewerkt.

cluster maatwerk verbeterprogramma

Het projectplan 'Inkoop op Orde' is de basis voor het clusterverbeterplan, dat door elk van de clusters is opgesteld. Deze verbeterplannen vormen de basis voor specifieke verbeteringen bij betreffend cluster. Op de clusterverbeterplannen wordt nader ingegaan in hoofdstukken 5 en 6.

4 integriteitrisico's in inkoop en aanbestedingen

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op onderzoeksvraag 3:

Welke integriteitrisico's kent het inkoop- en aanbestedingsproces en heeft het college deze risico's adequaat onderscheiden?

Deze onderzoeksvraag zal worden getoetst aan de hand van de volgende normen:

- Het college beschikt over een mechanisme om integriteitrisico's preventief te kunnen signaleren, detecteren en mitigeren.
- Het college heeft een systematische en adequate risicoanalyse uitgevoerd op de integriteitrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces:
 - In deze risicoanalyse wordt vastgesteld welke integriteitrisico's zich in het 'onbeheerste' inkoop- en aanbestedingsproces kunnen voordoen en welke factoren daaraan kunnen bijdragen.
 - In de risicoanalyse wordt getoetst op zowel de bestuurlijke als ambtelijke integriteitrisico's.
 - Het college benoemt de factoren die kunnen leiden tot een integriteitschending op een zodanig concreet niveau, dat inzichtelijk wordt welke beheersmaatregelen kunnen worden genomen.
 - Het college kwantificeert het risico op de mogelijke integriteitschendingen en duidt daarbij de kans van optreden en de mogelijke impact bij optreden.

Paragraaf 4-2 beschrijft de (inherente) integriteitrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces die door de gemeente worden onderkend. Daarbij wordt getoetst in hoeverre het college een risicoanalyse heeft uitgevoerd die voldoet aan bovenstaande normen. In paragraaf 4-3 worden de inherente integriteitrisico's die de rekenkamer signaleert, benoemd. Per afzonderlijke fase van het inkoopproces worden kort de belangrijkste risico's beschreven. Tot slot vindt in paragraaf 4-4 een synthese plaats van de onderkende inherente risico's.

4-2 door de gemeente onderkende integriteitrisico's

Aan het verbeterprogramma 'Inkoop op Orde' ligt geen systematische analyse van integriteitrisico's ten grondslag. Specifieke integriteitrisico's zijn niet in kaart gebracht, geëxpliciteerd en gekwantificeerd. Ook de factoren die kunnen leiden tot een integriteitschending zijn niet benoemd. Het college heeft hierdoor onvoldoende inzichtelijk welke concrete integriteitrisico's het behalen van de aan het inkoopproces gestelde doelen kunnen belemmeren. Evenmin heeft het college in voldoende mate inzichtelijk welke noodzakelijk veronderstelde beheersmaatregelen moeten worden genomen voor het borgen van de integriteit. Wel is lering getrokken uit nader onderzochte integriteitschendingen, mede waarvan de maatregelen in het verbeterprogramma zijn getroffen. De ambtenaren schatten het integriteitrisico het hoogst in bij rechtstreeks inkopen en enkelvoudig en meervoudig onderhands aanbesteden. Uit de enquête

van de rekenkamer blijkt dat 23% van de respondenten bekend is met een vorm van integriteitschending in hun directe werkomgeving binnen het inkoop en aanbestedingsproces in de afgelopen 5 jaar.

4-2-1 risicoanalyse door college

Integriteit is een belangrijk element in de doelstellingen die met het verbeterprogramma worden beoogd. In het projectplan 'Inkoopproces op orde' wordt opgemerkt dat "een gemeentelijke inkoopfunctie moet voldoen aan de hoogste normen van integer handelen". In de doelstelling voor de inkoopfunctie staat vermeld: "De binnen de inkoopketen behorende werkprocessen zijn duidelijk, efficiënt en effectief ingericht, met waarborgen voor integriteit, rechtmatigheid en doelmatigheid."

In diverse documenten die voorafgaand aan en ten tijde van het opzetten van het verbeterprogramma zijn gemaakt, wordt een aantal keer specifiek gerefereerd aan integriteitsrisico's. Hierin wordt echter niet geduid wat het integriteitsrisico precies inhoudt, noch wat het risico veroorzaakt.

Bij het opzetten van het verbeterprogramma 'Inkoop op Orde 2015-2017' en de daarin opgenomen verbetermaatregelen is, zo blijkt uit diverse gesprekken met het projectteam, een analyse gemaakt van de voornaamste gesignaleerde tekortkomingen in het inkoopproces. Het in 2014 lopende proces van inkoop en aanbestedingen diende als basis voor het analyseren van de tekortkomingen en het nadenken over verbetermogelijkheden. Tijdens het nadenken over welke verbeteringen noodzakelijk waren, zijn risico's met betrekking tot onrechtmatig en niet-integer handelen onderkend.⁶⁴ Deze risico's zijn echter niet systematisch vastgelegd. Wel zijn de risico's volgens de betrokkenen direct door vertaald in de zeven verbetersporen en de daarin uitgewerkte beheersingsmaatregelen die in het verbeterprogramma zijn opgenomen. Er is dus geen overzicht aangetroffen van in het inkoopproces onderkende integriteitsrisico's.

In het projectplan 'Inkoopproces op orde' is wel vastgesteld dat risico's rond leveranciers beter beheerst moeten worden. Een notitie is opgesteld om hieraan invulling te geven. Bij het onderdeel 'uniform inkoopproces' is om de risico's bij leveranciers te beheersen de integriteitstoets als nieuwe beheersmaatregel getroffen (over de opzet en werking van deze maatregel, zie hoofdstuk 5 en 6). Deze maatregel moet de gemeente in staat stellen om zowel bij nieuwe als bestaande leveranciers adequaat in te grijpen bij integriteitsrisico's. Er wordt niet nader gespecificeerd wat hier precies onder het risico wordt verstaan, noch wat het raakvlak is met het integriteitaspect. Ook in de notitie waarin de maatregelen worden uitgewerkt, wordt niet nader ingegaan op wat precies onder het integriteitsrisico wordt verstaan. Uit de notitie blijkt wel dat het expliciet gaat over de integriteit van de (bestaande of nieuwe) leverancier.

Bij een andere nieuw getroffen maatregel, genaamd de 'lichte toets',⁶⁵ wordt gesteld dat alle opdrachten onder de € 207.000 "een potentieel risico vormen op aantasting van de rechtmatigheid en integriteit". Ook hier wordt niet nader gespecificeerd wat

⁶⁴ Dit blijkt uit gesprekken die de rekenkamer hield met het management van DC Inkoop, ABZ en projectleiders van het verbeterprogramma.

⁶⁵ Zie voor een nadere toelichting op deze regeling hoofdstukken 5 en 6.

het integriteitsrisico precies is, waardoor het zich kan voordoen en op welk aspect van integriteit het betrekking heeft.

In het kader van de jaarrekeningcontrole 2014 is wel een uitgebreide risicoanalyse gemaakt op inkoop en aanbestedingen.⁶⁶ De gemeente geeft in ambtelijk wederhoor aan dat een dergelijke risicoanalyse in het kader van de jaarrekening jaarlijks wordt gemaakt. Hierin zijn bij iedere fase in het proces van inkoop en aanbestedingen de inherente risico's gedetecteerd en beschreven. De criteria aan de hand waarvan deze risico's zijn bepaald, zijn betrouwbaarheid en rechtmatigheid. Bij ieder van de beschreven inherente risico's zijn beheersingsmaatregelen opgenomen. Hiervan wordt de impact op het signaleerde bruto-risico bepaald door de opzet van de beheersingsmaatregel. Tevens wordt in de risicomatrix ingeschat hoe groot het nettorisico is door naar de werking van betreffende beheersingsmaatregel te kijken. In deze door de gemeente uitgevoerde risicoanalyse wordt echter niet specifiek ingegaan op integriteitsrisico's.

Concrete aanwijzingen voor integriteitsrisico's kunnen ook worden onderkend door integriteitschendingen en meldingen van vermeende integriteitsissues te analyseren. De afgelopen jaren is in Rotterdam een aantal meldingen gedaan rondom vermeende integriteitsissues bij inkoop- en aanbestedingstrajecten. Enkele van deze meldingen hebben geleid tot een integriteitonderzoek of -vooronderzoek. Uit analyse van de ontvangen rapportages over meldingen en vooronderzoeken valt het de rekenkamer op dat de integriteitsrisico's niet nader worden gespecificeerd en verder worden geanalyseerd.

Het ontbreekt het college aan een expliciete, vastgelegde risicoanalyse waaruit blijkt welke risico's zich inherent in het inkoop- en aanbestedingsproces kunnen voordoen en welke factoren daarop van invloed (kunnen) zijn.

4-2-2 inschatting risico's door ambtenaren

Zoals in paragraaf 4-4-1 staat aangegeven, is er door medewerkers wel nagedacht over mogelijke integriteitsrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces. Deze zijn echter niet nader geconcretiseerd en vastgelegd, waardoor een afdoende integraal inzicht in integriteitsrisico's ontbreekt. Om te achterhalen in welke mate medewerkers zich bewust zijn van risico's en in hoeverre zij inzicht hebben in factoren die bijdragen aan de risico's, heeft de rekenkamer gesprekken gevoerd met verschillende ambtenaren.⁶⁷ De rekenkamer is in de gesprekken met al deze betrokkenen nader ingegaan op de vraag waar in het inkoopproces zich integriteitsrisico's voordoen, hoe groot deze risico's naar hun mening zijn en of deze integriteitsrisico's in de praktijk in voldoende mate worden beheerst.⁶⁸ De uitkomsten hiervan maken duidelijk dat iedereen wel een beeld heeft bij mogelijke integriteitsrisico's, maar dat niemand een volledig beeld heeft. De individuele perceptie van waar de grootste risico's zitten, wordt in hoge mate bepaald door de functie en werkervaring met inkoop en aanbestedingen van de desbetreffende persoon.

⁶⁶ Gemeente Rotterdam, 'Bijlage 1: Risicoanalyse inkoop en aanbesteden controlejaar 2014', 2015.

⁶⁷ Gesprekken zijn gevoerd met medewerkers die op één of andere wijze zijn betrokken bij het inkoopproces of integriteit. In totaal is met ruim 70 medewerkers gesproken (zie Bijlage 1 'onderzoeksverantwoording').

⁶⁸ De rekenkamer heeft aan de ambtenaren gevraagd waar zij de integriteitsrisico's het hoogst inschatten. Daarbij is niet expliciet gevraagd naar inherente risico's; maar naar risico's in het bestaande inkoopproces. Dit zijn dan de netto risico's die door de medewerkers zijn benoemd.

De rekenkamer heeft naast gesprekken, een enquête⁶⁹ gehouden onder zowel medewerkers van de inkooporganisatie als medewerkers uit de clusters die zich bezighouden met inkoop en aanbestedingen. In de enquête is onder andere gevraagd naar een inschatting van integriteitsrisico's binnen het inkoop- en aanbestedingsproces. Het risico wordt als gemiddeld geschat (een uitkomst tussen de 2,7 en de 3,0 op een schaal van 1 tot 5). Opvallende uitkomst is dat de totale groep van respondenten integriteitsrisico's aan de kant van de gemeente (2,73 op een schaal van 1 tot 5) lager inschat dan aan de kant van de leveranciers (3,08). Ook is het opmerkelijk dat respondenten van de inkooporganisatie de kans op integriteitsrisico's aan de kant van de gemeente significant⁷⁰ hoger schatten dan respondenten uit de clusters, namelijk 3,20 respectievelijk 2,60. Dit geldt ook voor risico's aan de kant van de leveranciers (inkooporganisatie: 3,38; clusters 3,01).⁷¹

significantie

Als bij een statistische analyse een verschil tussen variabelen wordt gevonden, bestaat er een kans dat het verschil er eigenlijk niet is en de uitkomst op toeval berust. Bij significantie gaat het om de vraag wanneer mag worden geconcludeerd dat werkelijk sprake is van een verschil. Een in de sociale wetenschappen algemeen aanvaard significantieniveau is 5%. Uitgaande van dit significantieniveau beschouwt de rekenkamer een uitkomst als significant als de kans dat het gevonden verschil in werkelijkheid op toeval berust maximaal 5% is. Deze kans wordt in de statistiek aangeduid met de p-waarde, waarbij een p-waarde van 0,05 een kans van 5% aangeeft.

Als we kijken naar integriteitsrisico's voor bepaalde typen aanbestedingen schat de totale groep respondenten de kans op integriteitsrisico's het hoogst in bij rechtstreekse inkopen (38,9%), enkelvoudig onderhands aanbesteden (25,5%) en meervoudig onderhands aanbesteden (9,6%). Risico's bij nationale (5,1%), Europees openbare (5,1%) en niet-openbare (0,6%) aanbestedingen worden het laagst geschat.

Respondenten is ook gevraagd naar specifieke voorbeelden van integriteitsrisico's. De volgende risico's worden het hoogst geschat (op een schaal van 1 tot 5):

- Tijdens de uitvoering van het contract levert de leverancier niet conform afspraak, hetgeen ambtelijk wordt geaccepteerd: 3,23.
- Een bestuurder heeft een sterke voorkeur voor een leverancier en oefent druk uit op een ambtenaar om deze leverancier ook daadwerkelijk te selecteren: 3,13.
- Respondenten van de inkooporganisatie (3,95) schatten dit risico significant⁷² hoger dan respondenten uit de clusters (2,89).
- Een bevriende leverancier uit de directe omgeving wordt benaderd: 2,93.

Respondenten van de inkooporganisatie (3,30) schatten dit risico significant⁷³ hoger dan respondenten uit de clusters (2,82).

⁶⁹ Meer informatie over de uitvoering en analyse van de enquête is te vinden in Bijlage 1 'onderzoeksverantwoording'.

⁷⁰ T-toets: $p=0,002$.

⁷¹ T-toets: $p=0,029$

⁷² T-toets: $p<0,001$.

⁷³ T-toets: $p=0,02$.

Integriteitrisico's die het laagst worden geschat zijn: het niet correct toetsen van een offerte aan de eisen uit het bestek (2,17), het lekken van vertrouwelijke informatie (2,26) en het onterecht aannemen van geschenken boven de € 50 (2,29).

4-3 door de rekenkamer gesignaleerde risico's

De rekenkamer onderscheidt factoren die van invloed zijn op de meer abstracte integriteitrisico's zoals bevoordeling en zelfverrijking. Deze factoren zijn kwetsbaarheden in het inkoop- en aanbestedingsproces en betreffen de concretisering van integriteitrisico's.

In de voorbereidende fase kunnen integriteitrisico's ontstaan bij de behoeftebepaling, de keuze van aanbestedingsprocedure en het specificeren van de opdracht. Zo kan bijvoorbeeld de ambtenaar ervoor kiezen een verkeerde aanbestedingsprocedure te kiezen of de gunningscriteria naar een leverancier toe te schrijven. In de aanbestedingsfase hebben de risico's betrekking op de aankondiging van de opdracht, het beoordelen van offertes, het gunnen van de opdracht en het contracteren. Voorbeelden hiervan zijn het vooraf niet of volledig bekend maken van de selectiecriteria en te ruime contracten opstellen. In de laatste fase, de contractuitvoeringsfase, kunnen zich integriteitrisico's voordoen tijdens het contractmanagement, het bestellen en betalen en de evaluatie. Zo kunnen oneigenlijke aanpassingen van het contract plaatsvinden of kan een product niet afgeleverd worden tegen de afgesproken hoeveelheid of kwaliteit.

Overige risico's die zich voor kunnen doen zijn het te snel doen van (mondelinge) toezeggingen en buiten de inkoopprocedures om handelen. Daarnaast kunnen reorganisatie en bezuinigingen van invloed zijn, bijvoorbeeld omdat hierdoor extern personeel wordt ingehuurd dat mogelijk te veel te zeggen krijgt in het inkoopproces.

Ten slotte kent het proces van inkoop en aanbestedingen ook bestuurlijke risico's. Bestuurders zijn met name betrokken in de voorbereidende fase. Daarnaast kunnen bestuurders vanuit hun functie contact hebben met (potentiële) opdrachtnemers tijdens alle fasen van het inkoopproces. Dit brengt ook risico's met zich mee.

4-3-1 inventarisatie door rekenkamer

De mogelijke integriteitrisico's binnen de gemeentelijke organisatie hebben betrekking op het risico dat een ambtenaar of bestuurder die bevoegd is om inkopen of aanbestedingen te doen, bij zijn of haar beoordeling hiervan een persoonlijk belang heeft en misbruik maakt van zijn bevoegdheid. Dit persoonlijk belang kan een direct belang zijn (zelfverrijking) of een indirect belang (bevriende relaties, familie, stichtingen of verenigingen). Dit is ook het hoge abstractieniveau van inschatting van de risico's dat het college gebruikt. Het risico kan in de ogen van de rekenkamer verder worden gepreciseerd door aan te geven welke factoren bijdragen aan een grotere kwetsbaarheid in het inkoop en aanbestedingsproces en hoe de bevoordeling kan plaatsvinden. Deze factoren (zoals tijdigheid en gebrek aan transparantie in besluitvorming) zijn kwetsbaarheden in het inkoop- en aanbestedingsproces. Hierna worden deze factoren verder geduid als integriteitrisico's, daar ze meer concretiseren waar de abstracte risico's ontstaan en duiden welke beheersmaatregelen kunnen worden genomen.

De rekenkamer onderkent vele in het inkoopproces aanwezige integriteitrisico's. Deze integriteitrisico's zijn onder meer genoemd in gesprekken met ambtenaren en extern

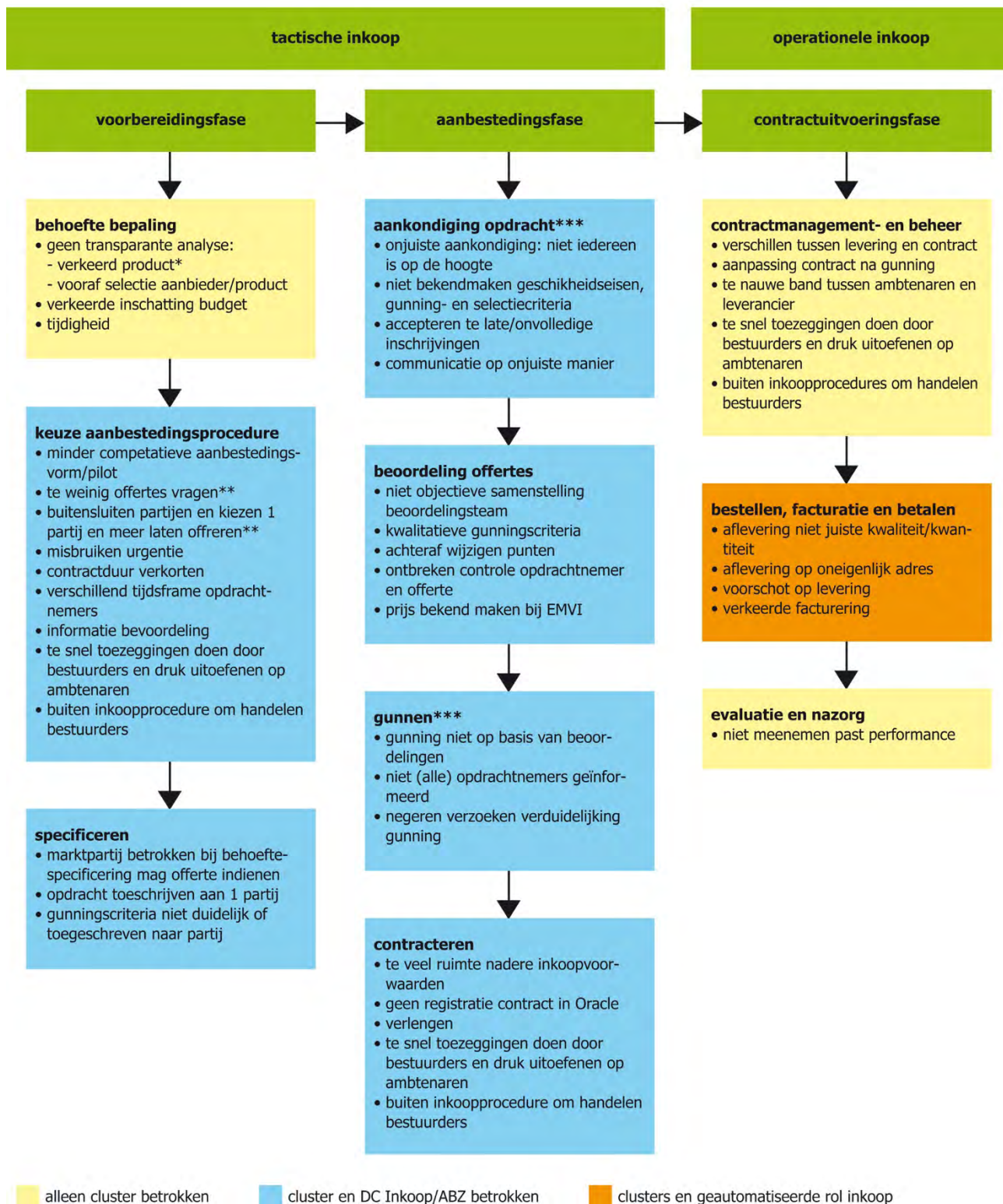
deskundigen en vloeien voort uit een analyse van de rekenkamer van diverse literatuur en studies van deskundigen en de OECD.

Zowel vanuit de leverancier als de gemeente (ambtenaren en bestuurders) bestaan integriteitsrisico's met betrekking tot inkoop en aanbestedingen. Zo kunnen leveranciers druk uitoefenen op bestuurders en/of ambtenaren om iets voor elkaar te krijgen. Dit kan bijvoorbeeld door ze te fêteren, om te kopen of door ze te chanteren. Echter, zoals eerder aangegeven, beperkt dit onderzoek zich tot de risico's die zich binnen de gemeente kunnen voordoen. Daarbij wil de rekenkamer niet de impact van integriteitschendingen door en druk vanuit leveranciers ontkennen. De mate waarin druk vanuit of beïnvloeding door leveranciers leidt tot een integriteitschending is mede afhankelijk van de mate waarin een ambtenaar en/of bestuurder gevoelig is voor die druk en hiermee omgaat.

Doordat het inkoop- en aanbestedingsproces verschilt per type inkoop/aanbesteding, kunnen de integriteitsrisico's ook verschillen per proces. Inherente integriteitsrisico's kunnen in ruime mate optreden in alle fasen van het aanbestedingsproces (voorbereidende fase, aanbestedingsfase en contractfase) indien er geen beheersmaatregelen worden genomen om deze te verkleinen.

De rekenkamer heeft een inventarisatie gemaakt van de belangrijkste integriteitsrisico's voor alle typen inkopen en aanbestedingen. Hieronder volgt een beschrijving van deze belangrijkste risico's. Daarbij is onderscheid gemaakt in ambtelijke en bestuurlijke risico's. Per fase in het inkoop- en aanbestedingsproces worden de meest relevante integriteitsrisico's kort beschreven. Een schematisch overzicht van deze integriteitsrisico's is weergegeven in figuur 4-1.

Figuur 4-1 overzicht integriteitsrisico's inkoopproces



* product = product, levering of dienst

** dit geldt specifiek voor meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure

*** niet van toepassing op enkelvoudig onderhandse aanbestedingsprocedure

4-3-2 ambtelijke integriteitrisico's voorbereidende fase

De risico's in de voorbereidende fase hebben betrekking op de behoeftebepaling, de keuze van aanbestedingsprocedure en het specificeren van de opdracht.

behoeftebepaling

Een belangrijk risico bij de behoeftebepaling is dat de behoefte niet op transparante wijze wordt bepaald. Als het ontbreekt aan een duidelijke analyse van de behoefte en inzichtelijke besluitvorming hierover, is het mogelijk dat niet alleen een verkeerd product, levering of dienst wordt ingekocht, maar kan ook de behoefte zodanig worden geformuleerd dat al vooraf wordt geselecteerd op een bepaalde aanbieder of specifiek product. Verkwisting, willekeur en bevoordeling kunnen het gevolg zijn.

Ook de tijdigheid is een belangrijk aspect. Te laat realiseren dat een contract afloopt houdt in dat er te weinig tijd overblijft voor een goede aanbesteding. Soms kan daardoor worden besloten om niet de juiste inkoopprocedure te volgen of oude contracten onrechtmatig te verlengen. Daar waar sprake is van intentioneel te laat zijn om zodoende de huidige leverancier of een bevriende partij te bevoordelen en/of een bepaalde, minder stringente vorm van aanbesteden af te dwingen, is de integriteit in het gedrang.

Een ander integriteitrisico kan zich voordoen bij het maken van een verkeerde inschatting van het budget. Het is van belang een realistische inschatting van het benodigde budget te maken. Een te hoge inschatting kan leiden tot hogere kosten bij de inkoop (leveranciers zien de geraamde opdrachtwaarde en maken een hogere offerteprijs). Een te lage inschatting kan gebrekkige kwaliteit of verborgen kosten door meerwerk met zich meebrengen. Daar waar bewust wordt gekozen voor een te hoge inschatting van het budget of het bieden van veel ruimte tot meerwerk om de leverancier te bevoordelen, is sprake van een integriteitschending. Ook kan een te hoge budgetraming leiden tot verspilling van overheidsgeld.

Een integriteitrisico kan zich voordoen wanneer de opdrachtgever bij de bepaling van de inkoopbehoefte te afhankelijk is van externen, die mogelijk andere belangen laten prevaleren dan de belangen van de opdrachtgever.

keuze aanbestedingsprocedure

Bij het kiezen van de aanbestedingsprocedure gaat het in de eerste plaats om het bepalen van de marktbenadering. Een belangrijk integriteitrisico is dat de behoeftesteller probeert om een zo gemakkelijk mogelijk en weinig competitief mogelijke vorm van aanbesteden te kiezen. De vorm met minste controle, meeste zeggenschap bij de behoeftesteller en de minste competitie tussen marktpartijen is de enkelvoudige onderhandse besteding. Daarna volgt de meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure en tot slot het Europees aanbesteden. Om de keuze te laten vallen op enkelvoudig onderhands aanbesteden of juist meervoudig onderhands, in plaats van Europees aanbesteden kan de behoeftesteller de opdracht (expres) te laag inschatten. Ook is het mogelijk om een opdracht op te knippen. Een opdracht van boven de € 15.000 kan bijvoorbeeld worden opgesplitst in meerdere opdrachten om zo de opdrachtwaarde te verlagen. Hierdoor hoeft geen competitieve aanbestedingsprocedure toegepast te worden.

Een risico dat specifiek van toepassing is bij meervoudig onderhands aanbesteden is dat er te weinig opdrachtnemers worden uitgenodigd om een offerte in te dienen. Hierdoor is er alsnog onvoldoende competitie. Daarnaast bestaat het risico dat in deze selectie van opdrachtnemers bewust partijen worden buitengesloten. Of juist dat één bepaalde partij wordt gevraagd en dat er voor het voldoen aan de voorwaarden enkele andere partijen ook worden uitgenodigd, waarvan vooraf al is besloten dat die de opdracht niet zullen krijgen.

Een andere mogelijkheid is het misbruik maken van urgentie om op deze manier niet alle stappen van de aanbestedingsprocedure te hoeven volgen en zodoende bepaalde partijen te kunnen bevoordelen. Ook kan ervoor worden gekozen om in plaats van aan te besteden, eerst een pilot te draaien met een specifieke opdrachtnemer. Hierbij bestaat vervolgens de kans dat er ook na de pilot niet meer aanbesteed wordt, maar verder wordt gegaan met deze opdrachtnemer. Een andere mogelijkheid is dat de eenmaal gecontracteerde leverancier voordeel heeft op andere marktpartijen tijdens de uiteindelijke aanbesteding, doordat deze leverancier een verhoogde kans heeft om de uiteindelijk aanbestede opdracht gegund te krijgen. In beide situaties wordt verder gegaan met deze leverancier.

Door het draaien van een pilot kan ook de contractduur worden verkort, zodat de waarde van de opdracht onder de aanbestedingsdrempel blijft. Een laatste mogelijkheid is het alsmaar verlengen van bestaande opdrachten en geen nieuwe aanbestedingsprocedure opstarten, waarmee de bestaande leverancier wordt bevoordeeld. In de genoemde voorbeelden is het zaak extra alert te zijn op mogelijke integriteitsrisico's.

Bij de keuze voor de aanbestedingsprocedure wordt ook het tijdsframe voor de aanbesteding bepaald. Een risico is dat het tijdsbestek niet voor alle geïnteresseerde opdrachtnemers hetzelfde is en dat een bepaalde opdrachtnemer bijvoorbeeld vooraf meer tijd krijgt om een offerte in te dienen.

Een ander integriteitsrisico is dat een bepaalde leverancier die de voorkeur van de opdrachtgever geniet, wordt bevoordeeld doordat bepaalde informatie wordt gedeeld die niet aan andere deelnemende leveranciers wordt verstrekt.

specificeren

Bij het specificeren van de behoefte in een objectieve uitvraag bestaat in de eerste plaats de mogelijkheid om de markt hierbij te betrekken. Dit kan overwogen worden in gevallen waarbij de gemeente onvoldoende kennis heeft van een product of bepaalde innovatie vanuit de markt wil halen. Hierin schuilt een risico als de opdrachtnemer die hierbij betrokken was, vervolgens ook een offerte mag indienen. Deze opdrachtnemer heeft dan wellicht een informatievoorsprong ten opzichte van andere opdrachtnemers of heeft de specificaties dusdanig kunnen beïnvloeden dat daar een voorsprong ontstaat. Ook het aanvragen van productsamples bij opdrachtnemers kan een risico zijn, bijvoorbeeld als bij de ene opdrachtnemer wel samples worden aangevraagd en bij een ander niet.

Een ander risico dat schuilt in het opstellen van de specificatie is om deze naar een bepaalde opdrachtnemer toe te schrijven. Dit is gerelateerd aan het opstellen van niet transparante selectiecriteria en eenduidig toetsbare geschiktheidseisen. De criteria zijn dusdanig specifiek dat slechts één leverancier hieraan kan voldoen.

Ook voor de gunningscriteria geldt het risico dat deze zodanig worden opgesteld dat partijen kunnen worden bevoordeeld, dan wel worden buitengesloten. Indien het gunningscriterium 'economisch meest voordelige inschrijving' (EMVI) wordt gehanteerd, bestaat het risico dat de bijbehorende criteria niet of onvoldoende duidelijk en objectief worden gedefinieerd. Een tweede risico bij dit gunningscriterium is dat de prijs-/kwaliteitverhouding onevenwichtig wordt gewaardeerd, waardoor één van de elementen feitelijk niet of maar beperkt meetelt. Een voorbeeld hiervan is als de prijs voor een heel hoog percentage meetelt, zodat het niet of in beperkte mate uitmaakt hoe de offertes scoren op kwaliteit. Dan nog komen de meeste toekenningspunten voor de prijs.

4-3-3 ambtelijke integriteitsrisico's aanbestedingsfase

In de aanbestedingsfase kunnen integriteitsrisico's zich op verschillende momenten voordoen, afhankelijk van het type aanbesteding. Risico's rondom de aankondiging van de opdracht en het gunnen van de opdracht, zijn alleen van toepassing op meervoudig onderhands en Europees aanbesteden. Risico's met betrekking tot het beoordelen van de offerte en het contracteren, kunnen zich ook openbaren bij enkelvoudig onderhandse aanbestedingen.

aankondiging opdracht

In de aanbestedingsfase wordt als eerste stap de opdracht aangekondigd. Een risico hierbij is dat de opdracht niet op de juiste manier wordt aangekondigd, waardoor niet alle opdrachtnemers op de hoogte zijn van de aanbesteding. Hierdoor kunnen ook bepaalde partijen expres buiten beschouwing worden gelaten. Een ander risico is dat de geschiktheidseisen en gunnings- en selectiecriteria niet bekend worden gemaakt bij de aankondiging, waardoor niet duidelijk is op basis waarvan een opdracht wordt gegund. Hierdoor kunnen partijen worden bevoordeeld of juist worden buitengesloten.

Wat betreft de offertes zelf kan zich een aantal risico's voordoen. Te late of onvolledige inschrijvingen behoren tot de mogelijkheden. Zo bestaat het risico dat een opdrachtnemer zijn offerte te laat indient en dit toch wordt geaccepteerd door de ambtelijke organisatie. Hierdoor is deze opdrachtnemer meer tijd gegund dan andere opdrachtnemers. Een aanverwant risico is dat een opdrachtnemer expres de verkeerde documenten instuurt en dat na sluiting van de inschrijving alsnog de goede documenten worden aangeboden. Hierdoor kan de opdrachtnemer bijvoorbeeld in de tussentijd door een ambtenaar op de hoogte zijn gesteld van de offertes van andere opdrachtnemers en hier zijn voordeel mee doen.

Een laatste risico is dat de communicatie tussen de opdrachtnemer en de gemeente niet op de juiste manier plaatsvindt. Communicatie kan bijvoorbeeld buiten het aanbestedingsplatform (Commerce-hub) om plaatsvinden of met andere personen buiten de contactpersoon (de inkoper) om. Hierdoor kan de opdrachtnemer bevoordeeld worden.

beoordelen offertes

Bij het beoordelen van de offertes zitten in de eerste plaats risico's bij de samenstelling van het beoordelingsteam. De samenstelling van het beoordelingsteam kan zodanig zijn dat zij al preferente contacten hebben met een bepaalde partij of dat er geen voldoende corrigerende balans in de samenstelling zit (zoals de leidinggevende en direct ondergeschikte).

Een risico dat zich voordoet bij het gunningscriterium EMVI is dat een bepaalde opdrachtnemer ten aanzien van kwaliteit meer punten wordt toegekend dan op objectieve gronden zou moeten. Dit is mogelijk doordat de beoordeling deels is gebaseerd op kwalitatieve gunningscriteria en subjectiviteit dus een rol speelt. Daarnaast is er bij EMVI het risico dat de ingediende prijs ook bekend wordt gemaakt aan de beoordelaars van de kwalitatieve gunningscriteria. Punten voor deze kwalitatieve criteria kunnen dan zo worden toegekend dat de gewenste opdrachtnemer als winnaar uit de bus komt. Een ander risico is het achteraf wijzigen van toegekende punten. Dit is mogelijk indien de beoordeling op papier plaatsvindt in plaats van via een computersysteem.

gunnen

Na de beoordeling van de offertes wordt overgegaan tot gunning. Eén van de risico's bij de gunning is dat dit niet gebeurt op basis van de beoordelingen. Bij de gunning bestaat ook het risico dat niet alle of geen van de opdrachtnemers wordt geïnformeerd over de gunning en de reden hiervan. Een laatste risico is dat verzoeken door opdrachtnemers ten aanzien van verduidelijking van de gunning worden genegeerd. Dit is voor Europees aanbesteden wel verplicht gesteld. Dit kan allemaal leiden tot bevoordeling van bevriende partijen.

contracteren

De laatste stap van de aanbestedingsfase is het contracteren. Het cluster kan het contract zodanig opstellen dat het ruimte laat voor nadere inkoopvoorwaarden en inkoopvoordelen. Ook kan het contract niet worden geregistreerd in Oracle, waardoor achteraf ongemerkt de waarde van het contract kan worden opgehoogd of het contract anders kan worden ingevuld.

4-3-4 ambtelijke risico's contractuitvoeringsfase

De risico's in de laatste fase van het proces kunnen zich voordoen bij het contractmanagement, het bestellen, het betalen en bij de evaluatie van de aanbesteding.

contractmanagement

Een integriteitsrisico tijdens de contractuitvoeringsfase kan ontstaan door gebrekkig of ontbrekend contractmanagement. Hierdoor kunnen verschillen bestaan tussen hetgeen is geleverd en wat is afgesproken in het contract. In het ergste geval kunnen zowel de ambtenaar als de (bevriende) leverancier hier persoonlijk voordeel bij hebben. Ook bestaat de kans dat het contract na gunning alsnog door een ambtenaar wordt aangepast, bijvoorbeeld door de contractwaarde op te hogen, concessies te doen aan de gestelde voorwaarden of de termijnen aan te passen om zodoende de bevriende leverancier te bevoordelen.

Daarnaast bestaat tijdens deze fase in het algemeen het risico dat contacten tussen de behoeftesteller en de opdrachtnemer minder zakelijk worden naarmate de samenwerking langer duurt. Er kan een band ontstaan die zakelijke uitvoering van het contract belemmert. Dit kan vervolgens weer een nieuwe aanbesteding beïnvloeden of gedurende de looptijd van het contract voordelen schenken aan de ambtenaar.

bestellen

Het risico bestaat dat de bestelling uiteindelijk niet wordt afgeleverd met de afgesproken kwaliteit of in de juiste hoeveelheid. Ook is het mogelijk dat (een deel

van) een product wordt afgeleverd op meerdere adressen of een verkeerd adres (zoals het huisadres van de ambtenaar),⁷⁴ al dan niet met medeweten van de opdrachtnemer. Een ander risico doet zich mogelijk voor wanneer na het omzetten van de bestelaanvraag naar de inkooporder door DC Inkoop of vanuit het cluster nog wijzigingen worden aangebracht in de inkooporder.

betalen

Wat betreft de betalingen van facturen bestaat er het risico dat een voorschot wordt gegeven voor een levering die nog niet heeft plaatsgevonden. Een ander risico is om de kosten van het desbetreffende product te boeken op andere posten. Ook kunnen verkeerde tarieven worden toegepast.

evaluatie

Ten slotte bestaat het risico dat er geen of een gebrekkige evaluatie van de aanbesteding plaatsvindt, waardoor ook de '(past) performance' van de huidige opdrachtnemer niet wordt beoordeeld. Indien er geen 'past performance' wordt bijgehouden, is het onduidelijk welke opdrachtnemers niet presteren. Er worden in dit geval geen strengere eisen aan de kwaliteit van de levering/leverancier gesteld in een nieuwe aanbestedingsprocedure. Hierdoor kunnen bevriende partijen met een matige/slechte performance toch op dezelfde wijze blijven deelnemen aan de aanbestedingsprocedures.

4-3-5 overige ambtelijke integriteitsrisico's

Het risico bestaat dat een behoeftesteller te snel (mondelinge) toezeggingen doet aan een opdrachtnemer. Deze toezeggingen moeten vervolgens waargemaakt worden, bijvoorbeeld door deze opdrachtnemer de aanbesteding te gunnen. Deze mondelinge toezeggingen kunnen ook bewust worden gedaan om bevriende partijen op deze wijze te bevoordelen.

Een groot integriteitsrisico ontstaat wanneer opdrachten worden gegund met een leverancier buiten de inkoopprocedure om, bijvoorbeeld als het cluster de inkooporganisatie niet bij de aanbesteding betreft.

Ook reorganisatie en bezuinigingen zijn factoren die invloed hebben op de risico's. Enerzijds omdat mensen onzeker zijn over hun positie en daardoor meer genegen kunnen zijn om niet integer te handelen. Anderzijds kan de reorganisatie ook reden zijn voor een gebrek aan voldoende, deskundig personeel. Indien er sprake is van te weinig eigen personeel kan de organisatie extern personeel inhuren. In sommige gevallen kan deze externe partij een besluitvormende positie krijgen in het aanbestedingsproces. De externe partij kan zichzelf bevoordelen ten opzichte van andere partijen. Ook kan de externe partij bepaalde banden hebben met bepaalde leveranciers die zijn voorkeur genieten.

4-3-6 bestuurlijke integriteitsrisico's

Naast ambtelijke risico's bestaan er ook risico's op bestuurlijk niveau. Bestuurders zijn in beginsel slechts voor een beperkt deel bij de inkoop en aanbesteding betrokken. Zij

⁷⁴ Een voorbeeld hiervan is de casus van een ambtenaar in Amersfoort, die een deel van het kaphout van de gemeente thuis liet afleveren voor eigen gebruik open haard. Bron: Algemeen Dagblad, Ambtenaar verliest baan vanwege fraude met kaphout. Verkregen op 27 juni 2015 van <http://www.ad.nl/ad/nl/31848/Amersfoort/article/detail/4088107/2015/06/25/Ambtenaar-verliest-baan-vanwege-fraude-met-kaphout.dhtml>.

vervullen met name een rol in de voorbereidende fase. Wel hebben bestuurders vanwege hun functie veel contact met (potentiële) opdrachtnemers, wat ook risico's met zich meebrengt, ook in de contractuitvoeringsfase. Bestuurders kunnen open staan voor een vorm van beïnvloeding door leveranciers.

Als onderdeel van hun functie hebben bestuurders regelmatig contact met allerlei partijen in de markt. Ze hebben vaak korte lijntjes met het bedrijfsleven. Dit contact kan positief zijn, maar brengt ook risico's met zich mee als er onvoldoende balans is. Contact hebben is lang niet altijd zwart-wit, maar bevindt zich vaak in een grijs gebied waarbij onduidelijk is of iets integer of niet-integer is. De bestuurder maakt zelf deze afweging. Bestuurders kunnen als gevolg van de positieve contacten keuzes maken die deze partijen bevoordelen of een sterke voorkeur hebben voor een bepaalde partij. Een bestuurder kan dan afwijken van de inkoopprocedure. Dat gebeurt in het geval dat een bestuurder een toezegging doet aan een leverancier die vervolgens waargemaakt moet worden. Daarnaast bestaat het risico is dat een bestuurder iets regelt met een leverancier buiten de ambtelijke organisatie om. Zo kan een bestuurder een contract aangaan met een bepaalde opdrachtnemer zonder medeweten van ambtenaren in het cluster. Een andere mogelijkheid is dat de inkooporganisatie niet tijdig wordt betrokken bij een aanbesteding en er vanuit het cluster wordt meegedeeld: "de wethouder heeft al getekend", waardoor de rol van inkoop beperkt of nihil is.

Een verwant risico aan de toezegging aan een leverancier is dat een bestuurder druk uitoefent op ambtenaren om iets gedaan te krijgen. De bestuurder of het management kan de ambtenaar onder druk zetten om het contract met een bepaalde leverancier aan te gaan en dat 'maar te regelen'.

De raad heeft geen directe rol in het inkoop- en aanbestedingsproces. Wel kan vooraf een raadslid proberen om een bevriende partij in een voorkeurspositie te brengen. Echter, tijdens de daadwerkelijke inkoop of aanbesteding speelt de raad geen rol. De beïnvloedingsmogelijkheden van de raadsleden op de behoeftestelling en wie uiteindelijk de opdracht krijgt, zijn klein.



5 beheersing integriteitrisico's in opzet

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt onderzoeksvraag 4 aan de orde.

Op welke wijze verkleinen de in opzet aanwezige beheersmaatregelen uit het integriteitbeleid, het inkoop- en aanbestedingsbeleid en het verbeterprogramma 'Inkoopproces op Orde 2015-2017' de onderscheiden integriteitrisico's?

Voor de beantwoording van deze vraag beoogde de rekenkamer de volgende normen te hanteren:

- Het college heeft per onderkend integriteitrisico vastgesteld welke maatregelen in het integriteitbeleid en welke facetten uit de organisatiecultuur het betreffende risico kunnen verkleinen.
- Het college heeft per onderkend integriteitrisico vastgesteld welke maatregelen in het proces van inkoop- en aanbesteden en het gestarte verbeterprogramma het betreffende risico kunnen verkleinen.
- De desbetreffende beheersmaatregelen zijn door het college ingezet.

Uit hoofdstuk 4 blijkt al dat het college geen uitvoerige (volledige) risicoanalyse heeft uitgevoerd op specifieke integriteitrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces. Vanuit de algemene risicoanalyse op onrechtmatigheid zijn er geen specifieke maatregelen benoemd die het college gericht inzet om de integriteitrisico's te beperken. Wel zijn er diverse (nieuwe) maatregelen getroffen om de rechtmatigheid in combinatie met de integriteit te borgen. Het accent ligt daarbij met name op rechtmatigheid. Daarmee wordt echter in beginsel niet voldaan aan de eerste eis uit het hierboven weergegeven normenkader van de rekenkamer.

Dit wil uiteraard echter niet zeggen dat het college geen risicobeperkende maatregelen heeft genomen om niet-integer handelen in het algemeen zoveel als mogelijk tegen te gaan. Een scala aan maatregelen, mede ingegeven vanuit de planning- en controlcyclus, het verbeterprogramma inkoop en aanbestedingen, en het algemene integriteitbeleid, kan de kans reduceren dat zich in het inkoop- en aanbestedingsproces integriteitschendingen voordoen. In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer daarom nader in op de door de gemeente getroffen maatregelen die de in hoofdstuk 4 onderkende integriteitrisico's te reduceren.

Het integriteitbeleid van de gemeente Rotterdam kent geen instrumenten of afspraken die specifiek zijn gemaakt om integriteitschendingen in het proces van inkoop en aanbestedingen te voorkomen. Wel bieden enkele van de (algemene) integriteitinstrumenten in opzet een waarborg voor het integer uitvoeren van de inkoop en de aanbestedingen. In paragraaf 5-2 wordt daarom aandacht besteed aan de generieke maatregelen, die op (bijna) alle door de rekenkamer onderkende factoren en risico's van toepassing zijn.

Het integriteitbeleid binnen Rotterdam is meer een algemeen bewustwordingskader. Dit moet borgen dat ambtenaren openlijk kunnen spreken over integriteitissues en dat het onderwerp integriteit regelmatig op de agenda staat. Paragraaf 5-3 gaat daarom in op de cultuur in Rotterdam en de wijze waarop die kan bijdragen aan het beheersen van de integriteitrisico's.

In paragraaf 5-4 wordt vervolgens uitgewerkt op welke wijze het beleid rondom inkoop en aanbestedingen, inclusief de genomen maatregelen vanuit het verbetertraject, de kans op potentiële integriteitschendingen kunnen verkleinen.

Paragraaf 5-5 betreft de synthese over de genoemde beheersmaatregelen. In de synthese komt aan de orde in hoeverre de beheersmaatregelen in de huidige opzet kunnen bijdragen aan de vermindering van bruto integriteitrisico's.

5-2 beheersmaatregelen in het integriteitbeleid

Het college beschikt over meerdere instrumenten binnen het integriteitbeleid om integer handelen binnen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie te waarborgen. Dit zijn met name algemene maatregelen die het bewustzijn over integriteit kunnen versterken, bijvoorbeeld het screenen bij aanname, het afleggen van de ambtseed en het beschikken over een set van normen en waarden. Specifiek binnen inkoop en aanbestedingen leveren deze instrumenten geen directe bijdrage aan de beheersing van integriteitrisico's. De meer concrete instrumenten, zoals het registreren van nevenfuncties en financiële belangen, het benoemen van kwetsbare functies, het hebben van een geschenkenregeling en de regeling melding incidenten, leveren (in opzet en mits adequaat toegepast) wel een meer gerichte bijdrage aan het reduceren van de integriteitrisico's binnen het inkoop en aanbestedingsproces.

De 'Regeling melding vermoeden misstand'⁷⁵ beschrijft aan wie melding kan worden gemaakt en geeft de verdere procedure aan. Na melding treedt het protocol 'Onderzoek vermoeden misstand en integriteitschending' in werking. Dit protocol beschrijft de mogelijke onderzoeksprocedures. De samenstelling van de onderzoeksteams valt, conform het protocol, onder de verantwoordelijkheid van de directeur Financiën en Inkoop. Ook indien het een onderzoek betreft naar (een) medewerker(s) die onder de eigen (eind)verantwoordelijkheid van de directeur Financiën en Inkoop vallen. Zowel de regeling als het protocol kunnen het integriteitbewustzijn weliswaar verhogen, maar kunnen vanwege het repressieve karakter ervan niet als beheersmaatregel dienen bij het voorkómen van een mogelijke integriteitschending.

5-2-1 inleiding

Zoals in paragraaf 2-3 is aangegeven, beschikt het college over meerdere instrumenten die moeten borgen dat de integriteit van en binnen de organisatie een continue vanzelfsprekendheid is. Deze instrumenten kunnen als volgt worden onderscheiden:

- instrumenten die preventief moeten borgen dat integriteitrisico's worden gereduceerd, bijvoorbeeld voorafgaand aan de indiensttreding (screenen bij aanname);
- instrumenten die het integer functioneren tijdens de dienstperiode van medewerkers waarborgen; en

⁷⁵ Gemeente Rotterdam, 'Regeling Melding Vermoeden Misstand', 3 maart 2015.

- instrumenten die niet-integer handelen kunnen detecteren, beoordelen en, waar nodig, bestraffen.

In het rekenkamerrapport 'Handelen in vertrouwen' is een beschrijving gegeven van alle beschikbare beheersmaatregelen in het integriteitsbeleid tot 1 januari 2015. Deze maatregelen worden nu slechts kort aangehaald. Maatregelen die zijn ingevoerd dan wel gewijzigd na 1 januari 2015 komen uitgebreider aan bod.

5-2-2 screenen bij aanname

De 'Verklaring Omtrent Gedrag' (VOG), het checken van referenties en het onderzoek naar geloofsbrieven, zijn de instrumenten die voorafgaand aan de indiensttreding waarborg kunnen bieden. De toegevoegde waarde van de VOG en de geloofsbrieven is beperkt.⁷⁶ De VOG kan voor ambtenaren relevante informatie opleveren over mogelijk niet-integer gedrag dat niet tot justitiële vervolging heeft geleid. Op bestuurlijk niveau kunnen de geloofsbrieven inzicht geven in de mate van mogelijke belangenverstrengeling bij raadsleden en collegeleden.

De kracht ligt in dit geval met name bij het navragen van referenties bij voormalig werkgevers. In de nieuwe p&o-circulaire van 12 maart 2015 schrijft het college voor dat naast het standaard aanleveren van een VOG ook altijd referenties moeten worden gecheckt en/of getuigschriften worden opgevraagd. Ook moet nu altijd een controle op het curriculum vitae plaatsvinden. Met deze controles kan het college veel beter inzicht krijgen in mogelijk niet-integer gedrag van het individu. Door het verplicht toetsen en controleren van referenties en aangeleverde informatie in de p&o-circulaire op te nemen, krijgt deze beheersmaatregel ten opzichte van het beleid voor 1 januari 2015 nu formeel een belangrijke rol in de screening. De kans op het aannemen van niet-integer personeel, waaronder betrokkenen bij het inkoopproces, kan hierdoor aanzienlijk worden gereduceerd.

5-2-3 integer functioneren in dienstverband

bewustwording integer functioneren

Vanaf het moment van indiensttreding zijn er verschillende instrumenten die integer gedrag moeten bevorderen. Een deel daarvan is gericht op bewustwording van integer functioneren en het belang van integriteit. Dit zijn:

- het afleggen van de (ambts-)eed die iedere bestuurder, raadslid of betreffende ambtenaar na zijn aanstelling moet afleggen;
- de gedragscode;
- de geschenkenregeling.

gedragscode

Zowel voor ambtenaren, als voor bestuurders en raadsleden zijn gedragscodes opgesteld. De gemeenteraad heeft voor zijn leden een gedragscode vastgesteld waarin is beschreven welke regels gelden voor de gemeenteraadsleden op het gebied van integriteit. Het betreffen regels over nevenfuncties, het omgaan met informatie en het aannemen van geschenken of diensten. Deze gedragscode voor de raad geldt ook voor de leden van de gebiedscommissies.

⁷⁶ Rekenkamer Rotterdam, 'Handelen in vertrouwen: onderzoek naar integriteitrisico's in het subsidieproces', Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam, 2015.

Ook voor ambtenaren geldt een gedragscode. In 2015 is de gedragscode voor ambtenaren in de gemeente Rotterdam herzien. Deze gedragscode bevindt zich ten tijde van dit onderzoek in een vergaande conceptfase en zal de bestaande gedragscode van juni 2009 vervangen. De nieuwe gedragscode onderstreept dat integriteit een belangrijk onderdeel is van het professioneel functioneren van medewerkers. Dit houdt onder meer in dat handelingen en gedrag van zowel eigen als door de gemeente ingehuurd medewerkers in lijn moeten zijn met belangrijke normen en waarden van de gemeente. Deze normen en waarden (kernwaarden) van de gemeente Rotterdam zijn:

- professionaliteit;
- openheid;
- samenwerking;
- verantwoordelijkheid;
- vertrouwen;
- resultaatgerichtheid;
- onberispelijkheid.

Deze kernwaarden dienen als toetssteen voor de gedragsregels die in de gedragscode nader zijn uitgewerkt. Zo wordt invulling gegeven aan wat wordt verstaan onder goed ambtenaarschap, ongewenste privé-contacten van ambtenaren, vertrouwelijk omgaan met gevoelige en gemeentelijke informatie, verantwoord omgaan met gemeentelijke voorzieningen, melding nevenwerkzaamheden, melding financiële belangen, persoonlijk bedoelde uitnodigingen, geschenken en giften, belangen van familieleden, vrienden en ex-collega's, reageren op niet-integere zaken, taal en kleding en de rol van de leidinggevende in het uitdragen van het integriteitsbeleid. In deze nieuwe gedragscode worden, met het benoemen van de kernwaarden en het geven van kaders op specifieke onderwerpen, richtlijnen gegeven over hoe integer invulling te geven aan de werkprocessen.

geschenkenregeling

De geschenkenregels voor bestuurders, raadsleden en leden van gebiedscommissies zijn geïntegreerd vastgelegd in de gedragscodes voor bestuurders⁷⁷. De kaders voor het aannemen van geschenken zijn gelijk aan die van ambtenaren. Voor wat betreft de geschenkenregeling voor ambtenaren zijn in de p&o-circulaire van 12 maart 2015 de belangrijkste kaders opgenomen. Aangegeven staat onder meer dat de waarde van geschenken of andere giften niet boven de € 50 mag uitkomen en dat er in die gevallen niet gevreesd hoeft te worden voor een integriteitschending. Ook mogen geschenken in principe niet worden afgeleverd op het huisadres. De clusters mogen zelf nog strakkere regels uitvaardigen. Binnen RSO en SO is dit zo geregeld. Daar mogen de medewerkers per definitie geen geschenken aannemen. Dit is dus ook van toepassing op DC Inkoop en ABZ.

identificeren mogelijke belangenverstrengeling en kwetsbaarheden

Naast het bewust maken en normeren van gedrag van een individu binnen de functie-uitoefening, zijn er ook instrumenten gericht op het identificeren van (mogelijke) belangenverstrengeling en het inzichtelijk maken van de kwetsbaarheid van de functie. Dit betreffen:

⁷⁷ Dit betreft voor raadsleden en leden van de gebiedscommissies de 'Gedragscode Gemeenteraad Rotterdam' uit 2003, en voor het college de 'Gedragscode B en W'.

- Het registreren van nevenfuncties. In de p&o-circulaire⁷⁸ is geregeld dat leidinggevend een verantwoordelijkheid hebben voor het actief opvragen van nevenfuncties, het beoordelen van potentiële nevenfuncties en de nevenfuncties jaarlijks in de gesprekscyclus mee te nemen als gespreksonderwerp.
- Het identificeren van kwetsbare functies. Voor het identificeren van kwetsbare functies geldt dat in de p&o-circulaire expliciet de leidinggevenden verantwoordelijk zijn gemaakt voor het identificeren van de kwetsbare functies.
- Monitoring van het beleid. Concern Auditing voert dit namens het college uit. Dit is niet veranderd sinds het verschijnen van het rapport 'Handelen in vertrouwen'.

5-2-4 procedure bij (mogelijke) integriteitschending

Het bestraffen van niet integer functioneren begint met het kunnen melden van een mogelijke integriteitschending. Daartoe is de 'Regeling melding vermoeden misstand' opgesteld. Deze regeling is op iedereen die werkzaam is binnen de gemeente van toepassing.⁷⁹ De regeling gaat in op:

- de bescherming van de melder;
- de meldingsprocedure (intern en extern). Intern kunnen ambtenaren melden bij de leidinggevende of de vertrouwenspersoon misstand en integriteit. Extern meldpunt is de gemeentelijke Ombudsman.

Als een melding van een vermoede integriteitschending is gemaakt, wordt het 'Protocol onderzoek vermoeden misstand en integriteitschending'⁸⁰ van toepassing. Het protocol beschrijft hoe een intern onderzoek naar een melding van een vermoeden van een misstand of integriteitschending moet verlopen. De verantwoordelijkheid voor een onderzoek naar een misstand wordt bij de concerndirecteur belegd. In geval de melding een directeur betreft, dient de algemeen directeur het onderzoek uit te voeren. En als de melding betrekking heeft op de algemeen directeur, dan dient de wethouder met de portefeuille organisatie het onderzoek uit te voeren. Verder beschrijft het protocol welke onderzoekstechnieken mogen worden toegepast en binnen welke grenzen het onderzoek moet worden uitgevoerd.

Op basis van het protocol is door de voormalige concerncoördinator integriteitonderzoeken een werkinstructie opgesteld voor de behandeling van meldingen. De werkinstructie loopt niet helemaal synchroon met het protocol. Het vooronderzoek staat bijvoorbeeld niet genoemd in de werkinstructie. Binnen de ambtelijke organisatie bestaat het voornemen de werkinstructie hierop aan te passen.⁸¹

Naast de verschillen tussen protocol en werkinstructie constateert de rekenkamer op basis van haar analyse een paar knelpunten in de opzet van het protocol/de werkwijze. Deze knelpunten zijn de volgende:

- In dit huidige systeem ontvangt de integriteitcoördinator de integriteitmelding. De coördinator beoordeelt de melding en beslist of deze melding nader moet worden

⁷⁸ Gemeente Rotterdam, 'P&o-circulaire', 12 maart 2015.

⁷⁹ Zie art 1-4 Regeling Melding Vermoeden Misstand: deze regel geeft aan dat de regeling ook zal worden toegepast op degene die werkzaam zijn anders dan op een ambtelijke aanstelling of arbeidsovereenkomst.

⁸⁰ Gemeente Rotterdam, 'Protocol Onderzoek Vermoeden Misstand en integriteitschending', 10 maart 2015.

⁸¹ Interview ambtenaar.

onderzocht. Daartoe schrijft hij een advies en conceptonderzoeksvoorstel voor de concerndirecteur. Na akkoord van de concerndirecteur stuurt hij het conceptonderzoeksvoorstel ter beoordeling naar de concerncoördinator integriteit. Deze toetst vervolgens de onderzoekopdracht, waarna deze ter accordering wordt voorgelegd aan de gemeentesecretaris. Nadat de gemeentesecretaris de onderzoekopdracht heeft goedgekeurd, gaat de opdracht naar directeur Inkoop. Zij coördineert de uitvoering van het onderzoek. In deze opzet is de hoeveelheid personen die moet beoordelen voordat tot onderzoek wordt overgegaan te veel. Het proces wordt daardoor te stroperig. In het geval dat er direct onderzoek moet worden uitgevoerd, kan dat niet worden gerealiseerd en zal er geruime tijd overheen gaan voordat iedereen zijn goedkeuring heeft gegeven.⁸²

- In de onderzoekopdracht staat aangegeven op welke manier het onderzoek zal worden uitgevoerd. Dit kan op drie manieren worden gedaan:
 - onderzoek in eigen beheer;
 - onderzoek door medewerkers uit de interne pool (dit is een pool waarin +/- 13 mensen zitten die geëquipeerd zijn om integriteitonderzoek uit te voeren).
 - onderzoek extern uitgevoerd (met name de categorie misstand; in de werkinstructie wordt dit juist als onderzoeksoptie benoemd voor meldingen over concerndirecteuren. Daar is het niet gekoppeld aan type melding maar aan functieniveau van de betreffende personen).

De samenstelling van de onderzoeksteams, zowel in eigen beheer als vanuit de externe pool, wordt geregeld door de directeur Inkoop. Zij is verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderzoek. Opvallend is dat er in de procedure niet wordt voorzien in een afwijking van de procedure als het een onderzoek betreft naar (een) medewerker(s) die onder de eigen (eind)verantwoordelijkheid van de directeur Inkoop vallen. Voor meldingen die inkoop en aanbestedingen betreffen, kan deze opzet betekenen dat een objectief onderzoek niet is gewaarborgd.

5-3 bevorderen cultuur integer handelen

De organisatiecultuur is in hoge mate bepalend voor de mate waarin integriteitbeleid succesvol kan zijn. Het is moeilijk de organisatiecultuur te duiden. De cultuur wordt mede ingekleurd door normen en waarden die van toepassing zijn en die duidelijk de grenzen aangeven van wat wel en niet kan binnen de organisatie. Hiervoor is de gedragscode opgesteld. De leiding moet hierin te allen tijde het goede voorbeeld geven. Voor het voeren van dialoog over integriteit en dilemma's en het bieden van tegenspraak ontbreekt het bestuurlijk aan concrete instrumenten. Op ambtelijk niveau bieden de jaarlijkse gesprekscyclus en themabijeenkomsten hiertoe ruimte.

5-3-1 organisatiecultuur

De cultuur binnen de organisatie is in hoge mate bepalend voor de mate waarin integriteitbeleid succesvol kan zijn. Uitgangspunt is dat integriteit bespreekbaar is en moet zijn. Van de leiding wordt hierbij een stevige voorbeeldrol verwacht. Als het

⁸² In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat gelet op het feit dat bij afhandeling van meldingen een gedegen afweging gemaakt dient te worden over de wijze waarop de melding moet worden afgehandeld, betrokkenheid van 3 personen niet veel is. In geval er direct onderzoek gedaan moet worden is de groep van 3 personen naar de mening van het college klein genoeg en zijn de lijnen ook kort genoeg om direct tot actie over te kunnen gaan. De rekenkamer merkt hierover op dat een gedegen afweging inderdaad moet worden geborgd. Echter, besluitvorming in drie fasen in combinatie met de beschikbaarheid en volle agenda's van de betrokken besluitvormende functies, kan geen snelle voortgang in de procedure waarborgen.

management het goede voorbeeld geeft, dan zal een integere uitvoering door de ambtenaren beter worden geborgd. Onderwerpen die de cultuur kunnen duiden zijn:

- Is vastgelegd wat de normen en waarden zijn?
- Wordt aan medewerkers opgedragen integer te handelen?
- Hoe gaat het management om met integriteitvraagstukken?
- Nodigt de organisatie transparantie en openheid uit door vormen van tegenspraak mogelijk te maken of dit zelfs aan te moedigen?
- Bestaat er binnen de organisatie een cultuur waarbij integer handelen voor medewerkers vanzelfsprekend is en men elkaar ook durft aan te spreken op eventuele misdragingen?
- Bestaat er een cultuur waarbinnen medewerkers zaken aan de kaak kunnen stellen zonder dat dit vervelende consequenties heeft voor hun rol of functioneren binnen de organisatie?

De handelswijze van de leiding (tone-at-the-top) op al deze vragen is hierbij doorslaggevend voor het duiden van de vigerende organisatiecultuur.

De rekenkamer onderscheidt drie facetten die van grote invloed zijn op de cultuur binnen de organisatie, te weten:

- geldende normen en waarden;
- de tone-at-the-top, ofwel voorbeeldgedrag van de leiding; en
- de mate waarin sprake is of kan zijn van dialoog en tegenspraak.

De laatste twee facetten moeten vooral in de praktijk ten uitvoer worden gebracht en zijn in opzet moeilijk te duiden.

5-3-2 normen en waarden

Normen en waarden die gelden binnen een organisatie zijn in hoge mate bepalend voor het handelen van mensen binnen een organisatie. Het college heeft in een formeel instrument (de gedragscodes) de normen en waarden op het gebied van integriteit vastgelegd. Met het vernieuwen van de gedragscode voor ambtenaren wordt er expliciet meer aandacht dan voorheen gevraagd voor professionaliteit en integriteit in de werkvatvoering.

5-3-3 voorbeeldgedrag

Voorbeeldgedrag, ook wel tone-at-the-top genoemd, refereert aan de ethische atmosfeer die binnen de organisatie is gecreëerd door de leiding van de organisatie. Sinds het rapport 'Handelen in vertrouwen' (2015) is het instrument ongewijzigd, maar hebben zich wel wijzigingen voorgedaan in de samenstelling van de concerndirectie. Ook is de verantwoordelijkheid voor de portefeuille integriteit (CPE) door de directeur SB overgedragen aan de directeur BSD/RSO. Uit de interviews met de leden van de huidige concerndirectie blijkt dat zij zich bewust zijn van hun zichtbare rol als leider.

5-3-4 dialoog en tegenspraak

In het rapport 'Handelen in vertrouwen' constateerde de rekenkamer dat het op bestuurlijk niveau ontbreekt aan mogelijkheden om herhaaldelijk de dialoog over integriteit aan te gaan. Ambtelijk zijn er diverse soorten bijeenkomsten waarin dit wel kan gebeuren, zoals in functioneringsgesprekken, trainingen, themabijeenkomsten en regulier werkoverleg. Voor tegenspraak is op ambtelijk niveau het vastleggen van de afwijkende mening in de ad agenda mogelijk. Bestuurlijk is er geen instrument. Zowel door het bestuur en het management als door de ambtenaren lijkt het belang van het kunnen bieden van tegenspraak te worden onderkend.

Sinds het verschijnen van het rapport 'Handelen in vertrouwen' zijn er geen aanvullende concrete maatregelen genomen die meer ruimte en mogelijkheden geven voor het voeren van dialoog en het bieden van tegenspraak.

5-4 opzet beheersmaatregelen proces inkoop aanbestedingen

De inrichting van het inkoopproces in de nieuwe situatie vanaf 1 januari 2015 en de binnen dit proces getroffen (verbeter)maatregelen, borgen in opzet een rechtmatige wijze van inkopen en aanbestedingen. Een aantal nieuwe of aangescherpte maatregelen kunnen ook borgen dat het inkoopproces op meer integere wijze kan worden uitgevoerd. De focus ligt echter op rechtmatigheid. Eén maatregel betreft direct het aspect integriteit, maar deze heeft betrekking op integriteit van de (potentiële) leverancier.

Vanuit het inkoop verbeterprogramma is een fors aantal maatregelen getroffen gericht op een eenduidige, betrouwbaar en volgbaar inkoop- en aanbestedingsproces. Geen van de getroffen maatregelen heeft direct betrekking hebben op de integriteit van bij het proces betrokken medewerkers en leidinggevend. Wel voorzien diverse maatregelen zoals het toepassen van het vierogenprincipe, het buddysysteem en de toets op verplichte motiveringsformulieren en juridische toets op Europese aanbestedingen, in opzet in een werkwijze die integriteitrisico's reduceert.

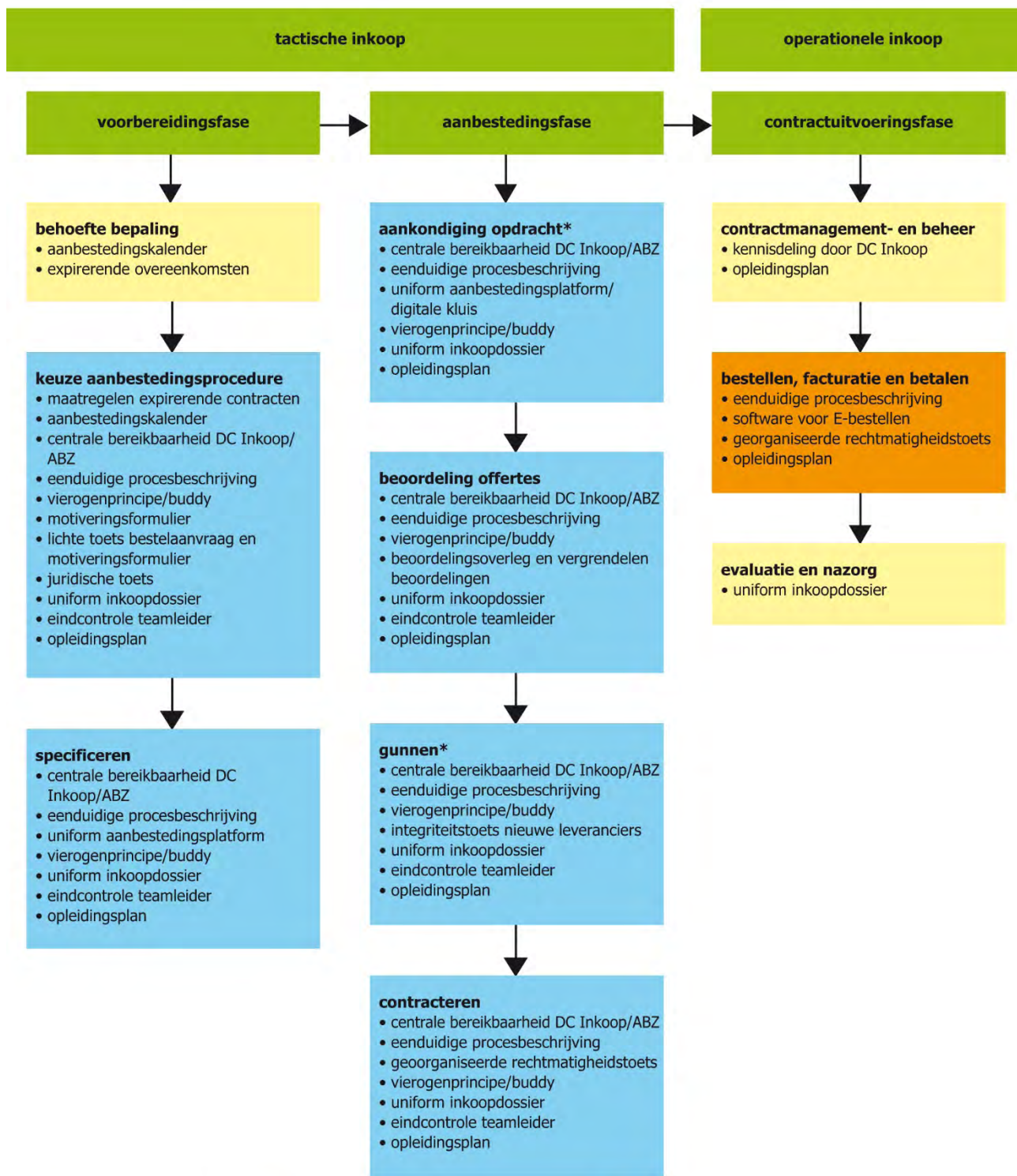
De beheersmaatregelen hebben vooral betrekking op de grotere (materiële) aanbestedingen boven de Europese aanbestedingsgrens. Dit is verklaarbaar vanuit het streven naar het verkrijgen van meer rechtmatigheid in relatie tot materialiteit. In mindere mate raken de beheersmaatregelen de kleinere inkopen, waarvoor de verantwoordelijkheid binnen de clusters ligt en de rol van en toezicht door inkoop kleiner is. Daar zijn de integriteitrisico's nog steeds betrekkelijk groot, ondanks steekproefsgewijze toetsen die vanuit DC Inkoop worden uitgevoerd op kleine inkopen.

Een nog te nemen beheersmaatregel betreft de aanschaf van software die het inkoopproces integraal ondersteunt. Het gebruik van deze software kan uniformiteit inkoop- en aanbestedingsproces afdwingen (bijvoorbeeld alleen gebruik bestaande contracten). Ook borgt het een stuk efficiency en consistentie (dossiervorming), waardoor toezicht op het inkoopproces mogelijk is. Integriteitrisico's kunnen daarmee worden verkleind. Over de aanschaf van de software moet het college nog een investeringsbesluit nemen.

5-4-1 inleiding beheersmaatregelen

In het inkoopproces is een groot aantal beheersmaatregelen aanwezig. Deze borgen het op juiste wijze doorlopen van het proces en daarmee verbonden ook de rechtmatigheid. Daarnaast zijn er maatregelen die beogen bij te dragen aan de borging van zowel de integriteit als de rechtmatigheid. De beheersmaatregelen zijn weergegeven in figuur 5-1.

Figuur 5-1 overzicht beheersmaatregelen inkoopproces



alleen cluster betrokken

cluster en DC Inkoop/ABZ betrokken

clusters en geautomatiseerde rol inkoop

* niet van toepassing op enkelvoudig onderhandse aanbestedingsprocedure

Een deel van de in de figuur 5-1 weergegeven beheersmaatregelen is vastgelegd in het bestaande proces en systeem van inkoop en aanbestedingen. Een aantal van deze maatregelen wordt in het verbeterprogramma nog geïntensiveerd of verbeterd. Daarnaast zijn er vanuit het verbeterprogramma nieuwe beheersmaatregelen getroffen, die de rechtmatigheid en integriteit van het inkoop- en aanbestedingsproces nog beter moeten borgen. Deze maatregelen staan vermeld op het overzicht van de verschillende sporen uit het verbeterprogramma (zie bijlage 2) en zijn nader uitgewerkt in het overkoepelend projectplan 'Inkoopproces op orde' en (een aantal maatregelen) in deelprojectplannen.

Hieronder worden de belangrijkste beheersmaatregelen per verbeteringspoor beschreven en kort toegelicht. Ook wordt beoordeeld in hoeverre deze beheersmaatregelen in opzet bijdragen aan het beperken van integriteitsrisico's. De rekenkamer heeft een selectie gemaakt van de belangrijkste maatregelen die raken aan integriteit. Hiermee is geen allesomvattend overzicht gemaakt, waardoor niet alle specifieke elementen die onderdeel uitmaken van de procesbeschrijvingen zijn benoemd.

5-4-2 verbeteringspoor 1: expirerende contracten

expirerende contracten

Voor aanvang van het verbeterprogramma bleek dat werd besteld op reeds ongeldige contracten. Er is dan sprake van onrechtmatige inkoop. Nog steeds wordt af en toe op reeds ongeldige contracten besteld. Van deze overeenkomsten is de wettelijke termijn of contractduur overschreden. Bij contracten waarvan de geldigheidsduur binnen afzienbare tijd zal verlopen (expirerende overeenkomsten) moet tijdig door het cluster worden besloten of het contract moet worden verlengd, stopgezet of opnieuw aanbesteed.

Om te borgen dat clusters tijdig deze beslissing nemen en zodoende tijdig kan worden gestart met een inkoopprocedure, is vanuit het verbeterprogramma een maatregel genomen om expirerende overeenkomsten te inventariseren en zichtbaar te maken op de aanbestedingskalender. In 2015 moet besloten worden over alle expirerende contracten tussen 1-1-2015 en 31-12-2016. Deze maatregel vereist een hoge mate van discipline van zowel DC Inkoop als vanuit de clusters in het informeren van DC Inkoop over de expirerende contracten.

De volgende concrete acties zijn onderdeel van deze beheersmaatregel:

- advies en besluitvorming over expirerende contracten ((deels) verlengen, niet meer inkopen, opnieuw aanbesteden);
- opzetten van een up-to-date contractenregister om actueel inzicht te verschaffen in welke contracten op welke moment gaan expireren;
- crediteurenscaan op basis van de uitgaven per leverancier, om inzicht te krijgen in de financiële uitputting van lopende contracten en de mate van afdekking van uitgaven door contracten;
- inbedding in het reguliere werkproces inkoop- en aanbestedingen.

Het inventariseren van expirerende contracten en het besluiten daarover, verkleinen het risico dat bewust buiten de procedures wordt omgewerkt. Ook verkleint het de kans dat niet de juiste aanbestedingsprocedures worden gevolgd. Tevens wordt het

risico dat bekende leveranciers worden bevoordeeld of dat willekeur een grote rol gaat spelen verkleind. Als bijkomend effect geeft de inventarisatie DC Inkoop zicht op de aanbestedingen die de komende jaren moeten plaatsvinden en de deskundige capaciteit die de inkoop daarvoor beschikbaar moet stellen.

aanbestedingskalender

DC Inkoop maakt gebruik van een aanbestedingskalender. Dit is een instrument dat al langer wordt ingezet, maar waarvan het gebruik met het verbeterprogramma geïntensiveerd is en strakker gecoördineerd wordt. In het verbeterprogramma zijn in het kader van de intensivering forse inspanningen verricht om concernbreed alle contracten die in 2015 en 2016 verlopen en waarbij een nieuw contract moet worden afgesloten, te inventariseren. De aanbestedingskalender bevat alle Europese aanbestedingen vanaf €207.000 die door de clusters zijn / worden aangemeld.⁸³ Het gebruik van de aanbestedingskalender impliceert dat DC Inkoop zicht heeft op al deze contracten die binnen het concern zijn en worden afgesloten voor het inkopen van leveringen, diensten en producten en de daarbij behorende contracttermijnen. Hierdoor wordt het risico op het niet tijdig opstarten van de inkoopprocedure en het niet kiezen van de juiste inkoopprocedure verkleind.

5-4-3 verbeterspoor 2: uniform inkoopproces

In het verbeterprogramma zijn, zoals eerder vermeld, zeven verbetersporen opgenomen. Het spoor dat zich richt op het uniformeren van het proces van inkoop en aanbestedingen vormt hierbij de basis. Dit wordt door Rotterdam “de backbone” van het verbeterproject genoemd. Beoogd wordt dat begin 2017 alle inkoop plaatsvindt langs een eenduidig, betrouwbaar, efficiënt en navolgbaar proces dat optimaal digitaal wordt ondersteund en de rechtmatigheid en integriteit van de totstandkoming van verplichtingen borgt. Ook moet een uniform inkoopproces borgen dat deskundigheid op de juiste momenten is georganiseerd en ieders rol en positie helder is. Ten slotte moet het inkoopdossier volledig, betrouwbaar en actueel zijn en bovendien eenvoudig te raadplegen. Om dit te realiseren zijn meerdere belangrijke ondersteunende maatregelen getroffen.

eenduidige inkoopprocesbeschrijvingen

Begin 2015 zijn procesbeschrijvingen van het inkoop- en aanbestedingstraject geactualiseerd. In de herziene procesbeschrijvingen is voor elke stap in het proces vastgelegd hoe moet worden gehandeld. Dit is zowel voor Europese aanbestedingen als ook voor de enkelvoudig- en meervoudig onderhandse aanbestedingen gebeurd. Ook is een nieuwe procesbeschrijving gemaakt hoe om te gaan met wijzigingen, aanvullingen en verlengingen van opdrachten en overeenkomsten.⁸⁴ Deze procesbeschrijving wordt momenteel door DC Inkoop nog verder verfijnd en aangevuld voor het ophogen/verlengen/uitbreiden van raamovereenkomsten, aangezien dit nog niet goed is ingeregeld. In ambtelijk wederhoor geeft de gemeente aan dat deze procesbeschrijving weliswaar compleet is, maar in de praktijk niet op alle punten praktisch uitvoerbaar is. Om deze reden zal in 2016 de focus worden gelegd op verdere implementatie van deze procesbeschrijving.

⁸³ Ambtelijk wederhoor, 25 januari 2016.

⁸⁴ DC Inkoop, 'Procesbeschrijving Meer- en minderwerk / Uitbreidingen en Verlengingen Aanbestedingszaken', 30 januari 2015.

Tijdens de dossieranalyse die de rekenkamer heeft uitgevoerd (zie paragraaf 7-4) bleek dat de procesbeschrijving voor het ophogen/verlengen/uitbreiden van een raamovereenkomst in opzet niet goed geregeld is. In januari 2015 is een nieuwe procesbeschrijving opgesteld voor meer- en minderwerk, uitbreidingen en verlengingen van bestaande overeenkomsten. Deze is in opzet nog niet volledig uitgewerkt voor het verlengen/uitbreiden/ophogen van raamovereenkomsten. Met name het autoriseren in Oracle van raamovereenkomsten die opgehoogd, verlengd of uitgebreid worden, is momenteel niet voldoende geregeld. De inkoper die betrokken is geweest bij de totstandkoming van de raamovereenkomst hoeft volgens de procesbeschrijving niet betrokken te worden bij de ophoging en/of uitbreiding van het raamcontract. Daardoor wordt het mogelijk om buiten de relevante kaders en gemaakte afspraken in te kopen.

centrale bereikbaarheid DC Inkoop / ABZ

Om een transparant inkoopproces te bereiken is de werkwijze van DC Inkoop en ABZ op elkaar afgestemd. Ook is er één contactpunt opgezet om DC Inkoop en ABZ te bereiken. Het bereiken van DC Inkoop en ABZ kan nu via Planon, één gezamenlijk telefoonnummer en het gezamenlijk secretariaat. Door het realiseren van één toegang tot zowel ABZ als DC Inkoop, wil de organisatie aan alle medewerkers duidelijk maken dat er sprake is van één transparant inkoopproces. Ook moet hiermee worden geborgd dat de juiste functionarissen op tijd worden betrokken in het proces.

Het duidelijk beleggen van verantwoordelijkheden in het proces en het op tijd betrekken van de juiste functionarissen, draagt er in opzet toe bij dat het proces van inkoop niet willekeurig kan worden uitgevoerd. Er zijn meerdere mensen in het proces betrokken en niet één individu kan over de inkoop beslissen. De kans op willekeur en/of bevoordeling kan hierdoor worden verkleind.

uniform aanbestedingsplatform

Niet alleen is een gezamenlijk contactpunt gerealiseerd; met ingang van het tweede kwartaal van 2015 werken ABZ en DC Inkoop ook op hetzelfde aanbestedingsplatform: Commerce-Hub. Hierdoor is een uniform aanbestedingsplatform (zie paragraaf 3-5-2) beschikbaar waarmee opdrachten op de markt kunnen worden uitgezet. Dit uniform aanbestedingsplatform leidt er in opzet toe dat het risico van ongelijke informatie aan leveranciers over opdracht, gunning en criteria wordt beperkt.

digitale kluis

Een nieuw instrument binnen de Commerce-Hub-omgeving is de digitale kluis. Dit is de digitale ruimte waarin aanbiedingen van leveranciers na het uploaden ervan worden opgeslagen tot het moment van openbaring. De kluis is gesloten tot de sluitingsdatum van de inschrijving. Pas op het moment dat de kluis door twee vooraf aangewezen medewerkers op een afgesproken tijdstip wordt geopend, zijn van alle aanbieders de geoffreerde prijzen en eventueel andere ingediende documenten zichtbaar. Hierdoor wordt het risico dat leveranciers langer de tijd krijgen om stukken in te dienen of op een later moment betere stukken (bijvoorbeeld gebruikmakend van meer informatie) kunnen indienen, verkleind.

aanschaffen van nieuwe software die het integrale inkoopproces faciliteert

Een essentieel beoogde maatregel in het verbeterproces om uniformiteit in het inkoopproces te borgen, is het (laten) ontwikkelen dan wel aanschaffen van nieuwe

software die het integrale inkoopproces ondersteunt en faciliteert. Dit systeem moet ook een volledige, up-to-date dossiervorming borgen. Op het moment van schrijven (medio november 2015) is deze maatregel in opzet nog niet gerealiseerd. Het voorstel om nieuwe software aan te schaffen moet nog worden voorgelegd aan het college. De vereiste investering bedraagt naar verwachting € 2 mln.

opdrachtbrieven

Oracle bevat de centrale database voor een groot deel van de inkopen en aanbestedingen. Voor alle opdrachten waarop meerdere afroepen of bestellingen worden gedaan, kan zonder contract in principe geen inkooporder worden aangemaakt en kan niet besteld en betaald worden. Voor eenmalige inkopen geldt dat er geen contract in Oracle hoeft te worden vastgelegd. Hiervoor wordt op basis van de bestelaanvraag een inkooporder aangemaakt in Oracle.⁸⁵

Vanuit het verbeterprogramma is besloten om nog meer vast te leggen in Oracle. Voortaan moeten voor alle inkopen (leveringen, diensten en werken) de opdrachtbrieven aan de leveranciers vanuit Oracle worden verstrekt.⁸⁶ In ambtelijk wederhoor wordt echter aangegeven dat in het verbeterprogramma op een later moment is besloten de opdrachtbrieven voor werken niet vooruitlopend de nieuwe software door te voeren, omdat het slechts bijdraagt aan éénduidigheid en niet aan rechtmatigheid en/of integriteit. Het implementeren van het sturen van opdrachtbrieven voor werken via Oracle zou leiden tot extra werk voor inkopers.

Het correct gebruik van Oracle schrijft voor dat meerdere mensen bij het proces zijn betrokken en dat één medewerker niet het hele proces alleen kan doorlopen. Daarmee borgt het gebruik van Oracle dat er bijvoorbeeld sprake is van functiescheiding en collegiaal toezicht. Daardoor wordt de kans op het bevoordelen van bepaalde leveranciers in alle fasen van het inkoopproces verkleind.

vierogenprincipe als standaard onderdeel van het werkproces (buddysysteem)

Een belangrijke beheersmaatregel is een extra toetsmoment door een collega-inkoper, ook wel buddy genoemd. Dit extra paar ogen (vierogenprincipe) moet volgens het verbeterplan waarborgen dat intern rechtmatig en integer wordt gehandeld. In het projectplan 'Inkoopproces op orde'⁸⁷ wordt aangegeven dat de buddy onder andere toetst of:

- de aanbestedingsstukken voldoen aan de gestelde eisen;
- de aanbestedingsstukken daadwerkelijk de inkoop / het resultaat gaat opleveren;
- de juiste juridische voorwaarden van toepassing zijn verklaard.

De buddy wordt, afhankelijk van type en omvang van de aanbesteding, ook betrokken bij het openen van de inschrijvingen, het beoordelen van selectie-eisen en het beoordelen van het commercieel gunningscriterium.

Het projectplan 'Inkoopproces op orde' bevat geen volledige opsomming van de werkzaamheden van de buddy, maar beschrijft wat de buddy *onder andere* zal doen.

⁸⁵ Ambtelijk wederhoor, 25 januari 2016.

⁸⁶ Voorafgaand aan het verbeterprogramma werden al de opdrachtbrieven voor leveringen en diensten via Oracle naar de leveranciers verstuurd. Nu moeten ook de opdrachtbrieven voor werken via Oracle worden verstuurd.

⁸⁷ Inkooporganisatie, 'Projectplan Inkoopproces op orde', 12 december 2014.

In de diverse nieuw opgestelde procesbeschrijvingen is nader uitgewerkt wanneer een toets door een extra paar ogen moet worden uitgevoerd. Hier kan worden afgeleid dat de inzet van een vierogencollega verschilt per type aanbesteding en, bij onderhandse aanbestedingen ook verschilt tussen aanbestedingen boven of onder de €207.000. Een collegiale (vierogen) toets is niet vereist bij enkelvoudig onderhandse aanbestedingen tot € 207.000. Boven dit bedrag dient een vierogentoets te worden uitgevoerd op de offerteaanvraag in het aanbestedingsplatform en op de juistheid en volledigheid van de beantwoording van vragen in de Nota van Inlichtingen.⁸⁸

Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen dienen bij aanbesteding boven en onder de € 207.000 het vierogenprincipe te worden toegepast op het verifiëren van het bestek en het beoordelen van het commercieel criterium. Alleen bij meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedures (MOAP's) boven de € 207.000 ontgrendelen de inkoper en de vierogencollega na de sluitingstermijn de inschrijvingen in het aanbestedingsplatform (digitale kluis).⁸⁹ Bij Europese aanbestedingen is de vierogentoets het meest vergaand. Hier wordt vereist dat, naast bovengenoemde toetsen, ook de inrichting van het aanbestedingsplatform, de selectie-eisen en de concept aanbestedingsstukken worden getoetst.⁹⁰

De rekenkamer merkt op dat deze maatregel in opzet effectief is en de integriteitrisico's op aanbestedingen waarop de extra toets wordt uitgevoerd sterk kan reduceren. Dit is niet het geval bij aanbestedingen, met name enkelvoudige onderhandse aanbestedingen onder de €207.000 waar de maatregel geen betrekking op heeft.

Het vierogenprincipe is van toepassing op het werkproces van DC Inkoop inzake het toetsen vanuit inkoop van bijvoorbeeld aanbestedingsstukken. Het vierogenprincipe heeft, voor zover de rekenkamer kan vaststellen, geen betrekking op de clusters. Binnen de clusters is niet structureel voorzien dat een ambtenaar binnen het inkoopproces wordt getoetst door een meekijkende collega.

Het vierogenprincipe heeft, voor zover de rekenkamer heeft kunnen vaststellen, in beperkte mate betrekking op de clusters. Het vierogen principe wordt bij elke MOAP en andere aanbesteding die door inkoop wordt begeleid toegepast bij het beoordelen van aanbiedingen. Hiervoor nemen altijd meerdere medewerkers vanuit het cluster deel aan de beoordelingscommissie (zie volgende paragraaf). In de voorbereidende fase (bijvoorbeeld bij de eerste selectie van leveranciers) en de contractuitvoeringsfase is het vierogen principe bij de clusters geen vereiste.

checks en balances bij beoordeling

De inkooporganisatie heeft verschillende checks en balances ingebouwd ten aanzien van de beoordeling van offertes. De procesbeschrijvingen voor Europees aanbesteden en de meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure schrijven gedetailleerd voor hoe de beoordeling in zijn werk moet gaan en wie daarbij welke acties uitvoert.

⁸⁸ Gemeente Rotterdam, 'Procesbeschrijving Enkelvoudig Onderhandse Marktbenadering', 30 januari 2015.

⁸⁹ Gemeente Rotterdam, 'Procesbeschrijving Meervoudig Onderhandse Aanbesteden', 30 januari 2015.

⁹⁰ Gemeente Rotterdam, 'Procesbeschrijving Europees Aanbesteden', 22 januari 2015.

Bij een enkelvoudige onderhandse aanbesteding dient de inkoper na het sluiten van de indieningstermijn de offerte te ontgrendelen op het aanbestedingsplatform. Het enige dat in de procesbeschrijving voor enkelvoudig onderhands aanbesteden wordt vermeld over de beoordeling van de ontvangen offerte, is dat de proceseigenaar (de projectleider uit het cluster) en de inkoper beoordelen of de offerte voldoet aan de eisen en of de offerte aanvaardbaar is.⁹¹ Het is niet duidelijk of er verschillen zijn tussen de taken en verantwoordelijkheden van de projectleider en de inkoper ten aanzien van de beoordeling.

De procesbeschrijvingen voor het beoordelen van offertes bij Europees en meervoudig onderhands aanbesteden zijn uitgebreider en meer regulerend over wie welke taken wanneer mag uitvoeren. Er wordt bij deze vormen van aanbesteding wel een verschil gemaakt tussen de taken van de inkoper en die van de projectleider en andere betrokken medewerkers uit het cluster (in de vorm van de beoordelingscommissie). Een voorbeeld hiervan is het toetsen van de gunning op basis van het criterium 'economisch meest voordelige inschrijving' (EMVI). In dit criterium wordt onderscheid gemaakt tussen het beoordelen van de kwalitatieve criteria en de commerciële criteria. De beoordeling van de kwalitatieve criteria moet door de beoordelingscommissie uit het cluster gebeuren. De beoordeling van het commerciële gunningscriterium moet door de inkoper samen gedaan worden met de buddy of, bij afwezigheid, de teamleider inkoop. Bij Europees aanbesteden moeten de selectie-eisen op eenzelfde manier beoordeeld worden door de inkoper en de buddy. Ook het moment waarop de betrokkenen een taak hebben is vastgelegd. Eerst stelt de beoordelingscommissie het voldoen aan de kwalitatieve criteria vast. De beoordelingscommissie mag niet de uitkomst van de toets op het commerciële criterium (de prijs) weten. Pas nadat de uitkomst van de toets op de kwalitatieve criteria bekend is, mag het commerciële criterium worden toegepast.

Vervolgens dient de inkoper bij 'EMVI' een overleg in te plannen met de beoordelingscommissie waarin de individuele beoordelingen worden afgestemd. Hierbij krijgt de commissie ook inzage in de scores op het commerciële gunningscriterium. Na het vaststellen van de beoordelingen, moet het beoordelingsmodel worden vergrendeld door de inkoper in het aanbestedingsplatform.

De rekenkamer heeft geen documentatie aangetroffen waaruit blijkt wat de precieze samenstelling van een beoordelingsteam moet zijn, zoals het aantal leden en hun achtergrond. Naarmate de procesbeschrijving meer eisen stelt aan de beoordelingsprocedure, worden meer integriteitrisico's afgedekt. Voor zowel meervoudig onderhands aanbesteden als Europees aanbesteden zijn er in de procesbeschrijvingen duidelijkere taakverdelingen en toetsmomenten waardoor de integriteitrisico's zoals het niet op basis van de beoordeling gunnen, significant worden gereduceerd. De mate waarin integriteitrisico's worden afgedekt bij enkelvoudig onderhands aanbesteden is door het gebrek aan duidelijke taakverdelingen en toetsmomenten zeer beperkt.

verrichten van integriteitstoets op leveranciers

⁹¹ Inkooporganisatie, 'Procesbeschrijving Enkelvoudig Onderhandse Marktbenadering', 30 januari 2015.

Inkopers moeten bij nieuwe leveranciers een toets uitvoeren op diens integriteit.⁹² Doel hiervan is de integriteit aan de kant van de leverancier te toetsen en te beoordelen. Uit de procesbeschrijvingen blijkt dat de toets van toepassing is bij alle aanbestedingsprocedures, dus ongeacht type aanbesteding en omvang van de contractwaarde. Bij enkelvoudig onderhands aanbesteden moet de toets worden uitgevoerd bij de gekozen (nieuwe) leverancier. Voor meervoudig onderhands aanbesteden geldt de toets voor alle leveranciers die nieuw zijn en uitgenodigd te offren. Bij nationale en Europese aanbestedingen moet een toets worden uitgevoerd bij de (nieuwe) leverancier aan wie men van plan is de opdracht te gunnen.

Wat betreft bestaande leveranciers hoeft er alleen een integriteitstoets uit te worden gevoerd indien een nieuwe overeenkomst wordt aangegaan of sprake is van een verlenging van de bestaande overeenkomst.⁹³

De integriteitstoets houdt in dat via internet / Google in maximaal een kwartier per nieuwe leverancier wordt gezocht op de naam van de leverancier en berichten op nieuwssites zoals nu.nl. Hierbij dient men alert te zijn op woorden als 'fraude', 'integriteit' en 'omkoping'. Indien nieuwsberichten worden aangetroffen die twijfel oproepen, moet de inkoper overleggen met de teamleider. De teamleider kan vervolgens besluiten:

- de bevinding ten aanzien van het mogelijk niet-integer handelen van de potentiële leverancier terzijde te leggen;
- een aanbeveling te doen aan de proceseigenaar om bepaalde beheersmaatregelen te nemen; of
- te escaleren naar de directeur Inkoop.

Het resultaat van de integriteitstoets en het daaropvolgende besluit van de teamleider moet digitaal worden vastgelegd in het formulier 'integriteitstoets'.

De rekenkamer merkt op dat dit in opzet een goede maatregel is om te voorkomen dat met een leverancier in zee wordt gegaan van wie bekend is (althans voor zover traceerbaar op internet) het met integriteit niet zo nauw te nemen. Door deze check door DC Inkoop kan worden geborgd dat de voor de inkoop verantwoordelijke partij (het cluster) niet met een verkeerde leverancier in zee gaat. De maatregel heeft geen betrekking op de integriteit van de medewerkers van de gemeente.

motiveringsformulier

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Rotterdam schrijft voor dat boven de € 15.000 een gedetailleerd motiveringsformulier moet worden ingevuld. Deze verplichting is een afgeleide van de Aanbestedingswet en de Gids Proportionaliteit. Het motiveringsformulier moet een deugdelijke onderbouwing geven van de gekozen marktbenadering. Deze onderbouwing moet door de (gedelegeerd) proceseigenaar binnen het cluster worden aangeleverd.

Het motiveringsformulier moet bij de bestelaanvraag in Oracle worden gevoegd. De budgethouder is eindverantwoordelijk en keurt zowel de bestelling als de motivering voor de gekozen marktbenadering goed door de bestelaanvraag in Oracle goed te

⁹² DC Inkoop, 'Werkinstructie aanbestedingen', 11 december 2014.

⁹³ DC Inkoop, 'Notitie: Beheersing integriteitrisico's leveranciers', 23 januari 2015.

keuren.⁹⁴ Zonder motiveringsformulier wordt een bestelaanvraag vanuit het cluster niet door DC Inkoop in behandeling genomen en er wordt dan ook geen inkooporder aangemaakt. Dit houdt in dat zonder motiveringsformulier niet kan worden overgegaan tot daadwerkelijke inkoop.

Bij de toelichting op het motiveringsformulier staat vermeld dat voor opdrachten tot een bedrag van € 15.000 wordt “aangeraden” het vereenvoudigde motiveringsformulier in te vullen. Het invullen hiervan is niet verplicht. Daarnaast is voor een aantal typen inkopen het gebruik van het motiveringsformulier niet nodig. Dit is het geval wanneer:

- een bestelling uit een webwinkel of catalogus wordt gedaan;
- een afroep wordt gedaan op een bestaand raamcontract;
- een bestaand (inhuur)contract of overeenkomst wordt verlengd;
- er sprake is van meer-of minderwerk op een bestaande opdracht.

In deze gevallen kan zonder motivering en dus toetsing van de keuzes worden overgegaan tot inkoop.

‘lichte’ toets op bestelaanvraag en motiveringsformulier door inkoop

Het college beschouwt alle opdrachten onder de € 207.000 een potentieel risico op aantasting van rechtmatigheid en integriteit.⁹⁵ Om die reden is als nieuwe maatregel een ‘lichte toets’ opgenomen in het verbeterprogramma om de risico’s op niet-integer of onrechtmatig handelen tot een minimum te beperken.

Motiveringsformulieren voor nieuwe inkopen en aanbestedingen tot € 207.000 ondergaan de lichte toets door inkopers van DC Inkoop. Zoals vermeld, is voor inkopen tot een bedrag van € 15.000 het indienen van een motiveringsformulier niet verplicht. DC Inkoop kan het motiveringsformulier dus alleen van een lichte toets voorzien wanneer het cluster besluit voor betreffende inkoop een motiveringsformulier in te dienen.

Indien het geraamde bedrag van de bestelaanvraag hoger is dan € 207.000 dan zal een juridisch aanbestedingsspecialist (JAS) het door het cluster in te dienen motiveringsformulier toetsen. Hiertoe dienen controle en advies aangaande de mededeling te worden vastgelegd in de ‘checklist JAS’.

De toets wordt een ‘lichte toets’ genoemd omdat het geen onnodige verzwaring mag betekenen in het inkoopproces. In de werkinstructie voor aanbestedingen per 1 januari 2015⁹⁶ is uitgewerkt dat de inkoper uiterlijk voorafgaand aan het moment van verzending van de opdracht aan de leverancier / vrijgeven van de inkooporder door een inkoper moet toetsen op de volgende aspecten:

- Is een volledig ingevuld motiveringsformulier aanwezig voor de gekozen marktbenadering?
- Komt de opdracht overeen met de offerte?
- Zijn de juiste voorwaarden overeenkomstig het inkoopkader van toepassing verklaard?

⁹⁴ Inkooporganisatie, ‘Toelichting bij het Motiveringsformulier’, 7 januari 2015.

⁹⁵ DC Inkoop, ‘Projectplan Inkoopproces op orde’, 12 december 2012.

⁹⁶ Inkooporganisatie, ‘Werkinstructie voor Aanbestedingen per 1 januari 2015 (MOAP, Nationaal openbaar en Europees) voor team DC Inkoop en Aanbestedingszaken’, 11 december 2014.

- Is er een concernbrede overeenkomst voor hetgeen wordt ingekocht en wordt hier gebruik van gemaakt?

Indien stukken ontbreken of indien de motivering ondeugdelijk of onvolledig is, dan dient de inkoper contact op te nemen met de aanvrager. De bevindingen van de inkoper dienen te worden vastgelegd in de ticket 'verzoek tot inkoop' in Planon. De rekenkamer merkt op dat deze instructie niet van toepassing is op enkelvoudig onderhandse aanbestedingen. Het is onduidelijk of de lichte toets ook moet worden uitgevoerd voor enkelvoudig onderhandse aanbestedingen en of, in het geval de toets moet worden uitgevoerd, ook dezelfde stappen moeten worden uitgevoerd en vastgelegd. In de procesbeschrijving voor enkelvoudig onderhandse aanbestedingen is het uitvoeren van deze toets door de inkoper niet ingeregeld. In ambtelijk wederhoor geeft de gemeente aan dat de lichte toets van toepassing is op alle opdrachten tussen €15.000 en €200.000.

De rekenkamer stelt vast dat het uitvoeren van een lichte toets het risico op verkeerde marktbenadering en gunning kan verkleinen. Doordat het motiveringsformulier niet verplicht is voor inkopen met een waarde onder de € 15.000 heeft deze maatregel een beperkte invloed op het reduceren van integriteitsrisico's voor deze categorie inkopen.

juridische toets voor aanbestedingen boven de €207.000

Met ingang van 1 januari 2015 geldt een aanscherping en uitbreiding van de toetsmomenten op alle door de clusters ingediende motiveringsformulieren voor aanbestedingen boven de € 207.000. Deze 'extra' toets wordt conform de hiervoor gemaakte checklist uitgevoerd door een Juridisch Aanbesteding Specialist van ABZ. Deze toets wordt uitgevoerd nadat eerder DC Inkoop het motiveringsformulier in de 'lichte toets' heeft beoordeeld. De juridisch aanbestedingsspecialist geeft een positief of gemotiveerd negatief advies. Indien het advies negatief is en de aanvrager desondanks de procedure wil voortzetten, moet dit voorafgaand aan de voortzetting door de betreffende clusterdirecteur worden geautoriseerd.⁹⁷ De gemeente geeft in ambtelijk wederhoor aan dat in voorkomende gevallen ook de goedkeuring van de directeur Inkoop vereist is. Dit blijkt echter niet uit de toelichting op het motiveringsformulier.

Doordat de aanvrager niet zonder meer zijn eigen keuze voor de marktbenadering kan doorzetten en de beoordeling van die keuze niet zomaar terzijde kan worden geschoven, draagt deze maatregel in opzet bij aan het reduceren van risico's van de verkeerde marktbenadering en het bevoordelen van bevriende relaties..

inrichten van een uniform inkoopdossier

Voor elke aanbesteding dient een aanbestedingsdossier te worden aangemaakt en te worden bijgehouden door de inkoper op de zogenoemde 'K-schijf'. In de procesbeschrijvingen voor enkelvoudig, meervoudig en Europees aanbesteden staat bij verschillende activiteiten vermeld dat bepaalde documenten moeten worden opgeslagen in het digitale dossier. De rekenkamer maakt hier uit op dat deze documenten op dat moment in het proces moeten worden opgeslagen. Het gaat hierbij om de volgende stukken:

- motiveringsformulier;

⁹⁷ Inkooporganisatie, 'Toelichting op het motiveringsformulier', 7 januari 2015.

- checklist JAS (alleen van toepassing bij opdrachten boven de 207.000 euro);
- planning (hoeft niet te worden opgeslagen bij enkelvoudig onderhands);
- strategienotie (alleen van toepassing bij Europees aanbesteden);
- checklist teamleider inkoop deel 1 & 2 (alleen van toepassing bij Europees aanbesteden);
- beoordeling offerte;⁹⁸
- bewijsstukken van de partij waaraan gegund gaat worden (alleen van toepassing bij meervoudig onderhands en Europees aanbesteden);
- correspondentie.

De inkopers en/of juristen van DC Inkoop en ABZ zijn er verantwoordelijk voor dat inkoop- en aanbestedingsdossiers (tot en met het contracteren) compleet en eenvoudig raadpleegbaar zijn en bovendien voldoen aan de eisen die de externe accountant daaraan stelt.⁹⁹ De gemeente geeft in ambtelijk wederhoor aan dat op dit moment wordt gewerkt aan een notitie over welke documenten minimaal in een dossier moeten zitten inclusief documenten zoals prestatieverklaringen.

Daarnaast schrijven de procesbeschrijvingen voor dat als de opdracht is gegund, de inkoper ervoor dient te zorgen dat het dossier vanuit het aanbestedingsplatform gecompleteerd wordt op de K-schijf. Daarna wordt met de hulp van projectondersteuning gecontroleerd of het aanbestedingsdossier volledig is. De teamleider tekent voor de volledigheid van het dossier. Het volledige dossier wordt ten slotte door DC Inkoop aan de (gedelegeerd) proceseigenaar gestuurd. Door de nieuwe procesbeschrijvingen wordt in opzet geborgd dat dossiervorming op een consistente wijze gebeurt en resulteert in een volledig en actueel dossier, ongeacht het type aanbesteding. Wat onder een “compleet” dossier wordt verstaan, is echter niet gedefinieerd en derhalve voor de rekenkamer niet helder. Zoals hierboven is vermeld, schrijft elke procesbeschrijving voor dat een aantal documenten tijdens het proces moet worden toegevoegd in het dossier. De procesbeschrijvingen verschillen hier echter onderling in. Een voorbeeld is dat volgens de procesomschrijving van enkelvoudig onderhands aanbesteden een planning worden gemaakt, maar staat er niets over het opslaan hiervan in het dossier. Dit in tegenstelling tot de procesbeschrijvingen voor meervoudig onderhands en Europees aanbesteden waar deze stap direct wordt genoemd.

In opzet vormen volledige dossiers een waarborg dat toetsing van de besluitvorming achteraf mogelijk is. Hiermee wordt met name de rechtmatigheid gediend. De huidige opzet van volledige dossiers biedt echter onvoldoende de mogelijkheid om het hele inkoopproces van begin tot eind te volgen. Zo ontbreekt het in opzet nog aan inzicht in alle correspondentie voor, tijdens en na de aanbesteding tussen alle betrokken partijen, inclusief mailcorrespondentie tussen inkoop en het cluster enerzijds en de leverancier anderzijds. Voor het verkleinen van integriteitsrisico's is het tijdig en volledig opnemen van correspondentie in het digitale dossier gewenst. Deze informatie kan inzicht geven in de relaties en gemaakte afspraken tussen ambtenaren en leveranciers in de voorbereidings- en gunningsfase.

⁹⁸ Volgens de procesbeschrijvingen moeten de beoordelingsresultaten bij Europese en meervoudig onderhandse aanbestedingen worden vastgelegd in de (voorlopige) Nota van Gunning.

⁹⁹ Inkooporganisatie, 'Toelichting op het motiveringsformulier', 7 januari 2015.

(eind)controle door teamleider op het juist doorlopen van het proces

Op verschillende momenten in het aanbestedingsproces moet een controle plaatsvinden door een van de teamleiders van de inkooporganisatie. Volgens de verschillende procesbeschrijvingen geldt deze controle alleen bij Europese en onderhandse aanbestedingen boven de € 207.000. Onder dit bedrag is de teamleider wel betrokken, maar niet in een controlerende functie. De teamleider kan bijvoorbeeld indien nodig wel ingeschakeld worden om advies te geven bij het opstellen van de aanbestedingsstukken.

Wat betreft de controlerende taken, checkt de teamleider ten eerste de offerteaanvraag of aanbestedingsstukken en geeft akkoord voor de verzending of publicatie hiervan. Daarnaast moet de teamleider akkoord geven voor het verzenden of publiceren van de nota van inlichtingen. Bij MOAP en Europese aanbestedingen tekent de teamleider ook de brieven ten aanzien van het voornemen tot gunnen. Ten slotte controleert de teamleider aan het einde van het aanbestedingsproces de volledigheid van het aanbestedingsdossier. Het vastleggen van al deze controlemomenten gebeurt middels verschillende checklisten die moeten worden toegevoegd aan het aanbestedingsdossier.

In combinatie met de buddy wordt door het controleren door de teamleider, voor grotere aanbestedingen, feitelijk een derde paar ogen georganiseerd. Daardoor is het voor één persoon minder goed mogelijk om invloed uit te oefenen op de keuze van de marktbenadering, de gunningscriteria, en de keuze voor een leverancier. De check door de teamleider heeft daarmee een reducerend effect op integriteitsrisico's.

5-4-4 verbeterspoor 3: eenvoudig bestellen

software voor eBestellen

Vanuit het verbeterprogramma is ook gewerkt aan een nieuwe webapplicatie om het doen van (kleine) bestellingen sterk te vereenvoudigen. Dit voorjaar is in het Concern Controllers Overleg besloten om beschikbare budgetten voor kleine bestellingen (taxivervoer, bloemen, lunch, catering, gebak en zakelijke lunches) te centraliseren en bestellingen concernbreed mogelijk te maken via een hiervoor te ontwikkelen tool. Dit betreft een vereenvoudigd bestelformulier. Uitgangspunt bij deze applicatie is dat dit proces van eenvoudig bestellen voor alle clusters toegankelijk is, zodat alle medewerkers op deze wijze gaan bestellen. Doordat het bestelformulier gebruik maakt van lopende contracten, wordt het risico op bevoordeling van bevriende leveranciers verkleind.

5-4-5 verbeterspoor 4: rechtmatigheid

Bij de rechtmatigheidscontrole¹⁰⁰ de afgelopen jaren bleek het een tijdrovende bezigheid om alle dossiers die in de steekproef van de externe accountant vielen, volledig, juist en tijdig beschikbaar te krijgen. In het verbeterprogramma is daarom opgenomen dat een georganiseerde toets op de rechtmatigheid zal worden uitgevoerd.

In het projectplan 'rechtmatigheid inkoop' staat het volgende beoogde resultaat:

- een volledig inkoopdossier ten behoeve van de accountant;

¹⁰⁰ Dit betreft de rechtmatigheidscontrole die de externe accountant uitvoert in het kader van de controle op de jaarrekening.

- inkoopproces is ingeregeld en administratieve organisatie is op orde, zodat zoveel mogelijk kan worden volstaan met een systeemgerichte controle.¹⁰¹

Ook zijn diverse bijbehorende acties (bijvoorbeeld opstellen beleid per inkoopcategorie, implementatie bestelproces per inkoopcategorie, aanpassen AO/IC) benoemd.

Deze maatregel beoogt dat het vanaf 2016 uitsluitend mogelijk is om binnen vastgelegde procedures verplichtingen aan te gaan en de levering van ingekochte diensten, werken en leveringen te registreren. Dit moet het mogelijk maken om de jaarrekeningcontrole in 2017 (dus op de jaarrekening 2016) op het inkoopproces volledig systeemgericht uit te kunnen voeren. Gedurende het verbeterprogramma zijn ambities opwaarts bijgesteld. Er wordt nu gemikt om ook al de jaarrekeningcontrole 2015 systeemgericht te kunnen uitvoeren.

De rekenkamer constateert dat de verbeteraanpak rechtmatigheid vooral betrekking heeft op het rechtmatig doen verlopen van het bestelproces, vanaf het moment dat er een contract is gesloten. Verbeteringen zijn met name gericht op het op orde hebben van de inkoopdossiers in het kader van de jaarrekeningcontrole. In mindere mate wordt aandacht besteed aan rechtmatigheid gedurende de fase van voorbereiding en aanbesteding (beoordeling offertes, gunning etc). De integriteitrisico's worden in deze fasen (tot contractering) dan ook niet door deze maatregel verkleind.

5-4-6 verbeteringspoor 5: contractmanagement

Contractmanagement is een van de (zeven) verbeteropgaven. Het college heeft onderkend dat het op veel plekken binnen het concern ontbreekt aan algemene en inhoudelijk kennis inzake contractbeheer en -management, dat het niet altijd duidelijk is wie verantwoordelijk is voor welk contract en dat de registratie van het contract of het contract zelf in sommige gevallen ontbreekt.

De verantwoordelijkheid voor contractmanagement lag tot een jaar geleden bij inkoop. In 2014 is besloten de verantwoordelijkheid voor contractmanagement in de lijn, dus bij de clusters, neer te leggen¹⁰². Deze gemaakte knip tussen inkoop enerzijds en contractbeheer / contractmanagement anderzijds is een belangrijke functiescheiding die is aangebracht in het inkoopproces.

Voor contractmanagement en -beheer is een projectplan opgesteld¹⁰³. In dit plan wordt onder meer beschreven op welke wijze DC Inkoop de clusters in contractmanagement en -beheer ondersteunt. Dit doet DC Inkoop door bijvoorbeeld een procesbeschrijving voor contractbeheer vast te stellen¹⁰⁴, beschrijvingen te maken voor de rollen contractbeheerder en contractmanager, workshops te organiseren en diverse velden in Oracle aan te passen om de contractbeheerder en contractmanager beter te faciliteren in het gebruik van Oracle. In dit projectplan staan geen concrete maatregelen uitgewerkt die de clusters moeten nemen om het proces

¹⁰¹ Beoogd wordt de systeemgerichte controle met ingang van de jaarrekening 2015 te laten plaatsvinden.

¹⁰² Interview ambtenaar.

¹⁰³ Gemeente Rotterdam 'Projectplan Contractbeheer en -contractmanagement', 18 mei 2015.

¹⁰⁴ Een concept procesbeschrijving contractmanagement van d.d. 30 november 2015 is de rekenkamer na ambtelijk reactie eind januari toegestuurd.

Het document is nog in bewerking en om die reden niet opgenomen als bestaande maatregel in figuur 5-1.

van contractmanagement en contractbeheer zodanig te gaan inrichten dat ieder contract op adequate wijze wordt beheerd en/of wordt gemanaged.

Alle contracten die (nog) niet in Oracle geregistreerd zijn, vallen buiten de scope van dit verbeterproject. Het is niet bekend hoeveel contracten dit zijn. Vanuit DC Inkoop wordt ingeschat dat het om ongeveer 20% van het totaal aantal afgesloten contracten gaat.¹⁰⁵

In het projectplan wordt ook het onderwerp leveranciersmanagement buiten beschouwing gelaten. Het gaat hierbij om een gestructureerde vorm van aandacht voor een grotere groep van (soortgelijke) leveranciers die van strategisch belang zijn voor de gemeente. Wel wordt aangegeven dit mogelijk in een latere fase alsnog op te pakken.

5-4-7 verbeterspoor 6: focus en opleiding

opleidingsplan

Het opstellen van een opleidingsplan maakt onderdeel uit van spoor 6 'Focus en opleiding' (zie hoofdstuk 3) en zou in het derde kwartaal van 2014 gerealiseerd moeten zijn. Het opleidingsplan betreft een plan "ten behoeve van alle sporen binnen de inkoopkoers"¹⁰⁶. In het projectplan 'Inkoopproces op orde' is alleen bij spoor 5 'Contractbeheer/-management' uitleg gegeven over een opleidingsplan. Het betreft hier trainingen voor contractbeheerders en -managers.

De directie van de RSO heeft eind 2014 ingestemd met het opleidingsplan voor de inkoopfunctie binnen het concern.¹⁰⁷ Deze zogenoemde 'leerlijn' bevat een groot aanbod aan trainingen, gericht op zowel de inkooporganisatie als de clusters.¹⁰⁸ Wat betreft de inkooporganisatie zijn er trainingen voor de ondersteuning, medior en senior inkopers, ABZ en het expertisecentrum, maar deze zijn met name bedoeld voor medior en senior inkopers. Enkele voorbeelden van trainingen zijn: 'zorginkoop', 'de nieuwe aanbestedingswet' en 'het inkopen van werken'. Voor de ondersteuning en AZB zijn er respectievelijk één en twee trainingen beschikbaar. De functie van inkoopadministrateur wordt wel genoemd, maar heeft geen training(en) toegewezen gekregen. Naar de mening van de rekenkamer zijn er genoeg leerpunten, die in een groter aanbod van trainingen voor ondersteuning, ABZ en de inkoopadministrateurs beschikbaar zouden moeten zijn. De gemeente geeft in ambtelijk wederhoor aan dat, volgend op de leerlijn, met ambtenaren van de inkooporganisatie individuele afspraken zijn gemaakt ten aanzien van het volgen van opleidingen.

Ten aanzien van de clusters richt de leerlijn zich op contractmanagers en -beheerders, bestellers, producteigenaren en strategisch adviseurs. Het aanbod bestaat uit zowel trainingen als zogenoemde 'smarttalks' (zoals 'MKB, duurzaamheid en social return' en 'van aanbestedingsstrategie naar category management'). De rekenkamer merkt op dat producteigenaren alleen in aanmerking komen voor deze smarttalks. Voor contractmanagers zijn er wel trainingen beschikbaar als 'gunnings- en

¹⁰⁵ Interviews ambtenaren.

¹⁰⁶ Inkooporganisatie, 'Schema inkoopproces op orde 2015-2017', december 2014.

¹⁰⁷ Inkooporganisatie, 'Voortgangsrapportage Programma Inkoop op orde', maart 2015.

¹⁰⁸ Inkooporganisatie, 'Leerlijn inkoop 2015', ontvangen van ambtenaar.

beoordelingsmethodieken' en 'nieuwe aanbestedingswet', terwijl deze medewerkers volgens de Algemene Regeling Inkoop alleen betrokken zijn tijdens de uitvoering van het contract en niet betrokken bij de aanbesteding zelf. Het zou logischer zijn deze trainingen aan te bieden aan producteigenaren (én proceseigenaren), omdat zij betrokken zijn bij de aanbesteding.

De leerlijn in het opleidingsplan bestaat uit een overzicht van opleidingsaanbod en functionarissen die geacht worden de opleiding te volgen. Er is echter geen plan aangetroffen waarin de opleidingsbehoefte is bepaald (en of daarin wordt voorzien) en waarin ook de spelregels zijn bepaald voor het volgen van de opleidingen. Zo worden bijvoorbeeld vragen als 'Zijn opleidingen vrijwillig of verplicht?', 'Komt iedereen aan bod?' of 'Is deelname gebaseerd op individuele behoeften/maatwerk (alleen diegenen die opleiding nog hebben)?' in de aangetroffen documentatie niet beantwoord.

Op basis van de leerlijn constateert de rekenkamer dat geen van de trainingen zich specifiek richt op integriteit binnen het inkoop- en aanbestedingsproces. Daarnaast heeft slechts een beperkt deel van de 26 aangeboden trainingen betrekking op 'soft controls'. Voorbeelden hiervan zijn de trainingen intervisie en communicatie. Ten slotte worden er relatief weinig trainingen aangeboden voor de clusters. Bewustwording van integriteit, integriteitrisico's en kennis over het op correcte wijze uitvoeren van het inkoop- en aanbestedingsproces blijft hierdoor voor veel relevante ambtenaren beperkt. De gemeente geeft in ambtelijk wederhoor aan dat ook opleiding van de medewerkers bijdraagt aan de professionaliteit en daarmee aan het bewustzijn van de noodzaak van integer handelen, aangezien dit ook in reguliere inkoopopleidingen een thema is.

5-4-8 **verbeterspoor 7: clusterspecifiek**

Door elk cluster is een specifieke aanpak uitgewerkt om het inkoopproces binnen het desbetreffende cluster op orde te krijgen. Onder regie van de strategisch adviseur inkoop heeft ieder cluster een verbeterplan opgesteld. De rekenkamer constateert dat de clusterverbeterplannen¹⁰⁹ voor een groot deel zijn gebaseerd op en afgeleid van de "centrale" projectaanpak inkoop op orde. Ze bevatten dan ook een uitwerking van de daarin opgenomen verbetermaatregelen. De clusterverbeterplannen bevatten in beperkte mate andere of meer clusterspecifieke maatregelen dan in het centrale projectplan zijn uitgewerkt.

De clusterplannen beschrijven de wijze waarop de diverse maatregelen specifiek voor betreffend cluster nader wordt ingericht binnen de bestaande werkprocessen en moeten worden geïmplementeerd. Ook wordt in de clusterplannen geschetst waar ten opzichte van de gestelde norm de afzonderlijke clusters zich bevinden (nulmeting) en wat er moet gebeuren en wat er voor nodig is om de gestelde doelen (te weten alle inkopen worden conform proces gedaan en vastgelegd) te kunnen realiseren.

De rekenkamer merkt op dat in de clusterplannen weliswaar wordt gesignaleerd dat verbetering op contractbeheer en -management noodzakelijk zijn, maar dat om die verbetering te realiseren de clusters weinig specifieke maatregelen en acties benoemen. Waarom concrete verbetermaatregelen in de clusterplannen ontbreken, is de rekenkamer niet duidelijk geworden. Wel onderkennen enkele clusters het risico

¹⁰⁹ Clusters MO, SO en W&I, 'Verbeterplan cluster', 28 november 2014 (MO), 19 januari 2015 (SO), 11 december 2014 (W&I).

dat het doorvoeren van verbeteracties op het gebied van contractbeheer en contractmanagement (voor een belangrijk deel opleiding en training van mensen) als een extra belasting wordt gezien. Dit zou een verklaring kunnen zijn.

Het valt de rekenkamer op dat in de clusterverbeterplannen de nadruk ligt op het verbeteren van recht- en doelmatigheid. Dit is geheel in lijn met het overkoepelende projectplan 'Inkoopproces op orde'. Integriteit, dat ook een belangrijk uitgangspunt is in het hele verbeterprogramma, is echter niet nader uitgewerkt in de clusteranalyses en verwerkt in de verbeterplannen. Er wordt in de clusterverbeterplannen weinig tot geen aandacht besteed aan het thema integriteit.

5-5 synthese

Het verbeterprogramma Inkoop op orde moet de integriteit en rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsproces verbeteren. Integriteit blijft daarbij onderbelicht. De getroffen maatregelen hebben niet op alle fasen en betrokkenen uit het inkoop- en aanbestedingsproces betrekking. De bestuurlijke component blijft buiten beschouwing, en de uitvoerende ambtenaren bij de clusters worden slechts in beperkte mate betrokken. Inherente risico's in de behoeftestelling en de eerste stappen bij de clusters worden niet afgedekt. Naarmate de financiële omvang van de inkoop kleiner wordt, zijn er steeds minder beheersmaatregelen van toepassing, met als gevolg significant hogere risico's. De getroffen maatregelen zijn vooral procedureel van aard. Gewenst gedrag in combinatie met onderkennen van risico's in het inkoop- en aanbestedingsproces wordt in opzet onvoldoende gestimuleerd.

Met de start van het verbeterprogramma 'Inkoop op Orde' in januari 2015 heeft het college een traject in gang gezet om de integriteit van het inkoop- en aanbestedingsproces te borgen en de rechtmatigheid te verbeteren. Daarbij wil het college alle nieuwe maatregelen in 2015 invoeren en moeten bestaande maatregelen worden aangescherpt. 2016 zal met name gericht zijn op verdere implementatie, optimalisatie, evaluatie en nazorg van de maatregelen die in 2015 zijn getroffen.

Gezien de geïdentificeerde tekortkomingen in het inkoop- en aanbestedingsproces in 2014, is een aantal maatregelen versneld ontwikkeld, ingericht en met ingang van 1 januari 2015 reeds in werking getreden. Het gaat hier bijvoorbeeld om het gebruik van het motiveringsformulier, het toepassen van het vierogenprincipe binnen DC Inkoop en de 'lichte' en juridische toets. Een groot deel van de maatregelen is in 2015 ingericht. Conform de planning van het verbeterprogramma is voorzien dat deze in 2016 verder geïmplementeerd gaan worden. Voorbeelden hiervan zijn de nieuwe integrale software voor het inkoopproces, verbeteringen op het gebied van (beleid rond) contractbeheer en contractmanagement en het borgen dat conform de nieuwe procesbeschrijvingen gewerkt gaat worden.

Uit de analyse van de rekenkamer blijkt dat het verbeterprogramma zich met name richt op de rechtmatigheid. Integriteit blijft in de nadere uitwerking van het programma onderbelicht. Zo ontbreekt het aan een apart spoor voor integriteit en wordt integriteit binnen de sporen niet als speerpunt benoemd. De binnen dit proces getroffen (verbeter)maatregelen borgen in opzet een rechtmatige wijze van inkopen en aanbestedingen. Slechts één maatregel (het verrichten van de integriteitstoets op een (nieuwe) leverancier) heeft direct betrekking op integriteit. Echter, dit raakt met name de integriteit bij de leverancier. De integriteit van eigen medewerkers in het inkoop en aanbestedingsproces wordt met deze maatregel zeer beperkt (hooguit indirect)

geborgd. Een aantal van de maatregelen die de rechtmatigheid moeten borgen, dragen eveneens bij aan de borging van integriteit in het inkoop- en aanbestedingsproces. Vanuit de inkooporganisatie wordt dan ook aangegeven dat veel van de getroffen maatregelen weliswaar direct raken aan rechtmatigheid, maar indirect ook effect hebben op integriteit. Voorbeelden hiervan zijn het toepassen van het vierogenprincipe, het buddysysteem, de checklisten teamleider en de toets op verplichte motiveringsformulieren. De rekenkamer beaamt dat het bestaan van deze maatregelen in opzet de kans op een integriteitschending binnen het inkoop- en aanbestedingsproces aanzienlijk verkleint.

De rekenkamer constateert echter ook dat de getroffen maatregelen uit het verbeterprogramma niet alle fasen en betrokkenen uit het inkoop- en aanbestedingsproces raken. Zo richten de maatregelen zich alleen op de uitvoerende ambtenaren. De inherente integriteitrisico's die zich voordoen bij bestuurders en die zich afspelen op het grensvlak tussen bestuur en ambtenaren blijven hierdoor ongewijzigd. De rekenkamer is van mening dat ten aanzien van de rol van een bestuurder bij het stellen van inkoopbehoeften kritisch gekeken moet worden naar de integriteitrisico's die zich hierbij kunnen voordoen.

De meeste genomen maatregelen zijn (in opzet) van toepassing op medewerkers binnen DC inkoop en ABZ en in mindere mate op bij inkoop betrokken medewerkers binnen de clusters. Door de directe relatie met de markt (partijen) zijn de integriteitrisico's bij de medewerkers binnen de clusters echter het grootst. De belangrijkste maatregelen aan de clusterkant hebben betrekking op contractbeheer en contractmanagement. Bij deze maatregelen heeft DC Inkoop een faciliterende rol. Vooral opleidingen maken hiervan een belangrijk onderdeel uit. De maatregelen voor contractbeheer hebben het borgen van rechtmatigheid als focus en dragen in beperkte mate bij aan de beheersing van integriteitrisico's. Dit leidt er toe dat waar de inkooporganisatie en de clusters samenwerken de integriteitrisico's in opzet worden verkleind. Daar waar de clusters alleen verantwoordelijk zijn, hebben het beperkte aantal beheersmaatregelen minder impact op het verkleinen van de in hoofdstuk 4 genoemde integriteitrisico's.

De inherente risico's in de absolute beginfase van het inkoop- en aanbestedingsproces blijven volgens de rekenkamer ongewijzigd. De maatregelen richten zich namelijk niet op de behoeftestelling en de allereerste stappen bij de clusters. Daar blijven de risico's op het toeschrijven van de behoefte naar bepaalde leveranciers en de eerste (voor)selectie van leveranciers, ongewijzigd. In deze fase wordt inkoop nog niet betrokken. Dit laatste risico doet zich met name voor bij de enkelvoudige en meervoudige onderhandse aanbestedingen.

De rekenkamer heeft in haar analyse ook aandacht besteed aan de effecten van alle relevante beheersmaatregelen op de integriteitrisico's voor de verschillende typen inkoop- en aanbestedingsprocedures. Uit de analyse blijkt dat op Europese aanbestedingen veel beheersmaatregelen van toepassing zijn. Er is sprake van veel toezichtregelingen, toetsen, functiescheiding en controles bij deze vorm van aanbesteden. De inherente risico's worden daardoor aanzienlijk verkleind. Naarmate de omvang van de inkoop kleiner wordt, zijn steeds minder beheersmaatregelen van toepassing. Op inkopen tot € 15.000 is beperkt toezicht door DC Inkoop en deze kunnen binnen de clusters worden afgehandeld. Daarbij is de behoeftesteller binnen het cluster vrij om zelf één leverancier uit te kiezen dan wel een beperkte selectie van

leveranciers te maken. Dit heeft tot gevolg dat kleinere inkopen (met name EOAP en daarna ook MOAP) significant hogere integriteitsrisico's kennen dan de grotere aanbestedingen. Wel wordt vanuit DC Inkoop steekproefsgewijs getoetst op kleine inkopen.

Tot slot blijkt uit de analyse van het inkoop- en aanbestedingsproces dat de beheersmaatregelen met name procedureel van aard zijn. Maatregelen gericht op houding en gedrag en het onderkennen van integriteitsrisico's krijgen in het inkoop- en aanbestedingsproces nauwelijks de aandacht. Dit wordt ook door betrokken medewerkers en leidinggevenden onderkend. De beheersmaatregelen vanuit het integriteitsbeleid zullen hier niet aan kunnen bijdragen. De meeste van deze beheersmaatregelen zijn namelijk algemeen van aard en dragen voornamelijk bij aan bewustwording over integriteit. Het leren onderkennen van risico's in werkprocessen en dus ook het inkoop- en aanbestedingsproces, wordt door geen enkele beheersmaatregel uit het integriteitsbeleid gestimuleerd. Wel helpt de gedragscode om de gewenste houding en het gewenste gedrag inzichtelijk te maken. Beheersmaatregelen als nevenfuncties en kwetsbare functies kunnen in opzet wel in beperkte mate bijdragen aan de beheersing van integriteitsrisico's tijdens de inkoop.



6 werking beheersmaatregelen

6-1 inleiding

In hoofdstuk 6 wordt onderzoeksvraag 5 beantwoord. Deze luidt:

In hoeverre wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan de getroffen beheersmaatregelen?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen wordt getoetst aan de volgende normen:

- De ingezette maatregelen uit het integriteitbeleid die de risico's op integriteitschendingen met betrekking tot inkoop en aanbestedingen kunnen verkleinen, worden in de praktijk adequaat toegepast.
- Bestuur en organisatieleiding geven continu in hun communicatie, doen en laten het goede voorbeeld en dragen daarmee bij aan een integere organisatiecultuur, waarin dialoog en tegenspraak worden gestimuleerd.
- Integriteitbeleid heeft permanent bestuurlijke aandacht.
- De ingezette (verbeter)maatregelen in en rondom het inkoopproces, voor zover geïmplementeerd conform het projectplan 'Inkoop op Orde', worden adequaat toegepast.

De rekenkamer heeft voor de beantwoording van de onderzoeksvragen in dit hoofdstuk gebruik gemaakt van uitgevoerde documentstudie, een enquête en een grote hoeveelheid verzamelde informatie uit individuele interviews, telefoongesprekken en groepsgesprekken. Daarnaast is een analyse uitgevoerd op verschillende actuele aanbestedingsdossiers. Bij vier van deze dossiers is door middel van gesprekken gekeken naar de werking van het inkoop- en aanbestedingsproces in de praktijk: hoe werken de beheersmaatregelen, welke integriteitsrisico's zijn nog aanwezig en hoe verloopt de samenwerking tussen de inkooporganisatie en het cluster? Een meer uitgebreide weergave van deze analyse is te vinden in paragraaf 7-4. Daarnaast heeft bij tien dossiers een analyse plaatsgevonden op de juistheid en volledigheid van dossiervorming en het toepassen van enkele in dit hoofdstuk beschreven beheersmaatregelen. Uitgebreide informatie over de dataverzameling en -analyse is te vinden in bijlage 1 'onderzoekverantwoording'.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag, refererend aan de hierbij gestelde normen. Paragrafen 6-2 en 6-3 gaan in op hoe in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan beheersmaatregelen vanuit het integriteitbeleid en de vigerende organisatiecultuur (eerste drie normen). Paragraaf 6-4 beschrijft op welke wijze de getroffen beheersmaatregelen in en rondom het proces van inkoop- en aanbestedingen worden uitgevoerd. Paragraaf 6-5 bevat de synthese.

Het inkoopproces bevindt zich midden in een verbeterprogramma waarin conform planning tot eind 2016 wordt gewerkt aan het treffen en implementeren van maatregelen. De in dit hoofdstuk beschreven bevindingen moeten dan ook in een perspectief worden geplaatst dat aan verandering onderhevig is. De rekenkamer heeft hierom zoveel mogelijk getracht bevindingen te beschrijven die naar haar mening

structureel zijn en, de verdere implementatie van de maatregelen in 2016 in ogenschouw nemend, verbetering behoeven.

6-2 toepassen beheersmaatregelen integriteit

De rekenkamer constateert dat de aandacht voor bestuurlijke integriteit ten opzichte van hetgeen hierover eerder in 'Handelen in vertrouwen' is opgemerkt, niet is veranderd. Met betrekking tot het borgen van ambtelijke integriteit wordt goede progressie geboekt. In het algemeen merkt de rekenkamer op dat dit fasegewijs gebeurt en dat momenteel veel werk wordt gemaakt van het opvragen, completeren en registreren van zaken als de VOG, kwetsbare functies en nevenfuncties. De registraties van kwetsbare functies en nevenfuncties zijn echter niet allemaal actueel. De mate waarin de opgevraagde en geregistreerde kwetsbare functies en nevenfuncties worden getoetst op belangenverstrengeling tijdens de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden van medewerkers is voorsnog beperkt.

De rekenkamer constateert dat er in de praktijk meer duidelijkheid wordt geboden aan betrokkenen over wie, wanneer en welke acties onderneemt bij het melden en in onderzoek nemen van een mogelijke integriteitschending. Deze taakverdeling is vastgelegd in een vastgestelde regeling,¹¹⁰ een protocol¹¹¹ en een werkinstructie.¹¹² Tegelijkertijd constateert de rekenkamer dat de uitvoering van het proces van melden en het initiëren en uitvoeren van integriteitonderzoeken nog niet in alle gevallen conform het protocol geschiedt. De rekenkamer constateert ook dat nog niet alle meldingen bij de juiste functionaris worden gedaan en bekend zijn, waardoor niet alle meldingen conform protocol worden opgepakt. Daarnaast twijfelt de rekenkamer of het protocol voldoende diepgang borgt in het onderzoeken van een integriteitmelding.

6-2-1 inleiding

In het rapport 'Handelen in vertrouwen' heeft de rekenkamer beschreven op welke wijze de beheersmaatregelen uit het integriteitbeleid in de praktijk worden toegepast. Daarbij is ook aangegeven in welke mate de maatregelen in de praktijk kunnen bijdragen aan het verkleinen van het risico op een integriteitschending. In deze paragraaf wordt daarom ingegaan op de uitvoering van de bestaande beheersmaatregelen in de praktijk. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de bevindingen van het rapport 'Handelen in vertrouwen'. Slechts daar waar de rekenkamer veranderingen heeft waargenomen over de toepassing van de beheersmaatregelen in de praktijk, wordt beschreven wat dit betekent voor het risico op een integriteitschending.

Gelijk aan de opzet van hoofdstuk 5 wordt eerst ingegaan op de beheersmaatregelen bij indiensttreding. Daarna komt de werking van de maatregelen tijdens de functie-uitoefening aan bod. Ten slotte wordt beschreven in hoeverre medewerkers aangeven dat zij bekend zijn met de werking van het instrument incidentmeldingen.

¹¹⁰ Gemeente Rotterdam, regeling 'Melding Vermoeden Misstand', maart 2015

¹¹¹ Gemeente Rotterdam, 'Protocol Onderzoek Vermoeden Misstand Integriteitschending' maart 2015

¹¹² Gemeente Rotterdam, 'Werkinstructie: wat te doen bij een melding van een misstand of integriteitschending', datum onbekend.

6-2-2 screenen bij aanname

De bestuurlijke screening via de VOG¹¹³ en de geloofsbrieven wordt, zo blijkt uit het onderzoek 'Handelen in vertrouwen', in de praktijk maar zeer beperkt uitgevoerd. In de periode 1 januari 2015 tot aan het moment van schrijven (1 december 2015) zijn er geen verkiezingen geweest dan wel wijzigingen in de samenstelling van het college van B en W en de raad. Hierdoor is er geen gelegenheid geweest om de bestuurlijke screening gewijzigd uit te voeren. De ambtelijke screening aan de hand van de VOG wordt volgens geïnterviewden in de praktijk uitgevoerd. Met het verschijnen van een p&o-circulaire¹¹⁴ wordt nu meer nadruk gevestigd op het navragen van referenties bij voormalige werkgevers.

Er wordt in de circulaire nu ook nadrukkelijk aandacht besteed aan het inhuren van extern personeel en stagiairs. De rekenkamer merkt op dat de uitvoering van dit instrument op ambtelijk niveau meer aandacht krijgt dan op bestuurlijk niveau.

6-2-3 integer functioneren in dienstverband

afleggen eed/ambtseed

De eedaflegging voor raadsleden heeft plaatsgevonden tijdens de installatie van de nieuwe gemeenteraad op 27 maart 2014. De eedaflegging voor wethouders heeft plaatsgevonden bij de installatie van de wethouders.

De ambtseed is in de laatste jaren weer actief ingevoerd. Uit onderzoek vanuit RSO in het kader van het nieuwe projectplan 'integriteit' bleek dat er anno 2015 circa 800 mensen binnen het hele concern zijn die geen ambtseed hebben afgelegd. Een verklaring hiervoor is onder andere dat een deel van deze ambtenaren uit de voormalige deelgemeenten komen; daar was het beleid milder. Nu wordt er op ingezet om deze mensen alsnog de ambtseed te laten afleggen.¹¹⁵

gedragscode

Uit het onderzoek 'Handelen in vertrouwen' blijkt dat bestuurders de gedragscode als richtlijn voor integer handelen beschouwen. Ambtenaren gaven aan dat zij de gedragscode niet als leidraad voor integer handelen binnen het werkproces ervaarden. Aan de nieuwe gedragscode voor ambtenaren wordt ten tijde van het rekenkameronderzoek nog gewerkt. De impact hiervan in de praktijk moet nog blijken. Het is de bedoeling dat de nieuwe gedragscode tijdens werkoverleg met de medewerkers wordt besproken. Dit is ook bij de oude gedragscode was gebeurd. Bij navraag door integriteitscoördinatoren bleek echter dat bijna niemand, ondanks de behandeling in de werkoverleggen, de gedragscode kent.¹¹⁶ Het is dan ook de vraag of het behandelen van de nieuwe gedragscode in werkoverleggen wel tot voldoende bekendheid zal leiden.

¹¹³ In het rapport 'Handelen in vertrouwen' is aangegeven dat raadsleden en het college geen VOG hoeven aan te leveren. Volgens de wet hoeft dit ook niet. Rotterdam handelt in deze binnen de wettelijke kaders. Anderzijds is het bij wet ook niet verboden om als aanvullende zekerheid wel een VOG-verklaring te vragen aan collegeleden en raadsleden. Rotterdam kiest er bewust voor om deze aanvullende zekerheid niet als extra maatregel op te nemen.

¹¹⁴ Gemeente Rotterdam, 'P&o-circulaire', 12 maart 2015.

¹¹⁵ Interview ambtenaar.

¹¹⁶ Interview ambtenaar.

geschenkenregeling

Al in het onderzoek 'Handelen in vertrouwen' benoemen medewerkers de geschenkenregeling niet als iets dat bijdraagt aan het integriteitbewustzijn. Wel is de geschenkenregeling bekend. De enquête onderschrijft dit beeld. Het merendeel van de respondenten (87%) laat weten geen geschenken aan te mogen nemen van (toekomstige) leveranciers. Zes procent geeft aan niet te weten of dit mag. Enkele respondenten (7%) geven aan dat dit wel mag. Dit betreft alleen respondenten uit de clusters. Gegeven het feit dat sommige clusters het aannemen van geschenken toestaat, is dit logisch. Van degenen die aangeven dat geschenken mogen worden aangenomen, geeft bijna iedereen (92%) aan te weten welke regels en criteria hieraan zijn verbonden. In hoeverre ambtenaren zich al dan niet committeren aan de geschenkenregeling heeft de rekenkamer niet onderzocht.

nevenfuncties

De rekenkamer heeft van alle clusters overzichten ontvangen van de geregistreerde nevenfuncties binnen de clusters. Uit e-mails aan de rekenkamer blijkt dat bij aanmelden van de nevenfunctie wordt getoetst op mogelijke belangenverstrengeling. Echter, bij het aangaan van een inkooptraject wordt niet naar mogelijke belangenverstrengeling gekeken. Uit de overzichten die de rekenkamer heeft ontvangen, blijkt dat belangenverstrengeling wel mogelijk zou kunnen zijn bij inkooptrajecten.

Uit gesprekken met ambtenaren blijkt dat bij het starten van een inkooptraject niet specifiek wordt gekeken naar de nevenfuncties van de bij een aanbesteding betrokken functionaris om na te gaan of er een mogelijke schijn van belangenverstrengeling kan zijn. De nevenfuncties worden wel geregistreerd. Het is medewerkers niet bekend of bij een gunningstraject of bij het verwerken van facturen op mogelijke conflicten met nevenfuncties wordt getoetst.

Van topambtenaren en collegeleden worden nevenfuncties geregistreerd en gepubliceerd. In principe moet een ambtenaar een risico op belangenverstrengeling aan de hand van nevenfuncties verifiëren bij bijvoorbeeld een aanbesteding. De nevenfuncties zijn conform de voorschriften gepubliceerd op internet, maar zijn, zo blijkt uit het onderzoek, lastig te achterhalen. Ook geven medewerkers in de interviews aan dat zij geen toets uitvoeren op mogelijke belangenverstrengeling aan de zijde van topambtenaren en collegeleden.

kwetsbare functies

De rekenkamer heeft van alle clusters overzichten ontvangen van de benoemde kwetsbare functies binnen de clusters. Deze overzichten bevatten de kwetsbare functies die de clusters in 2013 hebben opgesteld. Uit een e-mail blijkt dat bij het opstellen van deze overzichten geen risicoanalyse voor functies heeft plaatsgevonden. Met uitzondering van RSO ontbreken de functies van ambtenaren die betrokken zijn bij het inkoopproces als kwetsbare functie. Toch verschillen de overzichten per cluster. Zo heeft MO aangegeven dat in 2016 een nieuw overzicht zal worden opgesteld van de kwetsbare functies. Daarvoor zal in 2016 een risicoanalyse voor de functies plaatsvinden. SO geeft daarentegen aan dat de functie van vijf medewerkers betrokken bij inkoop nu ook als kwetsbare functie is benoemd. Deze ontbreken echter

nog op het overzicht, dat nog moet worden geactualiseerd.¹¹⁷ Voor wat betreft het identificeren van kwetsbare functies geeft het onderzoek voor het projectplan ‘integriteit’ van RSO een duidelijk inzicht. Van de 2.000 functies binnen RSO zijn 750 kwetsbare functies, waarvoor de medewerkers altijd een geldig VOG nodig hebben.¹¹⁸ Het merendeel van deze VOG’s was op orde, maar nog niet allemaal. Deze worden nu bijgewerkt.¹¹⁹ Het is daarbij de vraag, met name bij de andere clusters, of alle inkoop gerelateerde functies zijn aangemerkt als kwetsbare functie. Dit is aan de clusters overgelaten, dus in de praktijk zie je hier ook verschillen tussen de clusters.¹²⁰

6-2-4 procedure bij (mogelijke) integriteitschending

signaleren en melden van een mogelijke integriteitschending

In geval iemand een mogelijke integriteitschending constateert, wordt deze persoon geacht hiervan een melding te maken.

bekendheid met integriteitschendingen

Uit de enquête blijkt dat bijna een kwart (23,4%) van de respondenten bekend is met een vorm van integriteitschending in hun directe werkomgeving in de afgelopen vijf jaar. Respondenten van de inkooporganisatie (51,2%) geven significant¹²¹ vaker dan respondenten uit de clusters (15,6%) aan dat zij hiermee bekend zijn. De personen die het vaakst worden genoemd als plegers van de integriteitschending zijn een collega uit een ander cluster en, in iets mindere mate, een leidinggevende en een directe collega.

In de praktijk wordt niet altijd elk vermoeden van een integriteitschending gemeld. In de enquête is aan ambtenaren gevraagd of zij bereid zijn een melding te doen. Ruim 80% van de respondenten geeft aan bij een vermoeden van schending door een collega, dit te melden aan de leidinggevende. 18% geeft aan niet te weten wat hij of zij zou doen. Door zowel respondenten van inkoop als uit de clusters wordt in de meeste gevallen aangegeven dat vermoedens van integriteitschendingen binnen de organisatie kunnen worden besproken.

Respondenten geven aan een vermoeden van een integriteitschending te bespreken met een leidinggevende (171x genoemd), collega's (119x genoemd) en een vertrouwenspersoon (111x genoemd). Eén respondent geeft aan dat eventuele integriteitschendingen niet kunnen worden besproken. Twee respondenten geven aan niet te weten waar dit kan worden besproken. (bron: enquête)

¹¹⁷ E-mail ambtenaar. De gemeente geeft daarnaast in ambtelijk wederhoor aan dat de functies van de afdeling ABZ (in 2015 nog onderdeel van SO) ook als kwetsbare functies zijn benoemd.

¹¹⁸ Bij het in dienst treden van de gemeente moet iedereen een VOG hebben. Voor kwetsbare functies is bepaald dat iedere drie jaar een nieuwe VOG moet worden aangevraagd. Voor de overige functies is dit niet van toepassing.

¹¹⁹ Interview ambtenaar.

¹²⁰ Interview ambtenaar.

¹²¹ Chi-kwadraattoets: $p < 0,0001$.

In het afgelopen jaar geldt het volgende beeld: 14% van de respondenten geeft aan het afgelopen jaar met een collega of leidinggevende gesproken te hebben over een vermoeden van integriteitschending. Dit gesprek heeft in ruim 30% van de gevallen niet geleid tot nadere actie. In 50% van de gevallen is er actie ondernomen, zoals een nader onderzoek (23%), een nader gesprek gevoerd met betrokkene(n) (19%) of iets anders (8%). 20% weet niet wat er is gebeurd naar aanleiding van het gesprek.

Uit de rekenkamerenquête blijkt ook dat 15% van de respondenten¹²² aangeeft dat zichzelf of een collega wel eens een melding hebben gemaakt van een (vermoeden van) integriteitschending. Het verschil tussen respondenten van de inkooporganisatie (29,3%) en respondenten uit de clusters (10,9%) is hierbij opvallend en ook significant.¹²³

Uit een overzicht van het aantal meldingen in 2014 blijkt dat er in dat jaar 163 integriteitsmeldingen waren. Uit het overzicht en gehouden interviews blijkt dat slechts een zeer klein deel van de meldingen betrekking heeft op inkoop en aanbestedingen. In veel gevallen gaat het om diefstal. Uiteindelijk zijn in 2014 29 medewerkers disciplinair ontslagen.

In 2015 zijn twee meldingen ontvangen gerelateerd aan inkoop en aanbestedingen.¹²⁴ Het betrof hier mogelijk misbruik van informatie / belangenverstrengeling. Beide meldingen zijn onderzocht en bleken ongegrond. Uit interviews met betrokken medewerkers in het inkoopproces komt het beeld naar voren dat in de praktijk niet alle vermoedens van mogelijke integriteitschendingen bij inkoop- en aanbestedingstrajecten worden gemeld. Dit beeld wordt bevestigd in gesprekken op directieniveau waarin wordt aangegeven dat het daadwerkelijke aantal meldingen ten aanzien van inkoop als laag wordt ingeschat.

Van de respondenten die bekend zijn met een melding geeft het merendeel aan (82,1%) dat de melding serieus is opgepakt en nader is onderzocht. Vier respondenten geven aan dat ze niet weten wat er met de melding is gebeurd. In meer dan 1/3 van de gevallen was volgens de instantie waarbij gemeld was, sprake van integriteitschending. Iets meer dan 1/3 van de respondenten geeft aan dit niet te weten.

Dat het niet altijd duidelijk is wat met een melding gebeurt, kan komen doordat het 'Protocol onderzoek misstand en integriteitschending' nog niet bij alle medewerkers bekend is. Het protocol is vooral bedoeld voor leidinggevenden en clustercoördinatoren. In de praktijk zijn weinig betrokkenen bekend met het protocol en daarmee met het te voeren proces. Wel worden medewerkers hierover geïnformeerd zodra ze een integriteitsmelding doen.¹²⁵

¹²² Deze 15% kunnen ten dele betrekking hebben op dezelfde casus die is gemeld. Het wil dan ook niet zeggen dat die 15% van de respondenten die bekend zijn met een melding elk een eigen casus inbrengen. Echter in de enquête is gevraagd naar meldingen die zelf of door een directe collega zijn gemaakt. De enquêteresultaten laten een spreiding zien over de clusters. Dit geeft aan dat niet alle melders hebben gerapporteerd over één en dezelfde casus. Er zijn dus wel meerdere casussen gemeld.

¹²³ Chi-kwadraattoets: $p < 0,001$.

¹²⁴ Stand van zaken 3 september 2015. Het definitief aantal meldingen volgt nog in het integriteitsjaarverslag.

¹²⁵ Interview ambtenaar.

redenen om niet te melden

Ambtelijk wordt onderkend dat er soms angst bestaat om zaken te melden. Zeker omdat niet altijd vertrouwd kan worden op anonimiteit indien een melding in onderzoek wordt genomen. Dit maakt het melden van (mogelijke) incidenten tot een lastig iets voor veel medewerkers.¹²⁶

Niemand is tegenwoordig zeker van zijn baan en het kan heel goed zijn dat je de persoon over wie je iets wilt melden straks weer in een ander kader nodig hebt.
(bron: interview ambtenaar)

Ook in de enquête wordt door sommigen aangegeven dat er een bepaalde vorm van angst bestaat om een melding te doen.

- In het verleden meegemaakt dat als je mensen (leidinggevende) aanspreekt hierop, je als vervelend ervaren wordt en je wordt dan na verloop van tijd overgeplaatst naar een andere afdeling
- Ik vermoed dat iets melden over een leidinggevende voor velen een lastige actie zal zijn in verband met het risico op een onwerkbaar relatie met deze leidinggevende. Zelf heb ik er geen probleem mee.
- Ik wil me niet als bemoeial en betweter gedragen. En ook niet als zodanig afgeschilderd worden.
(bron: enquête)

Een andere reden waarom mensen het moeilijk vinden om een integriteitsmelding te doen, is dat zij niet altijd beschikken over alle benodigde informatie om een situatie afdoende te kunnen interpreteren of te beoordelen. Met name bij het constateren van een mogelijke schending op bestuurlijk niveau speelt dit een rol. Op hoger niveau worden ook andere (bijvoorbeeld politieke) afwegingen in het besluitvormingsproces betrokken. Deze afwegingen zijn niet bij de ambtenaren bekend en kunnen daardoor ook leiden tot een ander besluit dan alleen op grond van de inkoopgegevens zou zijn genomen.¹²⁷

Voor ik het wist was er al een overeenkomst/afpraak zonder betrokkenheid van mij of inkoop met die partij. Respondent geeft aan geen tijd te hebben gehad om daar verder onderzoek naar te doen, of om daar op dat moment iets aan te doen. Het lastige is ook dat je als ambtenaar niet altijd zeker weet of er iets aan de hand is omdat je niet alle informatie hebt.
(bron: groepsgesprek)

melding bekend bij clustercoördinator

Ondanks de afspraak in de regeling en bijbehorend protocol dat iedere melding over een mogelijke integriteitschending moet worden gemeld bij de clustercoördinator integriteit, blijkt dit in de praktijk niet altijd het geval. Meldingen worden ook gedaan in de lijn, bijvoorbeeld bij de clusterdirecteur, die vervolgens zelf uitzoekt of laat

¹²⁶ Interviews ambtenaren.

¹²⁷ Groepsgesprek ambtenaren.

uitzoeken in hoeverre de melding gegrond is. Clustercoördinatoren integriteit geven aan dat wel steeds meer zaken conform de procedure aan hen worden gemeld, maar toch ook met regelmaat verrast te zijn wanneer blijkt dat het lijnmanagement “het zelf maar heeft uitgezocht”.¹²⁸ De mogelijke integriteitschending wordt in deze gevallen noch als een melding geregistreerd, noch via het daartoe bestemde protocol wordt onderzocht.¹²⁹

Een aantal integriteitcoördinatoren geeft aan bezorgd te zijn dat meldingen hen niet bereiken. Zo komen ten behoeve van de registratie in het jaarverslag ineens meldingen omhoog die eerder aan de integriteitcoördinator gemeld hadden moeten worden. In interviews met ambtenaren wordt aangegeven dat indien meldingen een clustercoördinator niet bereiken, de onbekendheid van de (rol van de) clustercoördinator hiervan de oorzaak kan zijn.

uitvoering integriteitonderzoek

Het in maart 2015 vastgestelde protocol voor het uitvoeren van onderzoek na een melding van een mogelijke integriteitschending is nog betrekkelijk nieuw. Er is nog niet veel ervaring mee opgedaan. Wel zijn er al knelpunten in de opzet van de procedure (zie ook paragraaf 5-2).

In 2015 zijn tot september 2015 ongeveer 40 vooronderzoeken en integriteitonderzoeken uitgevoerd, dan wel nog in uitvoering. Een aanzienlijk deel van deze (voor)onderzoeken heeft betrekking op ‘relatief simpele’ incidenten/zaken. Deze onderzoeken gaan bijvoorbeeld over misbruik van gegevens in Suwinet of over andere zaken waar makkelijk kan worden aangetoond of sprake is van een schending, zoals diefstal. Op inkoop en aanbestedingen zijn in 2015 twee vooronderzoeken uitgevoerd. Uit beide vooronderzoeken bleek dat geen aanleiding bestond een nader integriteitonderzoek uit te voeren.¹³⁰

De rekenkamer heeft, om meer inzicht te krijgen in de werking van het protocol, één vooronderzoek nader bestudeerd dat is uitgevoerd naar aanleiding van een melding op een aanbestedingsdossier. Een vooronderzoek dient om te kunnen bepalen of het uitvoeren van een diepgaand integriteitonderzoek al dan niet gewenst is.¹³¹ Alhoewel aan één casus geen enkele vorm van representativiteit kan worden ontleend, viel het de rekenkamer op dat dit onderzoek weinig diepgaand is uitgevoerd. De melding werd niet diepgaand onderzocht en de verklaringen van personen die bij de mogelijke integriteitschending betrokken waren, zijn als bewijs aangedragen ter onderbouwing van de conclusie dat er geen sprake was van een integriteitsprobleem. Op basis van de ontvangen rapportage constateert de rekenkamer dat in deze specifieke casus onvoldoende diepgaand vooronderzoek is uitgevoerd. Derhalve is de conclusie dat er niks aan de hand is in onvoldoende mate onderbouwd. Dat met deze wijze waarop de melding is onderzocht, wel is voldaan aan de voorschriften van het protocol, geeft twijfels over de diepgang van het protocol.

¹²⁸ Interviews ambtenaren.

¹²⁹ Interviews ambtenaren.

¹³⁰ Interview ambtenaar.

¹³¹ Gemeente Rotterdam. 'Protocol Onderzoek Vermoeden Misstand en Integriteitschending', maart 2015.

In de opzet van het protocol doet zich het knelpunt voor dat de directeur Inkoop ook eindverantwoordelijk is voor de uitvoering van integriteitsonderzoeken waarbij medewerkers op het gebied van inkoop en aanbestedingen betrokken zijn (zie paragraaf 5-2).¹³² In de praktijk komt dit daadwerkelijk voor.¹³³ Onder auspiciën van de directeur Inkoop wordt onderzoek uitgevoerd naar aanleiding van meldingen op het gebied van inkoop en aanbestedingen. Daardoor voert de directeur integriteitsonderzoeken uit op een terrein waarbij de betreffende directeur zelf een (eind)verantwoordelijkheid draagt. De betreffende directeur Inkoop geeft zelf aan hier geen direct probleem in te zien, omdat de verantwoordelijkheid voor het onderzoek aan iemand anders wordt overgelaten zodra de betreffende directeur zelf ook mogelijk onderwerp van onderzoek is.¹³⁴

Of in de praktijk een melding altijd tot een onderzoek leidt, is onduidelijk. Sommige medewerkers geven aan dat niet alle meldingen tot het juiste onderzoek leiden. Anderen geven aan dat de noodzakelijke en nuttige onderzoeken wel altijd worden uitgevoerd.¹³⁵

In sommige gevallen moet pragmatisch om worden gegaan met een melding. Soms weet je van tevoren dat een echt onderzoek niet meer gaat opleveren dan dat je al weet. Sommige medewerkers houden zich in dat geval te strikt aan de regels en vinden (onterecht) dat er wel een onderzoek nodig is.

(bron: interview ambtenaar)

6-3 cultuur

De rekenkamer constateert dat concernbreed de aandacht voor integriteit en de daarbij ingezette instrumenten is toegenomen. Wel zijn er verschillen tussen de mate waarin afzonderlijke clusters aandacht aan integriteit besteden. Niet alle clusters hebben een cultuur die bewustwording onder medewerkers van integriteitrisico's in het algemeen en bij inkopen en aanbestedingen in het bijzonder vergroot. Focus op resultaat, prioriteitstelling en onzekerheid voortvloeiend uit bezuinigingen en inkrimping dragen niet bij aan betere bewustwording op de werkvloer.

De rekenkamer merkt op dat binnen de organisatie serieus werk wordt gemaakt van het communiceren van normen en waarden en het borgen dat openlijk over integriteit kan worden gesproken. De organisatieleiding geeft aan hierin ook het goede voorbeeld te geven en ruimte te scheppen voor dialoog en tegenspraak. Tegelijkertijd signaleert de rekenkamer dat de perceptie op de werkvloer toch een andere is. De ruimte om zaken te melden of tegenspraak te bieden zonder repercussies, is in de beleving van medewerkers kleiner dan zoals deze vanuit de leiding wordt voorgesteld. Ook bijvoorbeeld het bespreken van integriteit als onderdeel van de beoordelingscyclus gebeurt nog onvoldoende.

¹³² In ambtelijk wederhoor geeft de gemeente aan dat dit een tijdelijke situatie betreft die in de overgang van de RSO naar BCO is ontstaan vanwege de ervaring met integriteit van deze directeur. Het is de bedoeling dat einde eerste kwartaal 2016 deze verantwoordelijkheid over gaat naar de per 1 januari 2016 aangestelde nieuwe directeur HR.

¹³³ Interviews ambtenaren.

¹³⁴ Interview ambtenaar.

¹³⁵ Interviews ambtenaren.

6-3-1 organisatiecultuur

Zoals blijkt uit het rapport 'Handelen in vertrouwen' is de organisatiecultuur essentieel voor hoe beheersmaatregelen in de praktijk worden toegepast. Ook is de cultuur bepalend voor de mate waarin integriteit in de praktijk gestalte wordt gegeven en wordt beleefd. Deze paragraaf gaat nader in op de vigerende integriteitcultuur in de gemeente Rotterdam.

Op basis van interviews, de enquête, observaties en haar dossieranalyse stelt de rekenkamer vast dat Rotterdam een prestatiegerichte cultuur kent. Rotterdam verwoordt dit zelf als de 'Kendoe-mentaliteit'. Kendoe is ook de naam van het huidige collegeprogramma, dat ertoe moet leiden dat burgers meer worden betrokken en er hard wordt gestuurd op ambities en targets.¹³⁶ In een cultuur waar veel gestuurd wordt op harde, meetbare ambities en targets, blijven de meer softere en niet-meetbare onderwerpen zoals houding, gedrag en integriteit onderbelicht.¹³⁷

In vergelijking met de periode van het onderzoek 'Handelen in vertrouwen' constateert de rekenkamer dat de aandacht voor integriteit in het concern verder is toegenomen. In interviews gaven meer ambtenaren blijk van kennis over de vorm en inhoud waarmee het concern invulling geeft aan integriteit en dit ook beter bespreekbaar tracht te maken. De ingerichte integriteitinfrastructuur heeft meer bekendheid gekregen onder de medewerkers, zo blijkt uit de analyse van de rekenkamer. Functionarissen die hierbij een rol spelen, zijn zich meer dan vorig jaar bewust van hun functie en geven hier ook meer en bewuster invulling aan. Diverse integriteitoverlegstructuren borgen dat in de praktijk ook daadwerkelijk tijd en aandacht wordt besteed aan integriteit. Ook zijn er, meer dan voorheen, bijeenkomsten voor medewerkers georganiseerd over integriteit en is er op intranet met enige regelmaat iets over integriteit verschenen. Voorbeelden zijn de blog van de gemeentesecretaris en de organisatie van integriteitbijeenkomsten door Concern Auditing. Dit beeld wordt ook bevestigd in interviews met ambtenaren en de enquête, zoals onderstaande voorbeelden laten zien.

"Er is concernbreed meer aandacht voor zaken als kwetsbare functies, nevenfuncties, registratie van meldingen, coördinatie van meldingen. Op directieniveau is er een integriteitfunctionaris benoemd en er vindt nu veel communicatie plaats tussen diverse integriteitbetrokkenen."

"Binnen het concern wordt volgens de medewerkers meer en meer over het onderwerp integriteit gesproken. Bijvoorbeeld: bij de BSD wordt gekeken welke risico's er zijn die raken aan integriteit. Denk hierbij aan informatiebeveiliging, het gebruik maken van openbare wifi-netwerken en het bekijken van berichten op je mobiel in het OV (mensen kunnen meekijken). Bij andere clusters, bijvoorbeeld SB en MO, zie je vanuit de aard van de werkzaamheden andere typen risico's zoals bij de inkoop van diensten."

"Binnen ons organisatieonderdeel tekenen mensen een integriteitverklaring en wordt er regelmatig over integriteit gesproken. Er wordt besproken over wat wel mag en wat niet waar de grenzen van het toelaatbare liggen."

(bronnen: interviews ambtenaren en groepsgesprek ambtenaren)

¹³⁶ Gemeente Rotterdam, 'Collegeprogramma Rotterdam 2014-2018', 2014.

¹³⁷ Interview Muel Kaptein.

De aandacht voor integriteit binnen de gemeente Rotterdam verschilt echter per cluster. Bij de RSO zijn een fulltime programmamanager integriteit en tien nieuwe vertrouwenspersonen integriteit aangesteld. Hierdoor wordt binnen RSO nu stevig aandacht besteed aan cultuur en integriteit.¹³⁸ Andere clusters beschikken niet over een voor het onderwerp integriteit vrijgemaakte functionaris. Medewerkers moeten hun rol ten aanzien van integriteit naast hun andere werkzaamheden uitvoeren. De hoeveelheid tijd die een coördinator hiervoor beschikbaar heeft, verschilt per cluster en is afhankelijk van het aantal meldingen en zaken die afgehandeld moeten worden.

Iedereen “doet integriteit erbij”. Hier zit een risico, zeker wanneer aandacht voor integriteit achterblijft vanwege andere prioriteiten.
(bron: interview ambtenaar)

De rekenkamer stelt vast dat juist bij de meer beleidsvoorbereidende dan wel beleidsuitvoerende clusters (bijvoorbeeld MO, SB en SO) er meer wordt gestuurd op de realisatie van de beleidstargets. Integriteit kan daardoor onderbelicht blijven. De medewerkers van dergelijke clusters betwijfelen of integriteit binnen het werk wel voldoende aan bod komt.¹³⁹ Zo wordt als voorbeeld aangegeven dat een toename van bewustwording van integriteitsrisico's in het werkproces onder medewerkers nog onvoldoende wordt gefaciliteerd.¹⁴⁰

“Een ander (groot) risico is onwetendheid aan de clusterkant. Hier is men zich niet bewust van integriteitsrisico's in het inkoopproces, doordat er een andere cultuur heerst: “Maar dit kan toch? We werken al zo lang met partij X?” Om dat te doorbreken is ook een stuk opvoeding en cultuurverandering noodzakelijk”
(bron: groepsgesprek ambtenaren)

Bij de clusters leeft integriteit op het moment dat je er als inkoper over begint. Er is niemand die eraan denkt als je er als inkoper niet over begint. Zo zijn er bijvoorbeeld budgethouders die zeggen: “We willen gewoon weer bij dezelfde leverancier inkopen.” Ook worden er door de clusters dingen gezegd als: “Oh, moet ik dan Europees aanbesteden? Maar dat is lastig. Regels zijn vervelend.” Of: “We doen het altijd zo en dit gaat goed, het gaat nooit fout.”
(bron: interview ambtenaar)

Het faciliteren van de bewustwording en het verankeren van integriteit is nu de verantwoordelijkheid van de portefeuillehouders binnen de clusters. Het ontbreken van een centraal bureau integriteit dat hieraan kan bijdragen en consistentie kan waarborgen tussen de clusters, met onafhankelijke medewerkers, wordt door verschillende ambtenaren als een omissie ervaren.¹⁴¹

¹³⁸ Interviews ambtenaren.

¹³⁹ Interviews ambtenaren.

¹⁴⁰ Interview ambtenaar.

¹⁴¹ Interviews ambtenaren.

“Bureau integriteit is jaren geleden opgeheven, omdat men vindt dat je integriteit goed moet verankeren in de organisatie en niet alleen door een bureau het te laten uitvoeren.”

(bron: interview ambtenaar)

“In het kader van een concern brede en onafhankelijke aanpak is het jammer is dat er geen concern brede vertegenwoordiging op het gebied van integriteit is”, “Iemand die concern breed integriteit behartigt is er momenteel niet. Voorheen had iemand binnen bureau integriteit deze functie.”

(bron: interview ambtenaar)

“De meeste organisaties met een omvang gelijk aan de gemeente Rotterdam beschikken over een eigen bureau integriteit. Daar wordt kennis en deskundigheid geborgd, zijn er ook echt medewerkers vrijgemaakt om aan integriteit te werken, wat het belang van integriteit onderstreept.”

(bron: interview extern deskundige)

Een ander aandachtspunt is de mate van openheid binnen de cultuur en de mate waarin vertrouwen in het handelen van medewerkers de boventoon voert. De mate van vertrouwen wordt binnen de gemeente wisselend door de ambtenaren ingeschat.

“Je kan wel roepen ‘We vertrouwen de medewerkers’, maar met zoveel regels doe je dat eigenlijk niet. Een prestatieverklaring is bijvoorbeeld wettelijk gezien niet nodig, maar die vragen we wel. De hoeveelheid regels, protocollen en maatregelen getuigen niet van vertrouwen als basis in de arbeidsrelatie tussen Rotterdam als werkgever en de medewerker.”

“Enerzijds wil je meer ruimte creëren voor medewerkers zodat ze zelf dingen mogen bepalen. Anderzijds moet je hier ook niet te ver in gaan. Het staat en valt met de aandacht die we aan integriteit geven. Je kunt er niet vanuit gaan dat mensen zelf altijd integer zijn.”

(bronnen: interviews ambtenaren)

6-3-2 normen en waarden

Er vindt in de praktijk geen expliciete overdracht van normen en waarden plaats. Desondanks vinden de medewerkers de kaders voor integriteit wel duidelijk. Uit de enquête blijkt dat de meeste respondenten vinden dat hun organisatieonderdeel/cluster duidelijke kaders heeft ten aanzien van integriteit (4,58 op een schaal van 1 tot 5). Wat betreft de vertaling van kaders in duidelijk richtlijnen zijn medewerkers van de inkooporganisatie (4,58) hier significant¹⁴² positiever over dan medewerkers uit de clusters (4,21).

In de praktijk blijkt de invulling van deze kaders niet altijd even duidelijk is. Uit de interviews en de groepsgesprekken blijkt bijvoorbeeld dat er geen eenduidig beeld is vanuit het concern over wat wel en niet kan ten aanzien van de nauwe banden tussen degene die inkoopt en de leverancier. Sommige ambtenaren geven aan dat men geen nauwe banden moet hebben omdat je als gemeente geen risico wil lopen dat je de schijn tegen hebt. Andere ambtenaren geven aan dat goede contacten wel degelijk kunnen bestaan, mits dit transparant is en in overleg gebeurt (en er privé geen

¹⁴² T-toets: $p=0,011$.

wer kzaken worden besproken). Weer andere ambtenaren geven vervolgens aan dat ook het privé karakter wel uitzonderingen kent, bijvoorbeeld dat het wel mogelijk moet zijn om ergens samen te lunchen om iets te vieren. Ook wordt aangegeven dat goede contacten niet verkeerd hoeven te zijn, want het zorgt ook voor vertrouwen met de leverancier.¹⁴³ Niet iedereen denkt dus hetzelfde over wat binnen het kader van normen en waarden van de gemeente past en welk risico ze lopen. Normen en waarden worden op verschillende manieren uitgelegd.

Op bestuurlijk niveau onderkent de wethouder verantwoordelijk te zijn voor het uitdragen van een duidelijk kader van normen en waarden. In het interview met de rekenkamer geeft de wethouder aan dat hij veel gesprekken heeft met het topmanagement en de concerncoördinator integriteit. In deze gesprekken komt zijn visie op integriteit aan de orde. Dat zou volgens de wethouder voldoende moeten zijn.¹⁴⁴

De rekenkamer deelt de mening van ambtenaren dat zowel aan de voorkant als ook gedurende de collegeperiode meer gedaan kan en moet worden om bestuurlijke integriteit te borgen. Dit betreft zowel het stellen van een duidelijk normenkader als de doorvertaling en uitvoering daarvan in de praktijk. Bestuurders hebben veel contacten met de buitenwereld, inclusief bestaande en potentiële leveranciers. Hoe wethouders daarmee omgaan, hangt af van de persoon.¹⁴⁵ De mate waarin bestuurders transparant zijn over hun contacten met de buitenwereld verschilt en is sterk persoonsafhankelijk.

6-3-3 voorbeeldgedrag

Op bestuurlijk niveau (wethouder en topmanagement) geeft men er in de interviews blijk van dat voorbeeldgedrag belangrijk is. Zo merkt de wethouder op dat het belangrijk is om als wethouder zelf het goede voorbeeld te geven (tone-at-the-top). In dit licht neemt de wethouder dan ook geen reisjes of geschenken aan. Op de vraag of dit toereikend is, laat de wethouder weten dat anderen hierover moeten oordelen en hij niet bij anderen navraagt of zijn voorbeeldgedrag ook daadwerkelijk goed is. Het topmanagement geeft aan dat voorbeeldgedrag belangrijk is voor het creëren van een open cultuur.¹⁴⁶ Een voorbeeld van hoe dit tot uiting komt bij de concerndirectie is opgenomen in het kader hieronder.

Ook creëer je een open sfeer door middel van voorbeeldgedrag. Daarnaast moet je mensen helpen als ze met een dilemma zitten. Deze maatregelen moeten er ook voor zorgen dat mensen zich in de praktijk goed gaan gedragen.
(bron: interview ambtenaar)

In de rekenkamerenquête zijn enkele vragen gesteld ten aanzien van de tone-at-the-top. Hieruit komt een overwegend positief beeld naar voren. Zo geeft de totale groep van respondenten in hoge mate (4,37 op een schaal van 1 tot 5) aan dat

¹⁴³ Groepsgesprekken ambtenaren.

¹⁴⁴ Interview wethouder.

¹⁴⁵ Interviews ambtenaren.

¹⁴⁶ Interviews ambtenaren.

integriteitkaders voldoende door hun leidinggevende wordt uitgedragen.

Respondenten van de inkooporganisatie (4,65) zijn hier significant¹⁴⁷ positiever over dan respondenten uit de clusters (4,29). Het voorbeeld dat de leidinggevende geeft ten aanzien van het volgen van integriteitkaders wordt ook positief ervaren door respondenten (4,57). Respondenten van inkoop (4,75) zijn hier wederom significant¹⁴⁸ positiever over dan respondenten uit de clusters (4,52).

Uit de gesprekken met ambtenaren blijkt dat hun waardering van het voorbeeldgedrag vooral betrekking heeft op het aannemen van geschenken en het declareren van bonnen. Desondanks is er ook kritiek op het voorbeeldgedrag van de bestuurders en het hoger management. Deze kritiek richt zich op algemeen gedrag en niet specifiek op integriteitvraagstukken, zoals blijkt uit onderstaand kader.

Er gaan vaker dingen mis binnen de organisatie, soms wordt niet eens de moeite genomen om de schijn weg te nemen. Als voorbeeld wordt genoemd hoe managers/het hogere kader baantjes voor elkaar regelt en elkaar overplaatst. Medewerkers krijgen daar een vieze smaak van in hun mond, zeker met de herplaatsing van collega's in gedachten. Ook dit is integriteit.

Men is het er over eens dat mensen lager in de lijn eerder in de schijnwerpers van integriteitissues staan dan hoger kader. Er is in zeer beperkte mate sprake van voorbeeldgedrag. Voor hoger management lijkt integriteit geen issue.

(bron: groepsgesprek ambtenaren)

Voorbeeldgedrag in de uitvoering van het werk werd in de gesprekken niet als voorbeeld genoemd. Daar waar het gaat om voorbeeldgedrag in de functie-uitoefening is het onderwerp oneigenlijke bestuurlijke druk in de groepsgesprekken aan de orde gekomen. Het beeld van de aanwezigen wat betreft oneigenlijke druk door bestuurders is verdeeld. Er zijn aanwezigen die aangeven dat het nog steeds gebeurt. Anderen herkennen het beeld niet of zeggen dat het incidenten in het verleden waren (maar waar nu geen sprake meer van is). In de groepsgesprekken geven enkele deelnemers aan dit persoonlijk meegemaakt te hebben. De helft van de groep is onbekend met deze voorgestelde wijze van beïnvloeding.

X geeft aan wel eens te maken te hebben met een wethouder die de grenzen opzoekt. Zo wordt er wel eens gevraagd: "Maar kan het nou echt niet sneller?" X adviseert in een dergelijk geval om dit niet te doen, want dan ga je buiten de wet om.

Y geeft aan in de vele jaren dat Y werkzaam is bij de gemeente, nauwelijks te maken heeft gehad met wethouders die afwijken van de regels. Indien dit wel het geval is, wordt dit vaak veroorzaakt doordat je elkaar niet goed begrijpt. Mensen vragen bijvoorbeeld niet goed door naar wat nu precies de behoefte is. Ook komt het voor dat mensen te laat weten wat ze willen. Daarnaast worden wethouders soms niet genoeg op de regels gewezen.

(bronnen: interviews ambtenaren)

¹⁴⁷ T-toets: $p=0,01$.

¹⁴⁸ T-toets: $p=0,024$.

De gemeente geeft in ambtelijk wederhoor aan dat de bovengenoemde voorbeelden vanuit het oogpunt van doelmatige besteding van middelen nog steeds integer kunnen zijn. Pas als een onderbouwd advies wordt genegeerd kan de integriteit in het geding zijn. De rekenkamer is het hier mee eens, maar benadrukt dat hier wel een integriteitsrisico aankleeft. Een integriteitschending kan pas uitgesloten worden wanneer feitelijk blijkt dat er geen kwade bedoelingen achter zitten.

6-3-4 dialoog en tegenspraak

dialoog

Voor wat betreft de dialoog en de tegenspraak tussen bestuurders en ambtenaren wordt vanuit de concerndirectie aangegeven dat er een goede samenwerking is met de bestuurders. De directie informeert de burgemeester en wethouders over welke aanbestedingen lopen.¹⁴⁹ Ook andersom betrekken bestuurders de directie erbij als dit nodig is, bijvoorbeeld wanneer er op bestuurlijk vlak een gesprek plaatsvindt met een (potentiële) leverancier. Als de directie weet dat bijvoorbeeld een leverancier langskomt bij de burgemeester, dan wordt afgesproken dat er een notitie voor de burgemeester wordt gemaakt of dat iemand van de directie aanschuift bij het gesprek.¹⁵⁰ Ambtenaren herkennen dit beeld niet altijd. Zij geven in interviews aan dat er soms besprekingen met (potentiële) leveranciers plaatsvinden, zonder dat de ambtenaren daarvan vooraf op de hoogte zijn gesteld.¹⁵¹

"Er is een goede samenwerking met de bestuurders. We zijn elkaar ook aan het opvoeden op het gebied van aanbesteden. De directie informeert de burgemeester en wethouders over welke zaken lopen. Ook andersom betrekken bestuurders de directie erbij als dit nodig is, bijvoorbeeld wanneer er op bestuurlijk vlak een gesprek plaatsvindt met een (potentiële) leverancier."

"Bestuurlijk komt het met enige regelmaat voor dat bestuurders om tafel zitten met leveranciers. Een voorbeeld hiervan is dat de burgemeester om tafel zit met organisatie X. Meestal wordt contractmanagement, maar ook de inkooporganisatie daar niet bij betrokken. In deze bijeenkomsten gebeurt het soms dat de bestuurder uitspraken doet waar je je als organisatie aan moet houden (bijvoorbeeld schoonmaakdossier waar op last van de bestuurder ineens niet op bezuinigd mocht worden)."

(bronnen: interviews ambtenaren)

Om integriteit op de werkvloer bespreekbaar te maken heeft de gemeente nog een weg te gaan. De portefeuillehouders integriteit bij de clusters zijn de aanjagers van het bespreken van integriteitsrisico's. Het gaat er nu vooral om dat leidinggevenden met medewerkers het gesprek aangaan. Niet alle leidinggevenden beschikken echter over de juiste bagage om goed het gesprek aan te gaan, hetgeen door een aantal leidinggevende wordt onderschreven.¹⁵² In gesprekken geven zij bijvoorbeeld aan het moeilijk te vinden om integriteit in functioneringsgesprekken elke keer opnieuw aan de orde te stellen. Zij ervaren het praten over integriteit in deze gesprekken als het

¹⁴⁹ Interview ambtenaar.

¹⁵⁰ Interviews ambtenaren.

¹⁵¹ Interviews ambtenaren.

¹⁵² Interviews ambtenaren.

uiten van mogelijke twijfel aan de integriteit van de medewerker. Ook wordt in gesprekken aangegeven dat de leidinggevenden niet altijd weten welke onderwerpen zij in het kader van integriteit bespreekbaar kunnen maken. In de presentatie 'Vertrouwen in stad, bestuur én overheid'¹⁵³ is nu wel vastgelegd hoe het management het onderwerp integriteit bespreekbaar moet maken. Uit de analyse van de rekenkamer blijkt dat in het bespreekbaar maken wel een verschil zit tussen de clusters en de afdeling DC Inkoop/ABZ. Binnen de inkooporganisatie wordt het thema integriteit vaker besproken dan binnen de clusters.

Ook een verschil in het beleven van integriteit tussen clusters en de inkooporganisatie blijkt uit de enquête. Alle respondenten voelen zich gemiddeld in hoge mate (4,13 op een schaal van 1 tot 5) gestimuleerd door hun leidinggevende om over integriteit na te denken in relatie tot hun dagelijkse werkzaamheden. Respondenten van inkoop (4,51) zijn hier wel significant positiever¹⁵⁴ over dan respondenten uit de clusters (4,03). Daarnaast vinden respondenten dat hun leidinggevende voldoende aandacht besteedt aan integriteit (4,11). Respondenten van de inkooporganisatie (4,43) zijn ook hier significant¹⁵⁵ positiever over dan respondenten uit de clusters (4,02).

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop leidinggevenden concreet aandacht besteden aan integriteit en hun medewerkers stimuleren, is de rekenkamer in de interviews nagegaan welke concrete activiteiten en gedragingen aan de positieve waardering ten grondslag liggen. Daaruit blijkt dat de positieve beleving meer gaat over het algemene begrip integriteit. Voor wat betreft de concrete gedragingen en activiteiten wordt opgemerkt dat enige verbetering merkbaar is, maar dat in absolute zin integriteitsrisico's en integer handelen nog te weinig op de werkvloer wordt besproken. De communicatie over integriteit met de werkvloer, bijvoorbeeld als onderdeel van de jaarlijkse gesprekscyclus (functioneringsgesprek), kan volgens de medewerkers nog worden verbeterd.¹⁵⁶ Het is van groot belang is op welke wijze je integriteit in het algemeen en in de gesprekscyclus in het bijzonder bespreekbaar maakt.

Over de communicatie op de werkvloer geeft een medewerker aan: "Er zijn goede ontwikkelingen, maar de gemeente is er nog lang niet. Het moet verder in de clusters opgepakt worden.", "Het thema integriteit zou in ieder geval 1x per maand op de agenda moeten staan, en integriteit moet continu de aandacht hebben en bespreekbaar zijn. Dat is nu nog niet het geval."

"Je moet niet met de deur in huis vallen, maar het onderwerp integriteit goed en zorgvuldig aan de orde stellen. Bijvoorbeeld vragen 'Heb je nog recente nieuwe nevenfuncties gekregen?' en niet bijvoorbeeld vragen 'Zeg, ben jij nog integer geweest?'."

(bronnen: interviews ambtenaren)

¹⁵³ Gemeente Rotterdam, presentatie 'Vertrouwen in stad, bestuur én overheid', 2 juli 2015.

¹⁵⁴ T-toets: $p=0,002$.

¹⁵⁵ T-toets: $p=0,002$.

¹⁵⁶ Interviews ambtenaren.

Het gaat niet altijd alleen om het kunnen bespreken van het onderwerp integriteit. Soms is het ook noodzakelijk om werkinhoudelijke afspraken te maken om integriteitsproblemen te voorkomen. Om met elkaar inhoudelijk in overleg te gaan, blijkt niet altijd eenvoudig.

"Bestuurders willen iets tastbaars. Ze hebben een afstand tot de business en de inkoop en deze afstand wordt alsmaar groter. Sommige motiveringen slaan soms compleet de plank mis. Wanneer je even met elkaar in gesprek gaat, kom je er snel en makkelijk uit. Bij bellen krijg je tegenwoordig een keuzemenu en is het niet eenvoudig de juiste persoon aan de lijn te krijgen. De Rotterdam is geen locatie die zich leent om even snel langs te gaan (situatie met liften). Als je dan uiteindelijk met elkaar spreekt, snap je elkaar. Je moet het belang van goede interactie met elkaar niet onderkennen noch onderschatten. Hoger management onderkent dit niet, die realiteit is niet tastbaar voor hen. Dat terwijl er in het concern over 'meer aandacht voor medewerkers' wordt gesproken."

(bron: groepsgesprek ambtenaren)

"Alleen door regelmatig met collega's te sparren kunnen signalen worden ontvangen als er zaken niet op de juiste wijze worden uitgevoerd. Door de toegenomen werkdruk onder het personeel (gevolg reorganisatie) vindt het sparren echter te weinig plaats, hetgeen risico's met zich meebrengt."

(bron: interview ambtenaar)

tegenspraak

Er wordt vanuit het topmanagement geprobeerd een cultuur te creëren waarbij het normaal is om twijfels te delen en in openheid dingen te kunnen aankaarten en bespreken.¹⁵⁷ De mate waarin het management erin slaagt deze cultuur te realiseren en de inzet die het management ervoor doet, wordt door de betrokkenen uiteenlopend ervaren.

"Er heerst bij bestuurders/hoger management een cultuur van: 'Oh we fixen het wel. Grote stappen, snel thuis. Niet lullen, maar poetsen'."

"Door de directie wordt gezegd: 'Er moet openheid zijn en alles is bespreekbaar. In de praktijk blijkt dat het soms anders is, omdat iedereen ook de andere verhalen kent zoals de klokkenluider bij de case 'moskee-internaten'. Of mensen zitten in hun vierde reorganisatie en voelen zich dan wellicht niet veilig om iets te melden over hun leidinggevende."

(bron: interviews ambtenaren)

Voor tegenspraak wordt minder openheid ervaren dan voor het aangaan van een dialoog, zo blijkt uit analyse van de gesprekken met ambtenaren.

De integriteitdeskundigen onder de medewerkers¹⁵⁸ geven in de interviews met de rekenkamer aan dat er nog veel moet worden verbeterd om daadwerkelijk te komen tot een open cultuur. In de afgelopen periode heeft de gemeente volgens hen wel

¹⁵⁷ Interviews ambtenaren.

¹⁵⁸ De rekenkamer doet hiermee op ambtenaren die integriteit tot hun werkpakket hebben.

stappen voorwaarts gemaakt, maar is er nog steeds een lange weg te gaan.¹⁵⁹ Zo geeft een medewerker aan dat dit over veel meer gaat dan integriteit alleen. Het gaat ook over de organisatiecultuur in het algemeen. De vraag is of medewerkers de open cultuur ook zo ervaren.¹⁶⁰

Over de mate waarin de cultuur als open wordt ervaren en medewerkers tegenspraak kunnen bieden, verschilt de perceptie tussen management en de werkvloer. Vanuit bestuurders en topmanagement is in meerdere interviews aangegeven dat er sprake is van een open cultuur en dat het ze zou verbazen als er sprake is van angst.¹⁶¹ Vanuit de medewerkers hebben meerdere personen aangegeven bang te zijn hun baan te verliezen of schade op te lopen door het bieden van tegenspraak of het melden van een integriteitschending.¹⁶² Refererend naar situaties waarbij het doen van een melding niet goed afliep voor de melder, geven diverse respondenten aan iets bij signalering niet te melden, of zich eerst grondig hierop te beraden.

De aanwezigen zijn het onderling oneens over of ze een melding zouden maken als het gaat om de wethouder of burgemeester. Een aantal respondenten zou zich schikken, bijvoorbeeld omdat ze bang zijn hun baan te verliezen. Andere respondenten geven aan altijd er tegen in te gaan, want regels zijn regels.

“De angst om een melding te maken, wordt veroorzaakt doordat mensen denken: ‘Ik word uiteindelijk het kind van de rekening, de organisatie gaat zich tegen mij keren, ik word gezien als lastpak’.”
(bron: groepsgesprekken)

Er zijn echter ook medewerkers die vinden dat er wel degelijk ruimte is voor tegenspraak en sprake is van een open cultuur. Uit de enquête blijkt dat respondenten in hoge mate vinden dat de cultuur binnen hun organisatieonderdeel/cluster dusdanig is dat medewerkers onderling elkaar aanspreken op zaken die mogelijk niet integer zijn (4,07 op een schaal van 1 tot 5). Ook indien een senior-collega afwijkt van de gangbare procedure, heeft het merendeel van de respondenten (89%) geen moeite om deze collega hierop aan te spreken, bijvoorbeeld omdat dit kan binnen de heersende cultuur of omdat het je verantwoordelijkheid als ambtenaar is.

- de cultuur is zodanig dat dit kan: “Binnen inkoop spreken we elkaar altijd aan en nooit meegemaakt dat iemand daar moeilijk over doet.”
 - het is je verantwoordelijkheid: “Indien je het lastig vindt een collega ergens op aan te spreken of de discussie aan te gaan ontbreekt het je aan de belangrijkste competentie die een inkoper nodig heeft en dat is onafhankelijkheid.”
 - regels zijn regels: “Er zijn niet voor niks afspraken, je mag elkaar hierop aanspreken.”
 - er persoonlijk geen moeite mee hebben: “Ik ben vrij assertief en niet gevoelig voor hiërarchie. Taak is belangrijker dan de persoon.”
- (bron: enquête)

¹⁵⁹ Interviews ambtenaren.

¹⁶⁰ Interview ambtenaar.

¹⁶¹ Interviews ambtenaren.

¹⁶² Interviews ambtenaren.

Het elkaar aanspreken op integriteit blijkt voor sommige ambtenaren echter niet altijd eenvoudig. Het ligt volgens ambtenaren aan de cultuur van het team waarin je werkt. Het wordt bijvoorbeeld als lastiger ervaren om elkaar aan te spreken wanneer er een team met veel verloop is, of met veel externen. In deze situaties voelt aanspreken minder veilig.¹⁶³ Als je elkaar minder goed kent is het eveneens lastig om dingen als integriteit te interpreteren, omdat je de context niet goed genoeg kent. Ook de positie van een collega kan een rol spelen. Sommige ambtenaren zouden er moeite mee hebben een senior-collega aan te spreken, bijvoorbeeld vanwege angst voor ontslag.

- hiërarchie: "Het is best lastig om bijvoorbeeld een directeur aan te spreken terwijl hij/zij ook input levert aan je beoordeling."
 - angst voor ontslag: "De kans is reëel dat je eigen kop er af gaat. Je denkt dus wel 2x na voor je iemand aanspreekt." & "In het verleden meegemaakt dat als je mensen (leidinggevende aanspreekt hierop, je als vervelend ervaren wordt en je wordt dan na verloop van tijd overgeplaatst naar een andere afdeling."
 - niet iedereen is aanspreekbaar: "Niet alle collega's staan even open voor feedback..."
- (bron: enquête)

6-4 toepassen beheersmaatregelen in inkoopproces

Vanuit DC Inkoop en ABZ wordt intensief gewerkt aan het implementeren van de getroffen verbetermaatregelen die de grip van DC Inkoop en ABZ op een (meer) rechtmatige en integere procesvoering van inkoop en aanbesteden verder moeten vergroten. Met de implementatie is in januari 2015 gestart. 2016 zal in het teken staan van het implementeren en optimaliseren van de maatregelen. Per eind 2016 zullen conform planning alle maatregelen geïmplementeerd moeten zijn en adequaat moeten functioneren.

De rekenkamer constateert dat een flink aantal maatregelen zijn vruchten begint af te werpen, maar dat er ook nog het nodige moet gebeuren om de diverse maatregelen op een juiste wijze te laten werken. DC Inkoop onderkent dat nog niet alle maatregelen in de praktijk afdoende werken. Dit is ook voorzien in het verbeterprogramma.

6-4-1 verbeterspoor 1: expirerende contracten

De uitvoering van maatregelen op expirerende contracten resulteert in grotere bewustwording om expirerende contracten beter in kaart te krijgen en te sturen op tijdige behandeling ervan. Informatievoorziening over bestaande contracten en nieuwe aanbestedingen is echter niet optimaal, en de beschikbare informatie is vaak niet volledig of juist. Niet alle contractmanagers of -beheerders zijn zich voldoende bewust van hun taken en verantwoordelijkheden.

expirerende contracten

Vanuit DC Inkoop wordt volgens geïnterviewden stevig gestuurd op expirerende (aflopende) contracten. Door expliciet aandacht te besteden aan contractmanagement zijn de afgelopen periode veel contracten boven water gekomen die -juridisch gezien- al geruime tijd verlopen waren. DC Inkoop stuurt er op om deze contracten opnieuw in de markt te zetten. Dit gebeurt gefaseerd.¹⁶⁴

¹⁶³ Groepsgesprek ambtenaren.

¹⁶⁴ Interviews ambtenaren.

Uit diverse gesprekken blijkt dat het besef binnen clusters toeneemt dat alle contracten bij inkoop bekend moeten zijn. Contracten worden steeds vaker aan inkoop gemeld. Dit geldt ook voor lopende contracten die bij inkoop nog onbekend zijn. Het resterende aantal bij inkoop onbekende contracten ten tijde van het onderzoek wordt door betrokkenen ingeschat op ongeveer 20% van alle contracten.¹⁶⁵

Bij expirerende contracten geeft DC Inkoop advies aan de contractmanager of contractbeheerder over aspecten recht- en doelmatigheid bij het expireren van contracten. Uit gesprekken komt het beeld naar voren dat nog niet alle contracten gekoppeld zijn aan een contractmanager of contractbeheerder.¹⁶⁶ De rekenkamer kan dit beeld bevestigen doordat bij het vergaren van informatie voor diverse dossiers die voor de dossieranalyse zijn gebruikt, in een aantal gevallen de contractmanager op papier niet de contractmanager bleek te zijn. Waar er wel een deugdelijke koppeling is, dan blijkt niet iedere contractmanager of contractbeheerder zich voldoende bewust van zijn of haar taken en verantwoordelijkheden inzake het tijdig signaleren van aflopende contracten en hoe daarop te handelen.¹⁶⁷

aanbestedingskalender

De rekenkamer constateert dat de aanbestedingskalender niet volledig is, omdat niet alle Europese aanbestedingen zijn opgenomen op de aanbestedingskalender. Tijdens het onderzoek zijn diverse Europese aanbestedingen aangetroffen op TenderNed die niet op de aanbestedingskalender zijn of waren vermeld. Voorbeelden hiervan zijn de aanbestedingen 'Assurantiediensten' en 'De beste energieleverancier voor Rotterdam' (beide cluster RSO) en de aanbestedingen 'Hoekse lijn: aanleg stations en baan' (cluster SO) en 'Basisregistratie Grootchalige Topografie en Leidingenverzamelkaart' (cluster SB).¹⁶⁸

Tegelijkertijd bleek van diverse dossiers, die wel waren aangekondigd op de aanbestedingskalender, dat deze om uiteenlopende redenen alsnog niet aanbesteed werden. Ook staan op de aanbestedingskalender opdrachten waarvan al duidelijk was dat deze contractueel verlengd (en dus niet opnieuw aanbesteed) zouden gaan worden. Op de aanbestedingskalender staan derhalve ook nog dossiers waarvan het cluster al besloten heeft het contract bijvoorbeeld te verlengen. Zo zijn de aanbestedingen 'Koffie-automaten'¹⁶⁹ en 'Verhuisdiensten'¹⁷⁰ (beide cluster RSO) aangekondigd op de aanbestedingskalender, maar blijkt uit navraag bij het cluster dat in beide gevallen het huidige contract is verlengd en er niet wordt aanbesteed.

Daarnaast staan in de aanbestedingskalender diverse onjuistheden. Zowel uit de gesprekken als uit de voorbereiding op de dossieranalyse (waarbij mede op basis van de aanbestedingskalender een selectie van dossiers is gemaakt) kwam naar voren dat

¹⁶⁵ Interviews ambtenaren.

¹⁶⁶ Interviews ambtenaren, groepsgesprekken.

¹⁶⁷ Analyse rekenkamer interviews ambtenaren.

¹⁶⁸ Deze aanbestedingen dateren van mei, augustus en september 2015, maar zijn niet aangekondigd op de aanbestedingskalenders waarop de vastgestelde aanbestedingen van het tweede en derde kwartaal 2015 zijn vermeld. Ook op eerder verschenen versies van de aanbestedingskalender 2015 zijn deze aanbestedingen niet terug te vinden.

¹⁶⁹ Deze aanbesteding staat op de 'aanbestedingskalender 2015 vastgesteld 2e kwartaal' en de 'aanbestedingskalender vastgesteld 3e kwartaal'.

¹⁷⁰ Deze aanbesteding staat op de 'aanbestedingskalender 2015 vastgesteld 2e kwartaal'.

soms de verkeerde medewerker verbonden is aan een bepaald dossier. Dit bleek zowel aan de kant van inkoop als aan de kant van het cluster het geval. In reactie hierop wordt opgemerkt dat dit te maken heeft met ruis tussen de agenda van de diverse clusters en DC Inkoop. Mutaties in bestaande items op de kalender, dan wel nieuwe zaken die toegevoegd moeten worden of oude zaken die verwijderd moeten worden, worden niet altijd (tijdig) gecommuniceerd. Dit vereist een strakke regie en coördinatie, die in voorkomende gevallen tekort schieten.

Opdrachten die via een meervoudig onderhandse procedure in de markt gezet worden, staan vooralsnog niet vermeld op de aanbestedingskalender. Uit gesprekken kwam naar voren dat dit wel de bedoeling is, maar dat om pragmatische redenen begonnen is met de Europese aanbestedingen. De rekenkamer concludeert dat sinds de invoering van de maatregelen de volledigheid en tijdigheid van wederzijdse informatievoorziening tussen clusters en DC Inkoop over nieuwe aanbestedingen weliswaar is verbeterd, maar nog niet optimaal is.

De gemeente geeft in de ambtelijke reactie verschillende redenen aan waarom de aanbestedingskalender niet volledig is. Onder andere wordt aangegeven dat met sommige aanbestedingen reeds voor 2015 was gestart. Ook wordt aangegeven dat aanbestedingen van werken in 2015 niet op de aanbestedingskalender waren opgenomen, en dat dit inmiddels wel het geval is. Bij één aanbesteding was de reden dat deze met spoed moest worden opgepakt.

Daarnaast geeft de gemeente aan dat inmiddels ook een aanbestedingskalender is opgesteld voor meervoudig onderhandse aanbestedingen. Onduidelijk is of dit een separate aanbestedingskalender is of dat deze is geïntegreerd met de bestaande aanbestedingskalender. Tevens geeft de gemeente aan dat het in het nieuwe systeem de bedoeling is dat alle inkoopaanvragen worden geregistreerd in de verschillende fasen waarin ze kunnen bestaan. Een inkoop kan pas gestart worden als deze registratie heeft plaatsgevonden.

Ten aanzien van het borgen van de volledigheid en juistheid van de aanbestedingskalender geeft de gemeente aan dat voortaan de teamleider, samen met de projectondersteuner, de kalender beheert en afzonderlijke inkopers niet langer mutaties kunnen doen in de kalender.

6-4-2 verbeterspoor 2: uniform inkoopproces

De maatregelen onder verbeterspoor twee dragen bij een betere beheersing van integriteitrisico's in het inkoopproces. Toegevoegde waarde van de maatregelen is nog niet toereikend, doordat nog niet alle maatregelen in de praktijk als beoogd worden uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn dat de in opzet eenduidige procesbeschrijvingen nog niet door iedereen worden toegepast. Procesbeschrijvingen worden als niet goed werkbaar ervaren. Ook werken clusters nog buiten het uniform aanbestedingsplatform om. De digitale kluis borgt het vierogenprincipe in de praktijk, maar wordt pragmatisch toegepast. Het genereren van opdrachtbriefen voor werken vanuit Oracle is gedeeltelijk geïmplementeerd. Andere voorbeelden zijn dat het niet duidelijk is of de juridische toets wel altijd wordt uitgevoerd. De dossiervorming is vooralsnog onvoldoende. Ook is niet duidelijk of de eindcontrole door de teamleider altijd plaatsvindt en met welke diepgang.

eenduidige inkoopprocesbeschrijvingen

Het valt de rekenkamer op dat de inhoud van de inkoopprocesbeschrijvingen, in het bijzonder specifieke stappen en vereiste acties, nog onvoldoende bekend is onder de gebruikers. Dit geldt met name voor projectleiders en contractmanagers/beheerders binnen de clusters. Uit de enquête en interviews blijkt dat inkopers beter bekend zijn met de (inhoud van de) diverse procesbeschrijvingen. Zij geven wel aan de vele stappen en te nemen acties (en de registratie daarvan in diverse checklists en formulieren) complex en tijdrovend te vinden.

Binnen DC Inkoop en ABZ is men zich er van bewust dat de in de praktijk toegepaste werkwijzen nog toe moeten groeien naar de werkwijze zoals wordt beoogd in de procesbeschrijvingen. Aangegeven wordt dat hier de komende periode nog hard aan gewerkt gaat worden.¹⁷¹

Het nieuwe systeem dat het geüniformeerde inkoopproces moet gaan ondersteunen, is nog in ontwikkeling (zie ook paragraaf 7-3-2). In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat de genomen maatregelen om het inkoopproces eenduidig te laten verlopen nog niet gebruiksvriendelijk zijn en dat dit door de systeemaanpassingen gerealiseerd moet gaan worden. Deze realisatie zal in 2016 / 2017 moeten gaan plaatsvinden.

Uit de rekenkamerenquête blijkt dat zowel respondenten van de inkooporganisatie als respondenten uit de clusters positief staan tegenover de aangepaste procesbeschrijvingen. De procesbeschrijvingen worden ervaren als duidelijk (3,95 op een schaal van 1 tot 5). Ze geven aan dat de procesbeschrijvingen leiden tot meer eenduidigheid in het inkoopproces. Iets minder tevreden is men over de werkbaarheid van de procesbeschrijvingen in de praktijk (3,41).

centrale bereikbaarheid DC Inkoop / ABZ

Met name tijdens de groepsgesprekken werd opgemerkt dat onderlinge bereikbaarheid soms een issue is. Veel communicatie verloopt momenteel via systemen. Tussen inkoop en clusters wordt bijvoorbeeld over het afwijzen of aanvullen van motiveringsformulieren gecommuniceerd via Planon. Planon is een systeem waarover tijdens het onderzoek veel geklaagd is. Ambtenaren geven aan dat het moeizaam en tijdrovend is contact met elkaar te zoeken. Ook telefonisch is het niet altijd makkelijk elkaar te bereiken en ook fysieke ontmoetingen met clusters kosten erg veel tijd.

De meeste respondenten zijn het er over eens dat juist door het gebruik van systemen om met collega's te communiceren het persoonlijk contact minder is geworden. Respondenten geven aan dat gewaakt moet worden dat medewerkers niet alleen maar via systemen met elkaar gaan communiceren, maar dat het cruciaal is om ook warme contacten te blijven zoeken om zaken te bespreken.

"Sommige motiveringen slaan inhoudelijk de plank volledig mis. Hierover wordt nu via een systeem met elkaar gecommuniceerd. Terwijl wanneer je even met elkaar in gesprek gaat, kom je er snel en makkelijk uit."

(bron: groepsgesprek)

¹⁷¹ Interviews ambtenaren.

één uniform aanbestedingsplatform voor DC Inkoop en ABZ

Vanuit DC Inkoop / ABZ wordt aangegeven dat, ondanks geldende afspraken hierover, men ervaart dat vanuit clusters toch buiten het platform om met aanbiedende partijen wordt gecommuniceerd.

"Het kan zo zijn dat aanbieders contact opnemen met de inkoper of medewerkers vanuit het cluster. Het is dan aan werknemers de taak om hier op een juiste manier mee om te gaan en leveranciers erop te wijzen dat communicatie over de aanbesteding enkel en alleen via het platform moet verlopen." (bron: interview ambtenaar)

De maatregel dat niet buiten het platform om mag worden gecommuniceerd met potentiële leveranciers vanaf het moment dat de opdracht op de markt wordt gezet tot aan de gunning van de opdracht, wordt niet altijd in acht genomen: "Ik kwam erachter dat er tijdens deze periode vanuit het cluster toch contact was geweest tussen een ambtenaar en een potentiële leverancier. Het is dan belangrijk na te gaan wat er is gezegd en welke informatie is gegeven, zodat de andere potentiële leverancier(s) over dezelfde informatie kunnen beschikken." (bron: groepsgesprek)

digitale kluis

Het openen van de kluis op basis van het vierogenprincipe borgt de integriteit in de praktijk goed, aangezien daadwerkelijk twee personen de kluis moeten openen om de daarin opgenomen (prijs)informatie te openbaren.

Tijdens het onderzoek bleek dat in de praktijk vanuit DC Inkoop en ABZ pragmatisch wordt omgegaan met het openen van de kluis, hetgeen binnen het systeem mogelijk is. Dit betekent dat wanneer een medewerker die aangewezen is om op een bepaald moment de kluis te openen om welke reden dan ook niet in staat is om dit te doen, deze inkoper soms zelf een collega verzoekt om te helpen. Dit is "een andere inkoop of ABZ collega".¹⁷² De rekenkamer heeft geen inzicht hoe vaak dit in de praktijk als zodanig voorkomt.¹⁷³

opdrachtbrieven werken

De opdrachtbrieven voor werken, zijnde de getekende contracten na gunning, worden vooralsnog niet via Oracle maar per e-mail naar de betreffende leverancier gestuurd. Het is nog niet duidelijk wanneer deze maatregel geïmplementeerd gaat worden. Wel zijn door DC Inkoop formats aangemaakt. Deze moeten nog getest worden in Oracle. Vanuit ABZ wordt aangegeven dat dit proces nog niet is ingezet, maar dat de implementatie naar verwachting wel begin 2016 zal plaatsvinden.¹⁷⁴

In de ambtelijke reactie wordt aangegeven dat deze maatregel inmiddels deels werkt. Sinds december 2015 is het genereren van opdrachtbrieven uit Oracle mogelijk en per januari 2016 zijn betrokken medewerkers geïnstrueerd over het juiste gebruik hiervan.

¹⁷² Interview ambtenaar.

¹⁷³ De rekenkamer nam waar dat tijdens het openen van de digitale kluis de aangewezen buddy niet beschikbaar was. Vervolgens heeft de medewerker zelf een collega gevraagd om te helpen de kluis te openen. Deze collega nam de honneurs waar en heeft administratief de toegang tot de kluis gefaciliteerd.

¹⁷⁴ Interview ambtenaar.

Opdrachtbrieven voor werken komen echter niet via Oracle tot stand, hier wordt een Word-model voor gebruikt.

vierogenprincipe als standaardonderdeel van het werkproces (buddysysteem)

Doordat in de procesbeschrijving slechts een beperkte verplichting tot het vastleggen van de toets door de buddy is opgenomen (zie paragraaf 5-4-2), kan de rekenkamer niet op grond van haar dossierstudie vaststellen of het vierogenprincipe in alle vereiste gevallen correct wordt toegepast. In de dossiers zijn geen documenten aangetroffen waaruit de toetsing van een buddy is gebleken.

In interviews met de ambtenaren is wel gesproken over het buddysysteem. De ambtenaren spreken daarbij met name over het belang van het kunnen sparren met een buddy. Bijvoorbeeld om bij contractmanagement, voorafgaand aan het vaststellen van een contract of nadien bij het aanpassen van contractvoorwaarden, goed doordachte afspraken te kunnen maken en te voorkomen dat iemand zaken naar zijn of haar hand zet. Door met collega's (of een buddy) te overleggen, kunnen volgens de geïnterviewden signalen worden opgevangen over zaken die mogelijk niet op een juiste of integere manier worden uitgevoerd. In diverse gesprekken wordt aangegeven dat door alle reorganisaties en de mede daardoor toegenomen werkdruk vaak te weinig tijd en ruimte beschikbaar is voor dit soort overleg.

Contractmanagers geven in gesprekken aan niet altijd voldoende ruimte te hebben om met iemand te sparren en signaleren hierbij zelf een risico. Het vierogenprincipe zoals dat binnen de inkooporganisatie is ingericht, geldt in veel mindere mate voor het contractmanagement, zeker bij de kleine(re) contracten, waarin het inzicht bij DC Inkoop gering is. Dat meer toepassing van het vierogenprincipe bij contractmanagement gewenst is, blijkt mede uit onderstaande opmerkingen tijdens gesprekken:

"Vooral in de contracten onder de € 15.000 merk je vriendschappelijke banden in bestaande samenwerkingsrelaties. Afwijkingen worden hier per toeval ontdekt, omdat er geen vaste controle op zaken onder de € 15.000 zit door inkoop."

(bron: groepsgesprek met ambtenaren).

"Risico's liggen vooral bij enkelvoudige aanbestedingen voor relatief lage bedragen. De motivering die vaak wordt gebruikt is dat het een monopolist is die de klus moet klaren. Deze wordt veelal niet afdoende onderbouwd. Negen van de tien keer wordt de inkoper of juridisch adviseur hier niet bij betrokken."

(bron: groepsgesprek met ambtenaren)

Een serieus integriteitsrisico ontstaat wanneer veel kleine inkoopcontractjes bij een en dezelfde leverancier uiteindelijk ophopen tot een grote opdracht. Hierover wordt opgemerkt:

"Als je al deze bedragen onder de € 15.000 bij elkaar optelt, komt het soms tot hoge bedragen. Er zit zeker een risico wanneer er met een bepaalde leverancier veel 'kleine' contractjes worden gesloten."

(bron: groepsgesprek ambtenaren)

Door een gebrek aan registratie en zicht op de inkoop door clusters is niet scherp te stellen hoe frequent een dergelijke constructie in de praktijk voorkomt. Ook bij DC Inkoop ontbreekt dit inzicht. In de ambtelijke reactie wordt aangegeven dat dit risico vanuit inkoop achteraf wordt geanalyseerd, onder andere door een crediteurenscaan uit te voeren.

checks en balances bij beoordeling

samenstelling beoordelingsteam

Uit gesprekken met inkopers en medewerkers uit de clusters blijkt dat er van tevoren wordt nagedacht over de samenstelling van een beoordelingsteam. Er is bijvoorbeeld aangegeven dat een team altijd bestaat uit meerdere personen en dat diversiteit in vakkenis hierbij belangrijk is. Het cluster bepaalt wie er in het beoordelingsteam zitten, maar de inkoper geeft hier als procesbegeleider wel advies bij.¹⁷⁵

De rekenkamer heeft tijdens haar dossieranalyse echter niet kunnen verifiëren of beoordelingsteams daadwerkelijk adequaat worden samengesteld. Bij zes van de tien dossiers werd namelijk niets aangetroffen in de map 'beoordeling' en kan dus noch worden vastgesteld hoe in die gevallen het beoordelingsteam is samengesteld, noch hoe deze heeft gefunctioneerd.¹⁷⁶ Bij de overige dossiers bestonden de beoordelingsteams uit minstens drie personen.

Het samenstellen van een beoordelingsteam blijkt in de praktijk niet altijd even makkelijk. Zo is in een van de groepsgesprekken aangegeven dat vanwege capaciteitsproblemen binnen de clusters er vaak onvoldoende functiescheiding is in een beoordelingsteam. Mensen die contact hebben met leveranciers zitten vaak ook bij de beoordeling, wat een mogelijk integriteitsrisico met zich meebrengt. Een ander voorbeeld is dat er bij clusters soms specialistische kennis extern wordt ingehuurd. Het is hierbij wel eens voorgekomen dat degene die werd ingehuurd vervolgens ook hoofdbeoordelaar was. Dit kan leiden tot ongewenste situaties.¹⁷⁷

In de ambtelijke reactie wordt aangegeven dat de aanwezigheid van de inkoper als niet-inhoudelijke beoordelaar in de beoordelingscommissie een borg is dat de beoordeling adequaat wordt uitgevoerd. Of dit in de praktijk ook altijd het geval is, heeft de rekenkamer door het ontbreken van informatie hierover in de dossiers niet kunnen vaststellen.

beoordeling offertes

In interviews geven inkopers aan dat zij bij het beoordelen van de offertes ervoor trachten te zorgen dat alles goed en eerlijk verloopt. Een inkoper laat tijdens een interview weten:

¹⁷⁵ Interviews ambtenaren en groepsgesprek.

¹⁷⁶ In de ambtelijke reactie wordt aangegeven dat bij twee (van de zes) dossiers (beide meervoudig onderhandse aanbestedingen) waarbij geen beoordeling aanwezig is in het dossier, er slechts één aanbieder was en om deze reden geen beoordeling heeft plaatsgevonden.

¹⁷⁷ Interviews ambtenaren en groepsgesprek.

"In een gesprek probeer je als procesbegeleider alle meningen te horen. Als onduidelijk is hoe iemand tot een oordeel is gekomen, wordt er naar de motivatie gevraagd: 'Bewijs maar waarom je zo veel punten geeft aan een leverancier'."

(bron: interview ambtenaar)

Uit een groepsgesprek komt naar voren dat deelnemers enerzijds mogelijkheden zien om partijen waar goede ervaringen mee zijn, een hoge(re) score te geven. Dit hoeft niet bewust te zijn. Het kan ook zo zijn dat de herkenbaarheid van een logo/de huisstijl van een bepaalde leverancier op een offerte je onbewust beïnvloedt, aldus een van de deelnemers. Anderzijds vindt men ook dat het positiever beoordelen van een bepaalde leverancier wordt beperkt door het beoordelingsteam. De onafhankelijke rol van de inkoper binnen dit team, borgt volgens de deelnemers dat de beoordeling zuiver en eerlijk verloopt. In die zin staat of valt alles met de kwaliteit van de desbetreffende inkoper. In de enquête wordt over de begeleidende rol van de inkoper onder andere gezegd:

"Inkoop bewaakt de objectiviteit van de gunning."

De inkoper "heeft onze groep scherp gehouden op een goed onderbouwde en eerlijke beoordeling van de plannen."

(bron: enquête)

Op basis van gesprekken constateert de rekenkamer dat inkopers verschillend te werk gaan. Hierbij houden zij zich niet altijd aan geldende procedures. Sommige inkopers doen de beoordeling via Commerce-Hub, zoals ook is voorgeschreven in de procesbeschrijvingen. Anderen doen de beoordeling op papier,¹⁷⁸ waardoor het eventueel mogelijk is beoordelingen achteraf aan te passen. Ook blijkt uit gesprekken dat, in tegenstelling tot wat is voorgeschreven in de procesbeschrijvingen, sommige inkopers bij het gunningscriterium EMVI de prijs doorgeven aan het beoordelingsteam, hetgeen niet de bedoeling is. Dit kan leden van het team mogelijk beïnvloeden in hun kwalitatieve beoordeling van de offerte.

Daarnaast is in interviews aangegeven dat de inkoper vrij is om de werkwijze van de beoordeling te bepalen. Zo wordt de mogelijkheid beschreven om alle beoordelaars een individuele beoordeling te laten geven en dan een gemiddelde te nemen. Een andere mogelijkheid, volgens de geïnterviewden, is om de beoordelaars eerst een individuele beoordeling te laten geven en daarna tijdens een gesprek tot een gezamenlijke beoordeling te komen (in consensus). Een inkoper geeft hierover aan:

"Als je het gemiddelde neemt, zou het kunnen zijn dat er op een dusdanige manier wordt beoordeeld dat de verkeerde (niet de beste voor Rotterdam) partij eruit komt omdat men het antwoord verschillend heeft geïnterpreteerd en daardoor te hoog of te laag heeft beoordeeld. In een gesprek

¹⁷⁸ Een van de redenen die hierbij wordt gegeven is dat sommige inkopers Commerce-Hub een ingewikkeld systeem vinden en daarom liever op papier te werk gaan.

met nog vier of vijf anderen wordt dit voorkomen. Het gezamenlijke beoordelingsgesprek helpt om eventuele onduidelijkheden weg te nemen en te borgen dat iedereen dus op dezelfde wijze beoordeelt.”

(bron: interview ambtenaar)

De vrije werkwijze wordt bevestigd door de dossieranalyse die de rekenkamer uitvoerde. In twee dossiers¹⁷⁹ waar adequate beoordelingen werden aangetroffen, bleek dat in een geval een gemiddelde werd genomen van alle beoordelingen. In het andere geval kwam men uiteindelijk in consensus tot een beoordeling. Wat betreft twee andere dossiers waarbij iets is vastgelegd ten aanzien van de beoordeling, zijn bij één dossier daarvan alleen de individuele beoordelingen terug te vinden. Bij het andere dossier is alleen de eindbeoordeling terug te vinden. Bij zes aanbestedingen is niets vastgelegd in de dossiers over de beoordeling van de offertes. Deze bevinding wordt bevestigd door de resultaten van de enquête: bijna een vijfde van de respondenten (die bekend zijn met het verbeterprogramma) vindt dat er momenteel nog altijd geen betere vastlegging is van beoordelingen en besluiten. Dit wil niet zeggen dat beoordelingen niet of niet adequaat hebben plaatsgevonden. De rekenkamer kan echter op basis van de beschikbare informatie niet vaststellen of de werking van deze maatregel voldoende is.

verrichten van integriteitstoets op leveranciers

Wat betreft de werking van het uitvoeren van een integriteitstoets bij (nieuwe) leveranciers heeft de rekenkamer, zoals eerder vermeld in paragraaf 6-1, tien aanbestedingsdossiers bekeken. Aangezien de integriteitstoets geldt voor alle leveranciers (bestaande en nieuwe) waarmee een nieuwe overeenkomst wordt aangegaan dan wel waarmee een bestaande overeenkomst wordt verlengd, zouden alle dossiers een toets moeten bevatten. De rekenkamer heeft echter slechts in één geval een ingevuld formulier aangetroffen in het dossier. Door het ontbreken van een integriteitstoets in de dossiers, kan de rekenkamer niet vaststellen of deze toets in de praktijk wordt uitgevoerd.

Een van de contracten waarbij geen integriteitstoets werd aangetroffen, betreft een pilot. Volgens de begeleidende inkoper hoeft dit dossier niet te zijn voorzien van een toets, omdat het hier gaat om een pilot en niet om een aanbesteding.¹⁸⁰ Het lijkt de rekenkamer logisch dat ook bij pilots een integriteitstoets zou moeten worden uitgevoerd. Er wordt immers een overeenkomst gesloten met een leverancier.

Aan de hand van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer vast dat in de praktijk geen integriteitstoets wordt uitgevoerd op bestaande leveranciers, waarmee een nieuwe overeenkomst wordt aangegaan, dan wel waarmee een bestaande overeenkomst wordt verlengd. Dit in tegenstelling tot wat de gemeente hiervoor in de notitie ‘Beheersing integriteitrisico’s leveranciers’ heeft bepaald.

motiveringsformulier

Het motiveringsformulier wordt door DC Inkoop als een krachtig instrument ervaren dat de kwaliteit van de keuze voor de marktbenadering borgt. Sinds het

¹⁷⁹ In totaal zijn tien dossiers geanalyseerd.

¹⁸⁰ Interview ambtenaar.

motiveringsformulier verplicht is gesteld (voor alle aanbestedingen boven de € 15.000), is het gebruik ervan toegenomen.¹⁸¹ Wel wordt vanuit inkoop opgemerkt dat het gebruik van het formulier binnen de clusters nog wel met frisse tegenzin gebeurt. Inkoop hamert er in voorkomende gevallen op dat het belangrijk is de marktbenadering deugdelijk te motiveren. In het algemeen merken respondenten op dat het gebruik van het motiveringsformulier ‘onderdeel van het systeem’ begint te worden.

Wel is de ervaring (vanuit DC inkoop) dat, doordat het gebruik van het eenvoudige motiveringsformulier onder € 15.000 niet verplicht maar aanbevolen is, het in de praktijk voor deze categorie aanbestedingen bijna niet wordt toegepast. Hier zitten echter wel significante risico's op mogelijke integriteitschendingen.¹⁸²

In de praktijk blijkt uit de motiveringsformulieren dat de termen enkelvoudig onderhands en meervoudig onderhands door elkaar worden gebruikt en er begripsverwarring is over de toepassing van deze typen aanbestedingen door de clusters. Zo wordt bij diverse aanbestedingsdossiers gesproken over een meervoudig onderhandse aanbesteding, terwijl in de praktijk blijkt dat aan meerdere een-op-een geselecteerde partijen enkelvoudig wordt gegund. Er worden bijvoorbeeld twintig raamcontracten met een-op-een geselecteerde leveranciers opgesteld, maar gesproken wordt van een meervoudig onderhands aanbesteedde dienst. Meervoudig aanbesteden betekent juist dat voor iedere opdracht die in de markt wordt gezet meerdere partijen (minimaal drie en maximaal vijf) worden gevraagd aan te bieden. Hier wordt in de praktijk pragmatisch mee omgegaan.

De kwaliteit van de inhoudelijke onderbouwing in motiveringsformulieren varieert, zo blijkt uit gevoerde gesprekken en de door de rekenkamer uitgevoerde dossieranalyse. Aangegeven wordt dat de gewenste marktbenadering in sommige motiveringsformulieren bijzonder deugdelijk onderbouwd is, maar in andere een gedegen onderbouwing ontbreekt of mager is. Vanuit inkoop wordt als onderdeel van de lichte en de juridische toets gewaakt op de deugdelijkheid van de motivering. Indien de motivering niet deugdelijk is, gaat het motiveringsformulier terug naar het cluster met het verzoek de motivering te verbeteren, tot inkoop met de motivering kan instemmen. Door bijna een kwart (24%) van de respondenten van de rekenkamerenquête wordt echter aangegeven dat deze toets op de motivering niet altijd plaatsvindt.

Ondanks dat het motiveringsformulier een goed instrument is om inzicht te krijgen in de onderbouwing van de gekozen marktbenadering, is het toepassen van het instrument volgens de meeste respondenten met name bedoeld om de rechtmatigheid van de keuze voor marktbenadering te borgen. Het motiveringsformulier biedt in die zin minder waarborg voor integriteit. Dit komt mede omdat het voor inkoop niet makkelijk blijkt om de inhoud van het motiveringsformulier op basis van objectieve criteria te kunnen beoordelen. Aangegeven wordt dat individuele kennis van en ervaring met wet- en regelgeving en marktbenaderingen in hoge mate bepalend is voor de kwaliteit van de beoordeling.¹⁸³

¹⁸¹ Groepsgesprek ambtenaren.

¹⁸² Interviews ambtenaren, groepsgesprekken en enquête.

¹⁸³ Interviews ambtenaren.

‘lichte’ toets op bestelaanvraag en motiveringsformulier door inkoop

De ‘lichte’ toets voor aanbestedingen beneden de € 207.000 is, zo werd in diverse gesprekken aangegeven, geen garantie dat er in het inkoopproces geen gekke (of niet-integere) zaken gebeuren. De kwaliteit van deze toets hangt in de praktijk nauw samen met de kwaliteit van het opgestelde motiveringsformulier. Als het motiveringsformulier van matige kwaliteit is, is het voor de inkoper moeilijk om te komen tot een goed advies over de gemotiveerde marktbenadering.

In de praktijk komt het regelmatig voor dat het motiveringsformulier niet direct bij de bestelaanvraag, die door het cluster in Planon wordt aangemaakt, is bijgevoegd. Vanuit inkoop wordt dit als frustrerend ervaren, aangezien het cluster dan moet worden verzocht het motiveringsformulier alsnog aan te leveren voor toetsing. Inkopers geven aan dat hiermee kostbare tijd verloren gaat in het inkoopproces.¹⁸⁴

Er zijn geen heldere maatstaven ontwikkeld om de kwaliteit van de motivering van de gemaakte keuze van marktbenadering te kunnen beoordelen. Inkopers geven aan dit, afhankelijk van de kwaliteit van de motivering, een lastige exercitie te vinden. Uit een aantal gesprekken met inkopers komt duidelijk naar voren dat het oordeel niet altijd op een rationele afweging is gebaseerd. Ook wordt aangegeven dat de kwaliteit van de onderbouwing in het motiveringsformulier soms erg mager is.¹⁸⁵

Ook blijkt uit gesprekken dat de kwaliteit van de uiteindelijke beoordeling sterk afhankelijk is van de inkoper. Niet alle inkopers kijken even zorgvuldig naar de inhoud van de onderbouwing van de gewenste marktbenadering in het motiveringsformulier, maar stellen zich tevreden op het moment dat er een motiveringsformulier ligt.¹⁸⁶

“Het motiveringsformulier is slechts een checklist. Vanuit de inkooporganisatie wordt niet altijd gedetailleerd gekeken naar de inhoudelijke motivering van de gekozen marktbenadering. Het gaat er met name om dat er een motiveringsformulier ligt.” (bron: interview ambtenaar)

“Wat mij triggert in een motiveringsformulier is de aanduiding van het cluster dat de gewenste marktpartij een monopolist is en dat geen enkele andere partij kan leveren wat het cluster wil inkopen. Dan ga ik collega's erbij betrekken, navragen en op internet zoeken om te kijken of dit echt zo is. Je hebt zelf niet altijd genoeg specialisme, maar kent genoeg mensen die wel specialist zijn en die je kunt raadplegen. Echter kan je de echte reden van het cluster om af te wijken niet altijd achterhalen.”
(bron: groepsgebesprek)

Het is niet duidelijk wat de status is van een advies van de inkoper als de uitkomst van de lichte toets negatief is (geen akkoord op de gekozen marktbenadering). Evenmin heeft de rekenkamer een scherp beeld kunnen krijgen van de wijze waarop inkopers hun advies vastleggen en communiceren naar het cluster. Dit gebeurt soms niet, soms wel in Planon. Ook wordt in de praktijk soms per e-mail

¹⁸⁴ Interviews ambtenaren.

¹⁸⁵ Interviews ambtenaren.

¹⁸⁶ Interviews ambtenaren en groepsgebesprek ambtenaren.

gecommuniceerd.¹⁸⁷ Het cluster is uiteindelijk verantwoordelijk om al dan niet iets te doen met het advies van inkoop. Indien de inkoper signaleert dat zijn advies door het cluster wordt genegeerd en hij of zij vindt dit zwaarwegend, dan kan de inkoper zijn advies voorleggen aan de teamleider inkoop. Uit gesprekken komt naar voren dat dit sterk afhangt van de inkoper.¹⁸⁸ In de praktijk wordt hier door inkopers op verschillende wijze mee omgegaan.¹⁸⁹

In de ambtelijke reactie wordt aangegeven dat bij een negatieve uitslag van de 'lichte toets' door de inkoper de bestelaanvraag wordt geretourneerd naar het cluster en dat bij blijvende onenigheid tussen inkoop en cluster de motivering wordt besproken in het wekelijkse escalatieoverleg.

Een lichte toets is niet voorgeschreven voor inkopen onder de € 15.000. Het indienen van een motiveringsformulier bij DC Inkoop is zoals gezegd in deze gevallen vrijwillig en gebeurt in de praktijk in beperkte mate.¹⁹⁰

juridische toets voor aanbestedingen boven de € 207.000

Wat betreft het invullen van de zogenoemde 'checklist JAS' blijkt uit de dossieranalyse van de rekenkamer dat van de vier dossiers boven de € 207.000 euro geen enkel een ingevulde 'checklist JAS' bevat. Wel zijn bij twee dossiers aanwijzingen te vinden dat een juridisch aanbestedingsspecialist is betrokken bij de aanbesteding, namelijk in de vorm van e-mails over bijvoorbeeld de Nota van Inlichtingen.

In de ambtelijke reactie is aangegeven de checklist JAS in de loop van 2015 is afgeschaft en dat de teamleider checkt of de juridisch aanbestedingsspecialist betrokken is geweest tijdens een Europese aanbesteding.

In interviews is aangegeven dat er vanuit ABZ door de invoering van deze maatregel strakker wordt getoetst op rechtmatigheid. ABZ krijgt met deze toets echter geen inzicht in de (mate van) interactie die het cluster reeds heeft gehad met bepaalde marktpartijen, voordat de aanvraag en bijbehorende stukken bij ABZ worden ingediend. Wel geven geïnterviewden aan dat ABZ waakzaam is op het veelvuldig terugkomen van dezelfde leveranciers bij aanvragen. Als reden wordt aangegeven dat als sommige leveranciers frequent worden uitgenodigd om aan te bieden, er sprake kan zijn van een ongelijke benadering van de markt.¹⁹¹ ABZ kan niet zien of een leverancier bijvoorbeeld een rol heeft gehad bij het schrijven van het bestek. Dit hoeft ook niet te worden gemeld in Oracle of in het motiveringsformulier.¹⁹²

inrichten van een uniform inkoopdossier

De rekenkamer constateert dat ondanks duidelijke afspraken en spelregels over het registreren en bijhouden van het digitale dossier, niet alle medewerkers de aanbestedingsdossiers op de K-schijf consequent, tijdig en gestructureerd bijwerken.¹⁹³ Hierdoor staat niet van alle lopende dossiers informatie opgenomen op

¹⁸⁷ Analyse dossieronderzoek, interviews ambtenaren en groepsgesprekken ambtenaren.

¹⁸⁸ Interviews ambtenaren en groepsgesprekken ambtenaren.

¹⁸⁹ Analyse interviews.

¹⁹⁰ Interviews ambtenaren.

¹⁹¹ Interviews ambtenaren.

¹⁹² Interview ambtenaar.

¹⁹³ Analyse dossierstudie.

de K-schijf en, daar waar deze dossiers wel gevuld zijn, zijn deze veelal niet actueel of compleet.

Zoals vermeld heeft de rekenkamer tien dossiers uit 2015, waarvan de aanbestedingsprocedure is afgerond, geanalyseerd op dossiervorming. Een overzicht van deze analyse is te vinden in tabel 6-1.

tabel 6-1: analyse dossiervorming

dossier	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
type aanbesteding	EOAP/ pilot	EOAP	MOAP	MOAP	MOAP	MOAP	EA	EA	EA	EA
juiste mappenindeling	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
motiveringsformulier	■	■	■	■	■	■	■	n.v.t.	■	■
marktonderzoek	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
planning	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
individuele en definitieve beoordeling(en)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
nota van gunning	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
checklist integriteit	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
overeenkomst	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
correspondentie	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
checklist teamleider 1*							■	■	■	■
checklist teamleider 2*							■	■	■	■
checklist teamleider 3*							■	■	■	■
checklist teamleider 4*							■	■	■	■
checklist JAS*							■	■	■	■

■ aanwezig
 ■ deels aanwezig/niet op juiste plek
 ■ afwezig/zeer gebrekkig

* alleen van toepassing bij aanbestedingen boven de € 207.000

Uit deze analyse komt in de eerste plaats naar voren dat niet in alle gevallen de juiste mappenindeling wordt gehanteerd: mappen zijn niet aanwezig of documenten staan niet in de juiste map.¹⁹⁴ Wat betreft specifieke documenten die aanwezig zouden moeten zijn, heeft de rekenkamer bij veel dossiers niets aangetroffen. Zo is in geen van de dossiers een motiveringsformulier aanwezig.¹⁹⁵ Slechts in één geval is een motivering aangetroffen, maar deze wijkt af van het standaard motiveringsformulier. Ook andere documenten ontbreken bij veel dossiers of zijn slechts deels aanwezig, zoals documentatie over marktonderzoek,¹⁹⁶ de beoordelingen van de offertes, de correspondentie en de checklist JAS (indien nodig). Slechts bij één dossier is een planning aanwezig. Bij een ander dossier wordt door de teamleider op de checklist aangegeven dat de planning inderdaad ontbreekt en wordt toegelicht waarom dit zo

¹⁹⁴ In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat veel stukken wel degelijk gedocumenteerd zijn, echter op een andere plaats dan op de K-schijf.

¹⁹⁵ In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat de motiveringsformulieren wel degelijk aanwezig zijn, maar op een andere plek dan op de K-schijf, namelijk in Oracle bij de bestelaanvraag.

¹⁹⁶ De gemeente geeft in ambtelijk wederhoor aan dat de processtap 'marktonderzoek' geen verplichte activiteit is binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid ondanks dat hier een map voor is opgenomen in de vaste mappenstructuur op de K-schijf.

is. Overeenkomsten¹⁹⁷ en nota's van gunning zijn iets vaker aangetroffen dan de andere documenten, maar ook hier geldt dat dit niet voor elk dossier zo is.

Naast de analyse van de tien hierboven genoemde dossiers heeft de rekenkamer vier andere dossiers geanalyseerd op aspecten van het inkoop- en aanbestedingsproces. Ook voor deze dossiers (zie paragraaf 7-4) heeft de rekenkamer veel moeite moeten doen om de informatie (enigszins) compleet te krijgen. De rekenkamer zag bij één van deze dossiers bijvoorbeeld dat de onderbouwing van opgehoogde contractwaarden (van € 12,5 mln. naar € 20 mln.) niet op transparante wijze is gebeurd. De onderbouwing hiervoor wordt door het clusters opgesteld en hoeft niet in het dossier te worden opgenomen. Bij een ander dossier is door het cluster aangegeven dat ze een marktonderzoek hebben uitgevoerd waaruit blijkt dat er slechts één partij op de markt is die kan leveren waar behoefte aan is. De vastlegging van dit marktonderzoek is echter zeer beperkt en biedt amper inzicht in wat het onderzoek precies heeft ingehouden. Het resultaat van de onvolledige dossiers, is een beperkte transparantie over gemaakte keuzes.

In verschillende gesprekken is gevraagd naar de redenen voor het niet goed bijhouden van de dossiers. Hieruit komt naar voren dat veel inkopers vanuit praktische en tijdsoverwegingen ervoor kiezen relevante informatie op de eigen PC te beheren en op bepaalde momenten, tijdens of na afronding van de inkoop of aanbesteding, het dossier op de K-schijf te completeren. Daarnaast blijkt in de praktijk dat de controle op de volledigheid van aanbestedingsdossiers door projectondersteuning momenteel niet wordt uitgevoerd bij alle dossiers. De aandacht gaat nu vooral naar de grote aanbestedingsdossiers, aangezien er te weinig capaciteit is.

(eind)controle door teamleider op het juist doorlopen van het proces

De rekenkamer heeft in haar dossieranalyse ook gekeken naar de aanwezigheid en volledigheid van checklisten van de teamleider. Vier van de tien dossiers betroffen aanbestedingen boven de € 207.000. Bij twee van deze dossiers is niets vastgelegd wat betreft de controles door de teamleider. Bij de overige twee dossiers ontbreekt checklist 4 (o.a. volledigheid aanbestedingsdossier). Checklist 3 (Nota van Gunning) is slechts bij een dossier aanwezig. Daar waar de checklisten aanwezig zijn, zijn deze volledig ingevuld en voorzien van opmerkingen.

De rekenkamer kan op basis van de onderzochte dossiers niet vaststellen in hoeverre de controles door de teamleider daadwerkelijk altijd plaatsvinden. Wel laten de enquêteresultaten zien dat volgens 90% van de respondenten die werkzaam zijn bij de inkooporganisatie er nu altijd een toets plaatsvindt op de volledigheid van het inkoopdossier (oftewel checklist 4). De rekenkamer heeft dit door de gebrekkige dossiervorming niet kunnen vaststellen.

6-4-3 verbeteringspunt 3: eenvoudig bestellen

Er wordt in beperkte mate gebruik gemaakt van het vereenvoudigde bestelformulier. Door het ontbreken van registratie valt niet vast te stellen in hoeverre in de praktijk daadwerkelijk van dit bestelformulier gebruik wordt gemaakt of dat kleine inkopen op andere wijze dan via het bestelformulier worden ingekocht.

¹⁹⁷ In ambtelijke reactie geeft de gemeente aan dat voor dossier 6 en 10 geen contract is afgesloten omdat het hier een eenmalige opdracht betrof die is bevestigd door middel van een inkooporder / opdrachtbrief.

Het bestellen via een vereenvoudigd bestelformulier is momenteel alleen beschikbaar voor borrels en lunches buiten de deur. Andere zaken zoals taxivervoer en bloemen kunnen niet worden besteld via het formulier.¹⁹⁸ De inkoopvoortgangsrapportage van augustus 2015 meldt dat voor specifieke uitgaven aan lunches en borrels het vereenvoudigd bestelformulier kan worden gebruikt door clusters BSD en RSO. In de inkoopvoortgangsrapportage¹⁹⁹ van september wordt gemeld dat ook SB en SO mee gaan doen. Dit geldt dan voor lunches of borrels buiten de werkplek. In de ambtelijke reactie wordt aangegeven dat één cluster gebruik maakt van het eenvoudig bestelproces, te weten RSO. Per 2016 zullen de overige clusters aansluiten.

Met deze nieuwe applicatie kunnen medewerkers een directe bestelling doen, zonder inkooporder, zonder declaratie en zonder goedkeuring van de factuur door de ambtenaar die bestelt.

De overige clusters doen (vooralsnog) niet mee met de webapplicatie en hebben hun budget niet gecentraliseerd. Het management van de niet-deelnemende clusters wordt verzocht er scherp op toe te zien dat vanuit hun cluster geen gebruik wordt gemaakt van het webformulier.²⁰⁰ Er wordt niet bijgehouden in welke mate er bestellingen via het vereenvoudigde bestelformulier door niet deelnemende clusters worden geplaatst. Ook wordt niet geregistreerd in hoeverre er binnen de deelnemende clusters bestellingen nog zonder het vereenvoudigde bestelformulier worden aangevraagd. In hoeverre het gebruik van het vereenvoudigde bestelformulier daadwerkelijk in de praktijk wordt gebruikt, valt daardoor niet vast te stellen.

6-4-4 verbeteringspoor 4: rechtmatigheid

Er wordt vanuit de inkooporganisatie hard gewerkt aan het verbeteren van de rechtmatigheid. In de praktijk wordt echter nog buiten de bestaande concernbrede contracten ingekocht en vinden inkopen plaats voordat een inkooporder is aangemaakt.

Voor het aantonen van rechtmatigheid is het beschikken over juiste informatie en documenten noodzakelijk. Uit interviews met ambtenaren en de uitgevoerde dossieranalyse blijkt dat deze informatie niet altijd beschikbaar is. De rekenkamer constateert dat het bij een aantal clusters lastig is om een inkoopdossier administratief voldoende op orde te krijgen. Mede uit de voortgangsrapportages van het inkoop verbeterprogramma maakt de rekenkamer op dat DC Inkoop hard werkt aan het op orde krijgen van de rechtmatigheid van het inkoopproces. Ook het feit dat alle andere verbetermaatregelen veelal zijn gericht op de rechtmatigheid draagt hier aan bij. Per inkoopcategorie wordt systematisch geverifieerd of het proces van bestellen tot betalen op rechtmatige wijze gebeurt. Hiertoe voert inkoop vanuit meerdere invalshoeken controles uit op rechtmatigheid.²⁰¹

"Bij een van de clusters kan niet alles worden onderbouwd qua rechtmatigheid. Veel contracten zijn meervoudig onderhands aanbesteed, waar met name e-mails aan ten grondslag liggen. Deze e-

¹⁹⁸ Ambtelijk wederhoor, 25 januari 2016.

¹⁹⁹ Inkooporganisatie, 'Voortgangsrapportages Inkoop op Orde', maart- september 2015.

²⁰⁰ Inkooporganisatie, 'Voortgangsrapportages Inkoop op Orde', maart- september 2015.

²⁰¹ Analyse interviews ambtenaren.

mailcorrespondentie wordt veelal niet in het (financieel administratieve) systeem vastgelegd, waardoor je lastig kan achterhalen hoe zaken zijn gegaan.”
(bron: interview ambtenaar)

De voortgangsrapportages van augustus en september 2015²⁰² geven aan dat uit de controles op rechtmatigheid is gebleken dat clusters nog buiten de concernbrede contracten om inkopen bij andere leveranciers. Genoemde voorbeelden van inkoopcategorieën waarbij dit gebeurt, zijn automatisering en kantoorartikelen. Deze bevinding wordt gestaafd vanuit de (groeps)gesprekken die de rekenkamer hield. In deze gesprekken is aangegeven dat dit in de praktijk mogelijk is en voorkomt.

Ook vinden in de praktijk nog inkopen plaats zonder dat er vooraf een inkooporder is gemaakt. Wanneer de dienst reeds is geleverd, kan de gemeente niets anders dan de factuur goedkeuren en betalen,²⁰³ zo wordt in de interviews met ambtenaren aangegeven. De gemeente monitort maandelijks inkopen die buiten het systeem om worden gedaan (facturen zonder inkooporder) en stuurt op inkooporderdekking, die voor de meeste clusters achterblijft bij de gestelde norm van 90%.

6-4-5 verbeterspoor 5: contractmanagement

Deze verbetermaatregelen werken vooralsnog beperkt. Veelal is niet duidelijk wie de contractmanager of -beheerder is. De contractmanagers/beheerders hebben deze taak naast hun reguliere baan, waardoor zij over te weinig tijd en kennis beschikken, en worden niet of te laat betrokken bij de aanbesteding. De clusters tonen te weinig commitment om de implementatie van deze verbetermaatregelen tot een succes te maken.

In de praktijk blijkt dat het bij diverse contracten onduidelijk is wie precies contractbeheerder of contractmanager is. Dit komt doordat er of geen contractbeheerder of -manager is toegewezen, of een verkeerde persoon is geregistreerd als contractbeheerder of -manager. Medewerkers worden aangewezen als verantwoordelijk beheerder of manager van het contract, nadat de aanbesteding achter de rug is. In diverse gesprekken wordt benadrukt dat clusters qua kosten en beschikbaarheid van mensen onder druk staan. Als gevolg hiervan komt het voor dat iemand het contractmanagement of -beheer naast zijn of haar reguliere baan “er even bij krijgt”. Er bestaat dan situaties waarin medewerkers onvoldoende of geen tijd hebben of niet over de juiste competenties beschikken om contractmanagement of -beheer op zorgvuldige wijze uit te voeren.

Opgemerkt wordt dat contractmanagers nog onvoldoende betrokken worden bij de aanbesteding. Contractmanagers worden veelal betrokken bij het inkoopproces op het moment dat de aanbesteding achter de rug is en een overeenkomst is afgesloten.

Contractbeheerders zijn inmiddels gestart met het opvoeren en aanpassen van contractgegevens in Oracle. Vanuit DC Inkoop wordt aangegeven dat de focus van

²⁰² Inkooporganisatie, 'Voortgangsrapportage Project Inkoop op orde', augustus en september 2015.

²⁰³ In principe is het niet mogelijk om een bestelling te plaatsen zonder dat daar een inkooporder aan ten grondslag ligt. Als toch een bestelling wordt geplaatst, geleverd en daarna een factuur wordt toegezonden, dient deze te worden betaald.

contractbeheer de komende periode zal liggen op expirerende contracten, rechtmatigheid en de jaarrekening.²⁰⁴

Over het implementeren van contractmanagement wordt in het projectplan²⁰⁵ opgemerkt dat volledige commitment van het cluster vereist is om de implementatie tot een succes te gaan maken. De rekenkamer signaleert dat de clusters hiervoor te weinig commitment tentoonspreiden.

In de ambtelijke reactie wordt aangegeven dat vanuit het verbeterprogramma wordt gezorgd voor ondersteuning in de vorm van een handboek Contractmanagement, een functieomschrijving, diverse formats voor bijvoorbeeld een contractbeheerplan. Daarnaast zijn op hoofdlijnen processen opgesteld voor contractbeheer en contractmanagement. De rekenkamer beaamt dit en stelt vast dat veel van genoemde documenten nog concept zijn en nog niet zijn uitgerold.

Het verbeterprogramma besteedt aandacht aan opleidingen op het gebied van contractbeheer en contractmanagement. Deze opleidingen zijn opgenomen in de leerlijn. Medio oktober 2015 is de eerste training contractmanagement aangeboden.²⁰⁶

6-4-6 verbeterspoor 6: focus en opleiding

Sinds de tweede helft van 2015 worden vanuit de leerlijn diverse trainingen aangeboden. Het ontbreekt aan inzicht wie welke opleiding nodig heeft. De trainingen en opleidingen zijn voornamelijk gericht op de inkooporganisatie en in mindere mate op de clusters. Daar is echter wel meer behoefte aan gerichte inkooptrainingen en opleidingen.

opleidingsplan

In de voorgangsrapportages van het verbeterprogramma wordt in beperkte mate informatie gegeven over de implementatie van het opleidingsplan. Hooguit wordt iets vermeld over de trainingen ten aanzien van contractmanagement (voor clusters) en bestelprocessen (voor inkopers).²⁰⁷ Het is onduidelijk wat de stand van zaken is van de uitvoering van het overige aanbod aan trainingen.

In een gesprek is door het management van de inkooporganisatie aangegeven dat spoor 6 (het opleidingsplan) goed loopt. In het kader van de leerlijn wordt er momenteel gewerkt aan de kwaliteit van de inkopers. Een onderdeel van de reorganisatie is om te kijken aan welke eisen medewerkers moeten voldoen. Een ervaren inkoper laat weten dat Rotterdam in vergelijking met andere Nederlandse gemeenten ver vooruit loopt met het neerzetten en uitvoeren van de leerlijn. Volgens deze inkoper wordt in Rotterdam op een goede wijze structureel gepoogd om inkopers op een hoger niveau te krijgen.

Uit de voorgangsrapportage van september 2015 blijkt dat in oktober de eerste training contractmanagement is gehouden. Hierna staan nog vijf trainingen op de agenda. Wat betreft de training over bestelprocessen krijgen medewerkers die een autorisatie

²⁰⁴ Inkooporganisatie, 'Voortgangsrapportage Project Inkoop op orde', september 2015.

²⁰⁵ Gemeente Rotterdam, 'Projectplan Contractbeheer en -management, mei 2015.

²⁰⁶ Inkooporganisatie, 'Voortgangsrapportage Project Inkoop op orde', september 2015.

²⁰⁷ Inkooporganisatie, 'Voorgangsrapportages programma inkoop op orde', mei, juni, augustus, september 2015.

hebben in Oracle automatisch een E-learning cursus aangeboden.²⁰⁸ De diverse trainingen voor de inkooporganisatie worden niet verplicht opgelegd aan medewerkers. Dit geldt in ieder geval voor het team sociaal en dienstverlening. Medewerkers die een training willen volgen, kunnen dit zelf aangeven bij hun teamleider.²⁰⁹

Bij het opzetten en uitrollen van het opleidingsplan is niet inzichtelijk gemaakt wat het niveau van de inkopers is en daarmee hun behoefte aan specifieke kennis en opleiding. Derhalve bestaat bij het management beperkt inzicht in wie welke opleiding nodig heeft. Wel zijn door de gemeente functieprofielen opgesteld en is aangegeven dat iedere inkoper aan het relevante profiel dient te voldoen.

Ondanks dat geen van de trainingen zich specifiek richt op integriteit, geeft een deel van de inkopers aan dat er binnen de leerlijn wel degelijk aandacht wordt besteed aan integriteit. Hierbij wordt bijvoorbeeld besproken welke gevaren er zijn en hoe je moet escaleren indien nodig.²¹⁰ Dit wordt echter niet door iedereen zo gezien. Zo geeft een inkoper aan dat er geen specifieke tools zijn om inkopers te helpen om een 'antenne voor integriteit' te ontwikkelen. Anderen vinden dat er niet periodiek stil wordt gestaan bij integriteitrisico's in het inkoop-en aanbestedingsproces en dat dit voornamelijk wordt gedaan indien er een integriteitissue speelt, zoals destijds bij de Ordina-zaak.²¹¹

Zoals eerder vermeld in hoofdstuk 5 is de leerlijn met name gericht op medewerkers van de inkooporganisatie. Uit de enquête komt het beeld naar voren dat bij de clusters meer behoefte is aan training en voorlichting op het gebied van inkoop en aanbesteden. Hieronder volgen enkele voorbeelden.

- "Hoe ziet het Inkoopproces er tegenwoordig uit en waaraan moet het voldoen? Maak een Inkoopproces voor Dummies op een A4tje."
 - "Leidinggevenden low profile instrueren over de processen, voorwaarden etc."
 - "Er wordt niet helder gecommuniceerd tot 'the bottom' wat wel en niet mag/kan. dit blijft altijd ergens bovenaan hangen."
 - "De regels zijn héél complex voor iemand die niet wekelijks een product/dienst inkoopt, waardoor je onbewust fouten kunt maken. (...) Iets meer "klantgerichtheid", persoonlijk contact en iets meer jip-en-janneke over de regels zou mij heel veel helpen om integer en goed het traject te doorlopen."
 - "Duidelijkheid over wat kan en mag."
- (bron: enquête)

In de ambtelijke reactie wordt aangegeven dat DC Inkoop bij aanvang van het nieuwe inkoopbeleid in 2014 een roadshow langs de clusters heeft gehouden, samen met crediteuren om uitleg te geven over het inkoopproces en de wijzigingen hierop door het nieuwe beleid. De rekenkamer constateert dat deze roadshow al voorafgaand aan het verbeterprogramma heeft plaatsgevonden. Ook stelt de rekenkamer vast dat de

²⁰⁸ Interview ambtenaar.

²⁰⁹ Inkooporganisatie, 'Verslag werkoverleg team inkoop sociaal & dienstverlening', 7 april 2015.

²¹⁰ Groepsgesprek ambtenaren en interview ambtenaar.

²¹¹ Groepsgesprek ambtenaren.

medewerkers in 2015 (na de roadshow en de start van het verbeterprogramma) nog steeds aan de rekenkamer aangeven behoefte te hebben aan meer training en voorlichting over inkoop en aanbestedingen.

6-4-7 **verbeterspoor 7: clusterspecifiek**

De clusterplannen beschrijven onvoldoende de startsituatie van het verbetertraject en bevatten te weinig concrete acties en actiehouders om de gewenste situatie, die wel duidelijk in de plannen is beschreven, te bereiken. Uit voortgangsrapportages blijkt dat de uitvoering van de plannen binnen de clusters achterblijven.

Door ieder cluster is een specifiek verbeterplan opgesteld, waarin de verbetermaatregelen uit het verbeterplan 'Inkoop op Orde' voor het specifieke cluster zijn doorvertaald.

De clusterspecifieke plannen bevatten in hoofdlijnen de maatregelen zoals deze ook in het overkoepelende verbeterplan zijn opgenomen. De rekenkamer merkt op dat de clusterplannen weinig clusterspecifieke maatregelen bevatten. De verbeterplannen beschrijven vooral hoe het er idealiter uit moet gaan zien. In mindere mate beschrijven zij waar tussen de situatie ten tijde van het opstellen van de plannen en de gewenste situatie desbetreffend cluster zich bevindt. Ook bevatten de clusterplannen weinig concrete acties en actiehouders om de gewenste situatie te bereiken.

Uit de voortgangsrapportages en interviews blijkt dat DC Inkoop actief toeziet op de uitvoering van de clusterplannen, hiervoor veel gesprekken en overleggen heeft met de clusters en de geleverde prestaties maandelijks monitort. De uitvoering gaat nog niet naar tevredenheid van DC Inkoop. Uit de voortgangsrapportage van september blijkt dat geen van de clusters naar tevredenheid scoort, drie van de zeven clusters beperkte rest- en/of aandachtspunten heeft en bij vier clusters het beoogd resultaat onder druk staat (en derhalve een onvoldoende score). In ambtelijk wederhoor blijkt dat in december inmiddels drie clusters naar tevredenheid scoren, vier clusters nog beperkte rest- en/of aandachtspunten hebben en bij één cluster het beoogde resultaat onder druk staat.²¹²

6-4-8 **overall beeld verbeterprogramma op basis van voortgangsrapportages**²¹³

Het verbeterprogramma beoogt in 2016 de beheersmaatregelen te optimaliseren, tot routine te maken en te borgen. Echter, uit de voortgangsrapportages blijkt dat op onderdelen de verwachtingen naar beneden zijn bijgesteld, met als gevolg dat sommige beheersmaatregelen later worden geïmplementeerd en soms met een beperktere scope.

Uit de analyse van de voortgangsrapportages blijkt dat begin 2015 de verwachtingen hooggespannen waren. Eind 2015 zouden de beheersmaatregelen volledig zijn geïmplementeerd; 2016 zou volgens de planning worden gebruikt om de maatregelen te optimaliseren, tot routine te maken en te borgen binnen de organisatie. Aan het eind van 2015 blijkt zonder toelichting dat de op onderdelen verwachtingen naar beneden zijn bijgesteld. Zo wordt in de rapportage van maart 2015 gesteld dat op korte

²¹² Inkooporganisatie, 'Voortgangsrapportage Project Inkoop op orde', december 2015.

²¹³ Deze paragraaf is toegevoegd aan de nota van bevindingen naar aanleiding van de ambtelijke reactie en de op basis daarvan opgevraagde aanvullende informatie.

termijn de clusters gebruik gaan maken van het vereenvoudigd bestelformulier voor zakelijke lunches/borrel, taxi en bloemen. In mei is vervolgens een experiment met het bestelformulier voor lunches en borrels. Dit experiment is volgens de voortgangsrapportage in mei goed verlopen. De verwachting is dat in oktober 2015 alle clusters gebruik zullen maken van dit formulier. Over de andere onderdelen (taxi en bloemen wordt niet meer gesproken). In juli en augustus blijkt dat andere clusters niet zullen starten in oktober, maar alleen de RSO en de bestuursdienst. In oktober wordt gemeld dat alleen RSO goed gebruik maakt van het formulier. In de voortgangsrapportage van december blijkt dat BCO, SO, W&I en MO gebruik maken van het bestelformulier en dat dit alleen mogelijk is voor de zakelijke lunches/borrel. Het project wordt naar tevredenheid afgesloten. In geen van de voortgangsrapportages wordt verantwoording afgelegd over de ingeperkte scope van het project en het verminderde aantal deelnemers. De rekenkamer constateert hierbij echter een tegenstrijdigheid in de informatievoorziening. Volgens de voortgangsrapportage december maken dus vier clusters gebruik van het bestelformulier. In ambtelijk wederhoor wordt aangegeven dat slechts één cluster hiervan gebruik maakt.

Voor wat betreft de rechtmatigheid en in het bijzonder de interne controle op volledigheid en kwaliteit van dossiers, een essentieel aspect van het verbeterprogramma, verschaffen de voortgangsrapportages van het vierde kwartaal van 2015 een minder positief beeld dan eerdere in 2015 verschenen voortgangsrapportages. Voor het eerst wordt in oktober geconstateerd dat veel zaken met betrekking tot de volledigheid en juistheid van inkoopdossiers nog niet op orde blijken te zijn. Overigens wordt hierbij de omvang van de gesignaleerde tekortkomingen niet gekwantificeerd.

6-5 synthese

Sinds de start van het verbeterprogramma zijn met de getroffen maatregelen veel stappen gezet om de rechtmatigheid van het inkoopproces te verbeteren. Echter, deze maatregelen zijn in mindere mate en niet expliciet gericht op het borgen van de integriteit binnen het proces van inkoop- en aanbestedingen. Ook de uitvoering van de maatregelen is voornamelijk gericht op het borgen van rechtmatigheid. De uitvoering van contractmanagement, de aandacht voor relatief kleine inkopen en het signaleren van integriteitsrisico's hierbij, schieten tekort. Uniformiteit in werken en de mindset om de beheersmaatregelen goed uit te voeren, vereisen nadere aandacht.

De uitvoering van de maatregelen in het integriteitsbeleid is niet toereikend om het integriteitsbewustzijn te vergroten. Registratie van kwetsbare functies, controle op nevenfuncties en toetsing van bestuurlijke integriteit gebeurt onvoldoende. Wel zijn er positieve ontwikkelingen waar te nemen bij de wijze waarop integriteit in de praktijk bespreekbaar wordt gemaakt en de aandacht die ambtelijk wordt gegeven aan integriteit. Vanuit de coördinatoren integriteit wordt samen met de portefeuillehouders integriteit hard gewerkt om integriteit meer op de agenda te zetten. Er bestaat echter nog een verschil in perceptie tussen hoe het management ervaart hoe integriteit 'leeft' en hoe dat daadwerkelijk op de werkvloer wordt beleefd. Ook bestaan verschillende interpretaties van de cultuur binnen de organisatie ten aanzien van de mate van openheid en veiligheid om zaken bijvoorbeeld aan te kunnen kaarten.

In de praktijk werken niet alle maatregelen zoals was beoogd en overeenkomstig het opgezette tijdsplan van het verbeterprogramma. Niet alleen de opzet, maar ook de

uitvoering van de beheersmaatregelen richt zich met name op het komen tot rechtmatige inkopen. Zo worden ten behoeve van doelmatigheid constructies opgezet die afwijken van de standaardprocedures, maar wel rechtmatig zijn. Hiermee wordt weliswaar rechtmatigheid van het proces geborgd, maar ontbreekt het aan aandacht voor integriteit. Daarnaast blijkt de doelmatigheid van het inkopen met enige regelmaat belangrijker te worden gevonden dan het rechtmatig en integer inkopen. In de praktijk wordt vaak om pragmatische redenen (het werkt makkelijker, sneller, en er hoeft minder tijd te worden geïnvesteerd) afgeweken van de beheersmaatregelen die zijn opgesteld. De rekenkamer stelt vast dat het integriteitaspect hierdoor onderbelicht blijft en de integriteitrisico's toenemen ten opzichte van de integriteitrisico's die resteren bij de in opzet ingerichte beheersmaatregelen.

Het signaleren van integriteitrisico's binnen het inkoop- en aanbestedingsproces schiet tekort. Zo wordt relatief weinig aandacht geschonken aan de correcte uitvoering van beheersmaatregelen binnen de grotere risicogebieden van het inkoop- en aanbestedingsproces. Voorbeelden hiervan zijn de beperkte aandacht in de uitvoering voor relatief kleine inkopen en het goed en tijdig uitvoeren van de beheersmaatregelen voor contractmanagement. Maatregelen op het gebied van contractmanagement worden vooral vanuit DC Inkoop gefaciliteerd in de vorm van opleidingen en trainingen. De daadwerkelijke verbeteracties binnen de clusters om contractmanagement op een hoger niveau te brengen, schieten naar het oordeel van de rekenkamer tekort. Het toepassen van het vierogenprincipe bij contractmanagement ontbreekt bijvoorbeeld. Ook in de clusterspecifieke verbeterplannen wordt hieraan betrekkelijk weinig aandacht besteed.

De rekenkamer concludeert dat er nog een lange weg te gaan is om te zorgen dat de maatregelen ook daadwerkelijk bij alle medewerkers op eenzelfde wijze worden geïnterpreteerd en nageleefd. En daardoor gaan werken zoals wordt beoogd. Er bestaat de nodige onduidelijkheid onder medewerkers over de wijze waarop diverse maatregelen uitgevoerd moeten worden. Gevolg hiervan is dat veel maatregelen nog niet op uniforme wijze worden uitgevoerd en sterk afhankelijk zijn van kennis en ervaring van desbetreffende medewerkers, maar met name ook houding en gedrag van desbetreffende medewerkers. Ook constateert de rekenkamer dat medewerkers bezorgd zijn over de werkdruk die een uitvoering van de maatregelen zoals beoogd, met zich meebrengt.

Voor relatief kleine inkopen is vanuit inkoop, behalve analyses van de uitgaven die hierop steekproefsgewijs worden uitgevoerd, relatief weinig aandacht. Hierdoor is ook relatief weinig inzicht in de wijze waarop de toedracht en wijze van inkoop tussen cluster en leverancier worden geregeld. Met name aan deze categorie inkopen (directe inkopen, enkelvoudig onderhands) kleven integriteitrisico's.

Dat met de uitvoering van de beheersmaatregelen vooral aandacht wordt besteed aan grotere aanbestedingen (Europese en meervoudig onderhandse aanbestedingen) wil echter niet zeggen dat zich in deze processen geen integriteitrisico's meer voordoen. De belangen blijven groot en de uitvoering van de processen verloopt in de praktijk zoals vermeld niet altijd volgens de voorschriften.

Uit het onderzoek blijkt dat het al dan niet signaleren van integriteitrisico's in hoge mate afhangt van de kwaliteit (kennis/ervaring/alertheid/vaardigheden) van de inkoper. De ene inkoper is hier alerter op dan de andere. Met de introductie van het buddysysteem (vierogenprincipe) is een belangrijke stap gezet om deze alertheid op

het signaleren en onderkennen van integriteitrisico's te verhogen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de hoge werkdruk onder inkopers het adequaat functioneren van dit vierogenprincipe in de praktijk belemmert.

Op basis van haar analyse constateert de rekenkamer dat het integriteitbewustzijn groter is bij de inkooporganisatie dan bij de clusters. Inkopers onderkennen vaker het integriteitrisico dan de clusters. Dit terwijl het integriteitrisico binnen de clusters, gegeven de directe relatie tussen cluster en leverancier, groter is en juist hier een grote alertheid voor integriteit zou moeten zijn.

De wijze waarop de maatregelen van het integriteitbeleid worden uitgevoerd is naar de mening van de rekenkamer niet toereikend om het integriteitbewustzijn voldoende te vergroten. Zo ontbreekt het binnen enkele clusters aan een adequate registratie van kwetsbare functies. Daarnaast wordt tijdens een inkoopproces niet nagegaan of een nevenfunctie relevant is gezien de betrokkenheid van een medewerker bij het inkoopproces. Ook wordt niet getoetst op mogelijke bestuurlijke belangenverstrengeling.

Wel constateert de rekenkamer dat er positieve ontwikkelingen zijn waar te nemen bij de wijze waarop integriteit in de praktijk bespreekbaar wordt gemaakt. Vanuit de coördinatoren integriteit wordt samen met de portefeuillehouders integriteit hard gewerkt om integriteit meer op de agenda te zetten en de uitvoering van de maatregelen te actualiseren. De interne organisatie met integriteitfunctionarissen begint in dit opzicht zijn vruchten af te werpen.

Wel tekent de rekenkamer aan dat het verschil in perceptie tussen hoe het management ervaart hoe integriteit 'leeft' en hoe dat daadwerkelijk op de werkvloer wordt beleefd, nog steeds aanwezig is. Ook bestaan verschillende interpretaties van de cultuur binnen de organisatie ten aanzien van de mate van openheid en veiligheid om zaken bijvoorbeeld aan te kunnen kaarten. Mede ook door organisatorische veranderingen en bezuinigingen valt op dat medewerkers zich niet veilig genoeg voelen om zwaarwegende zaken aan de kaak te durven stellen.

7 beheersing integriteitrisico's in de praktijk

7-1 inleiding

In hoofdstuk 7 wordt onderzoeksvraag 6 beantwoord. Deze luidt:

Welke relevante factoren zijn van invloed op het functioneren van de beheersmaatregelen en wat betekent dit voor (het beheersen van) de integriteitrisico's?

In hoofdstuk 6 is uiteengezet op welke wijze de getroffen beheersmaatregelen, zowel vanuit het integriteitbeleid als vanuit het proces van inkoop en aanbestedingen in de praktijk functioneren. Uit de analyse van de rekenkamer blijkt dat er enkele voor inkoop en aanbestedingen relevante factoren zijn die van invloed zijn op de adequate uitvoering van de beheersmaatregelen in de praktijk. Dit zijn:

- de gebruiksvriendelijkheid van de ICT-systemen;
- de bekendheid en impact van het verbeterprogramma;
- de mate van beschikbaarheid en aanwezige kwaliteit van personeel;
- de relatie tussen de inkoper en de behoeftesteller;
- de beperkte aandacht voor de rol van de bestuurder;
- de ontwikkelingen in de beleidsuitvoering.

Dit hoofdstuk gaat nader in op de invloed die deze factoren hebben op de werking van de diverse maatregelen en de beheersing van de in het inkoopproces onderscheiden integriteitrisico's.

Paragraaf 7-2 beschrijft de factoren die het integriteitbeleid beïnvloeden. Daarbij wordt ingegaan op de integriteitbeleving van de wethouder en de concerndirectie, die bepalend is voor hoe integriteit op de werkvloer ten uitvoer wordt gebracht. Paragraaf 7-3 schetst de factoren die van invloed zijn op de werking van de beheersmaatregelen. Hoe de werking van de beheersmaatregelen en de beïnvloedende factoren zich in de praktijk manifesteren wordt uiteengezet in paragraaf 7-4. Aan de hand van vier dossiers wordt weergegeven welke gevolgen de beheersmaatregelen en de factoren hebben voor vier inkooptrajecten en de bijbehorende dossiervorming.

In paragraaf 7-5 worden vervolgens de grootste netto integriteitrisico's binnen het inkoop- en aanbestedingsproces benoemd. In deze paragraaf wordt kort uiteengezet waar in het proces van inkoop en aanbestedingen zich volgens de rekenkamer de meest pregnante netto-integriteitrisico's bevinden. Deze netto-integriteitrisico's staan ook weergegeven in bijlage 4.²¹⁴ Ten slotte geeft de rekenkamer in de synthese in paragraaf 7-6 aan of het integriteitbeleid en het verbeterprogramma na afronding daadwerkelijk zullen bijdragen aan het beperken van de aan het inkoop- en aanbestedingsproces verbonden integriteitrisico's.

²¹⁴ Bijlage 4 bevat een handreiking voor het opstellen van een risicoanalyse, zoals door de rekenkamer uitgevoerd en weergegeven in bijlage 5.

7-2 relevante factoren met betrekking tot het integriteitsbeleid en cultuur

Het college en de concerndirectie onderkennen onvoldoende het belang van een integrale aanpak van integriteit en het sturen op houding, vaardigheden en gedrag (soft controls). Zij zijn zich onvoldoende bewust van de overeenkomsten en noodzaak van een centrale aansturing van integriteit en van het bestaan van een kloof in perceptie tussen management en werkvloer ten aanzien van de werking van integriteitsinstrumenten.

Ten opzichte van het onderzoek 'Handelen in vertrouwen' is er weinig veranderd in de opvatting van het college over integriteit. Het belang van het opsturen van een integraal integriteitsplan wordt door het college onvoldoende onderkend. Dit blijkt onder meer uit het feit dat het integraal beleidsplan alleen lijkt te worden opgesteld omdat de raad hiertoe opdracht heeft gegeven. Vanuit het bestuur is geen verandering opgetreden in de wijze waarop integriteit wordt uitgedragen en gestimuleerd. Het inzetten op soft controls als belangrijk instrument naast de bestaande integriteitsinstrument (hard controls) ontbreekt nog steeds.

Opvallend is dat het college en de concerndirectie integriteit niet centraal willen vormgeven. Zij achten de clusters en de medewerkers binnen de clusters te verschillend. De rekenkamer vindt dit een opmerkelijk standpunt gezien vanuit de concernbenadering, waarbij alle medewerkers voor één concern werken in één concernbreed functieprofiel. Dat de clusters ook niet zodanig verschillend zijn, komt tot uiting in de plannen van aanpak integriteit die de clusters hebben opgesteld. Deze plannen waren dermate overlappend dat het merendeel van de aspecten nu concernbreed aangepakt gaan worden. Het ontbreken van een centraal bureau voor integriteit is naar de mening van de rekenkamer een ander voorbeeld waaruit het onderkennen van het belang van integriteit blijkt. De organisatie is dermate complex en groot, dat een onafhankelijke en deskundige aansturing op het gebied van integriteit moet worden geborgd. Ondanks de goede inspanningen van de clustercoördinatoren, die de werkzaamheden gewoon naast hun reguliere baan moeten uitvoeren, kan dit in de huidige opzet niet worden geborgd.

Ook de kloof in perceptie op integriteitsbeleving tussen management en de werkvloer is onveranderd groot. Het college en topmanagement blijven (in vergelijking tot de situatie in 2014) bij de opvatting dat voldoende op integriteit wordt gestuurd. Op de werkvloer wordt juist ervaren dat meer behoefte is aan een gesprek over integriteit met het management en het sturen op houding, vaardigheden en gedrag. De rekenkamer neemt waar dat het college en de concerndirectie zich onvoldoende inspannen om de kloof in perceptie te dichten.

7-3 relevante factoren met betrekking tot inkoop en aanbesteden

De rekenkamer signaleert diverse factoren die van invloed zijn op de wijze waarop Rotterdam momenteel uitvoering geeft aan haar inkoop- en aanbestedingsbeleid. Deze betreffen de informatievoorziening over het inkoopproces en de voortgang van het verbeterprogramma, de geautomatiseerde omgeving en de bekendheid met en de impact van het verbeterprogramma en de commitment vanuit de clusters. Andere factoren zijn de beschikbaarheid en de kwaliteit van personeel, de verhouding tussen inkoop en de clusters, de beperkte aandacht voor de rol van bestuurders in het inkoopproces, de ambitie van Rotterdam om meer gebiedsgericht te gaan werken en de verschuiving van uitvoering naar regievoering.

7-3-1 informatievoorziening inkoopproces

Om eenduidige en een adequate uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces te borgen, moet duidelijke, volledige, consistente informatie beschikbaar zijn. Bij het in kaart brengen van het proces van inkoop en aanbesteden is het de rekenkamer opgevallen dat de informatievoorziening over dit proces in veel gevallen niet volledig en inconsistent is. Zo wordt er op RIO (ten tijde van het onderzoek Sjaan) in de portal 'Inkoop en aanbesteden' met diverse documenten inzicht verschaft in het inkoop- en aanbestedingsproces. De hoeveelheid aan documenten maakt het proces niet overzichtelijk voor medewerkers in de clusters die zich maar af en toe bezighouden met inkoop en aanbesteden. Bovendien is de informatie lang niet altijd up-to-date. Op de pagina 'Hoe wordt een (Europese) aanbesteding georganiseerd?'²¹⁵ staan bijvoorbeeld nog procesbeschrijvingen uit 2012-2014, terwijl deze sinds januari 2015 herschreven zijn.

Als we kijken naar de documenten zelf dan zien we dat er allerlei verschillende terminologie wordt gehanteerd en dat dit verwarring kan veroorzaken. Er wordt bijvoorbeeld geen consistente terminologie gehanteerd over welke aanbestedingsvormen worden toegepast zijn in de gemeente Rotterdam:

aanbestedingsvormen aangetroffen in verschillende documenten

- Algemene Regeling Inkoop: 1 op 1, meervoudig onderhands, nationaal openbaar en Europees aanbesteden.
- inkoop- en aanbestedingsbeleid: enkelvoudig onderhands, meervoudig onderhands, nationaal aanbesteden en Europees aanbesteden.
- inkoopwijzer: 1 offerte, 3-5 offertes, nationaal openbaar en Europees openbaar.
- inkoopportal 'Wat moet ik weten over aanbesteden? (deel 1)': niet-openbaar, openbaar, meervoudig onderhands en enkelvoudig onderhands.
- motiveringsformulier: enkelvoudig onderhands, meervoudig onderhands, nationaal openbare aanbesteding, Europese openbare aanbesteding en Europese niet-openbare aanbesteding (met voorselectie).

In haar enquête is de rekenkamer nagegaan in hoeverre de informatievoorziening over het inkoop- en aanbestedingsproces aansluit bij de behoeften van de betrokken ambtenaren. De resultaten van de enquête bevestigen het beeld van de rekenkamer dat er vanuit de clusters behoefte is aan meer tijdige, volledige en duidelijke informatievoorziening. Hieronder volgen enkele voorbeelden die in de enquête naar voren kwamen:

voorbeelden gebrekkige informatievoorziening inkoop- en aanbestedingsproces

- De communicatie vanuit Inkoop is erg slecht. Ineens was er Planon en nog steeds is dat bij de meerderheid van de mensen onbekend wat er mee gedaan moet worden. Inkoop zou dan proactiever moeten zijn en de desbetreffende personen moeten bellen en helpen het probleem op te lossen.
- Er is veel informatie op intranet, maar voor de leek is het soms een warboel.

²¹⁵ Gemeente Rotterdam, Hoe wordt een Europese aanbesteding georganiseerd?, Verkregen op 4 november 2015 van <http://sjaan.rotterdam.nl/serviceorganisatie:veelgestelde vragen: hoofdstuk5hoe wordteeneuropese aanbesteding georganiseerd>.

- Binnen kort tijdsbestek worden nieuwe formulieren geïntroduceerd, waarbij het niet duidelijk is of het formulier een ander formulier vervangt en meestal is er geen invulinstructie.
- Opslag van documenten, zoals contracten. Ik heb nu nog originele contracten, waarvan ik niet weet waar ik ze heen moet sturen.
(bron: enquête)

Ook de inkooporganisatie onderkent de behoefte van de clusters aan betere informatie over het inkoop- en aanbestedingsproces. Op het moment van schrijven²¹⁶ is de inkooporganisatie bezig met het opstellen van een zogenoemde ‘placemat’ voor de clusters²¹⁷. Deze ‘placemat’ geeft een overzicht van “wie doet wat, op welk moment, in welk systeem.” Per type aanbesteding is kort uitgelegd wat de juiste procedure is voor de betrokkenen uit de clusters, bijvoorbeeld: “Let op dat je het motiveringsformulier al klaar hebt voordat je de bestelaanvraag gaat doen, anders moet je dit achteraf doen en dat kost weer meer tijd in de afhandeling.” De placemat is een aanvulling op de procesbeschrijvingen die met name gericht zijn op de inkooporganisatie.

Een ander voorbeeld van een gebrekkige informatievoorziening is het overzicht van overeenkomsten met leveranciers.²¹⁸ Hierover wordt in het ‘Inkoopbericht Retourneren bestelaanvragen’²¹⁹ vermeld: “Als gemeente sluiten we contracten met leveranciers en hebben daarmee de plicht gebruik te maken van deze contracten. Waar kun je terugvinden welke contracten zijn gesloten?": *link naar overzicht overeenkomsten*. Vervolgens zien we dat de lijst met leveranciers niet volledig is: er staan slechts 71 contracten op. Daarnaast staan op de lijst contracten vermeld die contractueel allang verlopen zijn²²⁰, zoals: zwembadartikelen (31 juli 2015), screening WWB dossiers voorliggende voorzieningen (1 maart 2015) en promotioneel drukwerk (28 februari 2015). Hiermee is het niet inzichtelijk voor medewerkers welke contracten zijn afgesloten bij welke leverancier en voegt deze informatie in die zin weinig toe. Hierdoor kunnen medewerkers ook geen adequaat inzicht krijgen in de lopende contracten om zo na te gaan of er al een lopend contract is met een bepaalde leverancier.

Ook de informatievoorziening over het verloop van het verbeterprogramma is niet transparant. In de voortgangsrapportages stelt DC Inkoop de teksten op die betrekking hebben op de algemene voortgang. De clusters leveren teksten aan die betrekking hebben op de ontwikkelingen binnen de clusters. Aan alle onderdelen wordt een smiley toegekend die een grafische weergave van de voortgang betreft. De rekenkamer stelt vast dat de smileys vaak niet overeenkomen met de onderliggende tekst. Daar waar DC Inkoop schrijft over de voortgang op algemene onderdelen laat de smiley

²¹⁶ 9 november 2015.

²¹⁷ In de ambtelijke reactie wordt opgemerkt dat na afronding van de dataverzameling door de rekenkamer een werkgroep binnen DC Inkoop aan de slag is gegaan met diverse verbeteracties en actualisaties.

²¹⁸ Gemeente Rotterdam, Overeenkomsten met leveranciers. Verkregen op 4 november 2015 van <http://sjaan.rotterdam.nl/serviceorganisatie:overeenkomstenmetleveranciers>.

²¹⁹ Gemeente Rotterdam, Inkoopbericht Retourneren bestelaanvragen. Verkregen op 4 november 2015 van <http://sjaan.rotterdam.nl/serviceorganisatie:retournerenbestelaanvragen>.

²²⁰ Deze contracten zijn verlopen. Echter, in sommige gevallen wordt nog wel afgeroepen op deze contracten. Het is niet bekend of dit van toepassing is op de hier genoemde contracten.

vaak een positief gezicht zien, terwijl de onderliggende tekst minder positief is. De teksten over de voortgang bij de clusters zijn vaak positief, terwijl de smiley neutraal of negatief is en de onderliggende cijfers de smiley ondersteunen.²²¹

voortgangsrapportage november 2015

Expirerende contracten: smiley positief (dit betekent naar algehele tevredenheid).

Onderliggende tekst: SB en de Bestuursdienst hebben doelstellingen niet gehaald. Er is sprake van achterstand, onvoldoende awareness en moeizaam procesverloop. MO heeft circa 80% van de doelstellingen gehaald. Ook daar moet de awareness nog groeien. Andere clusters hebben de doelstellingen gehaald.

Rechtmatigheid bestelproces: smiley neutraal (betekent beperkte rest/aandachtspunten)

Onderliggende tekst: Aangegeven wordt dat de samenwerking met de clusters goed is. Zo gaat de aanlevering van documenten steeds beter. Dit is de enige vermelde positieve ontwikkeling. Als noodzakelijke verbeteringen worden genoemd dat niet alle dossiers nog niet volledig of juist zijn. Actuele prijsbijlagen en goede prestatieverklaringen zijn door de clusters lastig op te leveren. prestatieverklaringen worden vaak achteraf opgesteld en toegevoegd in Oracle. Niet alle documentatie is in Oracle opgenomen. IC moet nog veel documenten opvragen bij het cluster. Veel inkooporders zijn niet gekoppeld aan contracten. Hierdoor is niet mogelijk om de uitnutting van contracten te volgen via Oracle. Vanwege jaarrekeningcontrole ligt de deadline voor IC op 16 februari. "Dit betekent een enorme druk op de clusters, het team en IC om tijdig alle vragen en dossiers op te leveren en te controleren."

NB: De rekenkamer constateert dat grote delen van deze tekst ook in de voortgangsrapportage van oktober 2016 waren opgenomen.

7-3-2 gebruik van ict-systemen

discipline en gebruiksvriendelijkheid

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, wordt in het inkoop-en aanbestedingsproces in vergaande mate gebruik gemaakt van (meerdere) ict-systemen. Afzonderlijke systemen zijn in beperkte mate aan elkaar gekoppeld, waardoor sommige essentiële interfaces ontbreken en veel data handmatig op meerdere plekken wordt ingevoerd. Los van foutgevoeligheid, is dit weinig efficiënt en leidt dit tot frustratie onder gebruikers. Het omgaan met en het gebruik maken van voor inkoop en aanbestedingen gebruikte systemen als Commerce-Hub, Planon en het consequent bijwerken van informatie op de K-schijf vereist discipline. De rekenkamer stelt op basis van het uitgevoerde onderzoek vast dat gewenste discipline die nodig is voor het werken met genoemde systemen niet overal in dezelfde mate aanwezig is en in een aantal gevallen tekortschiet. Het gebrek aan discipline en de inefficiëntie van te veel systemen blijkt ook uit onderstaande citaten.

²²¹ Deze paragraaf en het bijbehorende groene kader zijn toegevoegd aan de nota van bevindingen naar aanleiding van de ambtelijke reactie en de op basis daarvan opgevraagde aanvullende informatie.

"Eigenlijk hoort alles via Commerce-Hub te gaan zoals voorgeschreven in de procesbeschrijvingen. Sommigen vinden dit echter lastig en werken bij beoordelingen vooralsnog met papieren versies in plaats van digitaal."

(bron: interview ambtenaar)

"Er worden te veel systemen gebruikt. Formulieren gaan via Planon, Oracle, Word en Excel. Bijkomend probleem is dat er binnen een tekort tijdbestek te veel nieuwe formulieren en checklists worden geïntroduceerd, waarbij het niet duidelijk is of het formulier een ander formulier vervangt. Bovendien worden te veel verschillende schijven gebruikt."

(bron: enquête)

Uit gesprekken komt naar voren dat veel ambtenaren het lastig vinden om met de beschikbare systemen te werken. Zij ervaren de systemen als weinig gebruiksvriendelijk en tijdrovend. Voor het programma Commerce Hub geldt dat de meningen over de gebruiksvriendelijkheid zijn verdeeld. Mensen die gewend zijn met dit systeem te werken, zijn erg tevreden. Anderen, die sinds aanvang van het verbeterprogramma met dit systeem werken, zijn er minder tevreden over, met name omdat het lastig is zaken terug te vinden en het als tijdrovend wordt ervaren. Over werken met Planon en Oracle zijn de meningen meer gelijklopend. Het merendeel van de respondenten, met name vanuit de clusters, geeft aan het geen gebruiksvriendelijke systemen te vinden en bovendien het werken ermee als tijdrovend en vervelend te ervaren. Uit nadere toelichting blijkt dat er betrekkelijk weinig aandacht is besteed aan het gebruikersperspectief van beide systemen.^{222 223} De aandacht voor het gebruikersperspectief wordt momenteel wel verbeterd door de ingezette leerlijnen (o.a. via E-learning), maar deze zijn meer van toepassing op medewerkers die betrokken zijn bij het inkoopproces dan op medewerkers binnen de clusters die verantwoordelijk zijn voor hetgeen wordt ingekocht en het contractmanagement en-beheer. Met name bestellers die niet veel bestellingen plaatsen, ondervinden moeite met het verwerken van de bestellingen in de systemen.²²⁴ Binnen de clusters schiet kennis van de bij het inkoopproces gebruikte systemen tekort. Dit heeft ook te maken met de wijze waarop de systemen in de organisatie zijn geïmplementeerd.²²⁵

"Voor diverse toetsen, bijvoorbeeld op bestaande contracten, maken we gebruik van Oracle. Het is niet altijd even makkelijk om in 'het woud dat Oracle heet' zaken te vinden. Door schade en schande kom je er uit, maar is niet zo gemakkelijk als het klinkt."

(bron: groepsgesprek)

"Oracle heeft door zijn structuur en door de wijze waarop het programma binnen de organisatie is geïntroduceerd niet veel positieve waardering. Tijdens de implementatie van het programma heeft het

²²² Interview ambtenaar.

²²³ In ambtelijke reactie stelt de gemeente dat vanuit de inkooporganisatie trainingen zijn opgezet voor contractmanagent en contractbeheer. Met name de training contractbeheer heeft een stevige component van de praktisch toepassing van Oracle en Planon.

²²⁴ In ambtelijke reactie wordt aangegeven dat de inkooporganisatie al een tijd bepleit bij de clusters om het aantal bestellers terug te brengen en meer te centraliseren. "Hier vindt momenteel het goede gesprek over plaats tussen inkoop en de clusters".

²²⁵ Interviews ambtenaren.

projectteam de implementatie van Oracle te veel beschouwd als een technisch/financieel project. Het gebruikersperspectief is te veel buiten beschouwing gebleven. Hetzelfde geldt voor de implementatie van Planon. De ambtenaren hebben geen instructie gekregen hoe zij deze programma's moesten gebruiken.

Inmiddels is een leerlijn opgezet. Deze leerlijn is niet gericht op de clusters, maar op medewerkers die betrokken zijn bij het inkoopproces. Medewerkers die voor inkoop een autorisatie krijgen in Oracle, krijgen nu automatisch E-learning aangeboden die gericht is op de geautoriseerde functie. Voor E-learning geldt hetzelfde als met een rijbewijs halen. De E-learning is vergelijkbaar met het theorie examen. Je weet dan formeel hoe het moet. De echte ervaring komt echter door toepassen/gebruiken van Oracle. Om ervaring in het programma te behouden is regelmatig gebruik vereist.”
(bron: interview ambtenaar)

Uit gesprekken komt ook naar voren dat veel inkopers vanuit praktische en tijdsoverwegingen ervoor kiezen relevante informatie op de eigen PC te beheren en op bepaalde momenten, tijdens of na afronding van de inkoop of aanbesteding, het dossier op de K-schijf te completeren. De bijdrage en het gebruiksgemak van de beschikbare systemen voor het beheersen van een volledig en actueel dossier is onvoldoende.²²⁶

software die het integrale inkoopproces faciliteert

Uit voortgangsrapportages²²⁷ leidt de rekenkamer af dat de ontwikkeling van de nieuwe software een taai en moeizaam proces is. Duidelijke informatie over de precieze status en voortgang ontbreekt, maar de informatie uit de voortgangsrapportages en de interviews met ambtenaren wijzen erop dat dit project vertraging oplevert en complexer is dan bij aanvang van het verbeterprogramma werd verondersteld. Het is onduidelijk wat de risico's zijn voor het realiseren van een uniform inkoopproces, wanneer de ontwikkeling vertraging oplevert of uiteindelijk niet de functionaliteit gaat bieden die bij aanvang van het verbeterproject was voorzien en beoogd. Risico's die kleven aan de (haalbaarheid van de) implementatie van deze nieuwe software zijn niet onderkend, maar volgens de rekenkamer wel aanwezig. Het risico bestaat bijvoorbeeld dat de investering niet of niet volledig zal worden goedgekeurd, waardoor niet tot aanschaf en/of verdere ontwikkeling kan worden overgegaan. Een ander risico is dat de implementatie van de software langer zal gaan duren en daardoor meer geld gaat kosten dan wordt aangenomen.

Vanuit DC Inkoop wordt grote waarde gehecht aan het belang van het implementeren van de nieuwe software voor het kunnen realiseren van diverse verbeteringen, met name op het terrein van uniformiteit, consistentie en kwaliteit van dossiervorming. De rekenkamer heeft geen (risico)analyse aangetroffen voor de door te voeren verbeteringen, indien de software niet of niet optimaal gaat functioneren. Uit gesprekken blijkt dat, indien dit scenario zich zal voordoen, niet alle doelstellingen van het verbeterprogramma gerealiseerd kunnen gaan worden.

Het slagen van dit deelproject is essentieel voor de uniformiteit van het inkoopproces (inclusief dossiervorming en facilitering van de nieuwe procesbeschrijvingen) en

²²⁶ Interviews ambtenaren.

²²⁷ Inkooporganisatie, 'Voortgangsrapportages Inkoop op Orde', maart- september 2015.

daarmee voor het behalen van de gestelde doelen. De rekenkamer merkt op dat de ingeboekte bezuiniging van 2,5 fte binnen DC Inkoop/ABZ gebaseerd is op de aanname dat per 2016 met de nieuwe software gewerkt zal gaan worden. Er wordt vanuit DC Inkoop/ABZ veel waarde gehecht aan het kunnen beschikken over software die het volledige inkoopproces ondersteunt, omdat, zo blijkt uit gesprekken, met de huidige systemen de beoogde doelstellingen en procesoptimalisatie slechts gedeeltelijk gerealiseerd kunnen worden. De rekenkamer benadrukt dan ook dat de vereiste investering van plusminus € 2 mln. in deze software een belangrijke voorwaarde is voor het verder kunnen optimaliseren van het inkoopproces. Indien deze software het inkoopproces niet gaat ondersteunen, zal gebruik gemaakt blijven worden van de diverse huidige systemen en werkwijzen, zoals momenteel toegepast, en zal een volledige optimalisatie van het inkoopproces niet volledig gerealiseerd kunnen gaan worden.

In ambtelijke reactie wordt aangegeven dat de business case eind 2015 door de directie is goedgekeurd en dat in 2016 een start is gemaakt met een systeemanalyse en een plan van aanpak, inclusief risicoanalyse voor haalbaarheid van de uitrol in 2016.

7-3-3 bekendheid en impact verbeterprogramma

In zowel de (groeps)gesprekken als de enquête zijn de bekendheid met en de impact van het verbeterprogramma meermaals ten sprake gekomen. Zoals eerder geconcludeerd in paragraaf 5-5 richten de maatregelen van het verbeterprogramma zich volgens de rekenkamer vooral op de inkooporganisatie en in mindere mate op de clusters. Dit beeld wordt bevestigd door de resultaten vanuit de enquête.

In de rekenkamerenquête is respondenten gevraagd naar de bekendheid met het verbeterprogramma. Hieruit blijkt dat slechts 59% van de respondenten uit de clusters op de hoogte is van het verbeterprogramma tegenover 85% van de respondenten van de inkooporganisatie. Dit verschil tussen beide groepen respondenten is significant.²²⁸ Van de respondenten die bekend zijn met het verbeterprogramma, geven de respondenten van de inkooporganisatie (3,30 op een schaal van 1 tot 5) significant²²⁹ vaker aan dat ze op een andere manier zijn gaan werken dan respondenten uit de clusters (2,35).

Ondanks dat respondenten uit de clusters in mindere mate op een andere manier zijn gaan werken, merken zij de impact van de veranderingen en verbeteringen wel. Zo vinden respondenten uit beide groepen dat er voldoende aandacht wordt besteed aan de beoogde verbetering van integriteit (3,98 op een schaal van 1 tot 5). Ook vindt de totale groep van respondenten dat het verbeterprogramma integriteitsrisico's meer dan voorheen beperkt (3,96) en dat het verbeterprogramma goede waarborgen bevat om mogelijke integriteitschendingen tegen te gaan (3,93).

Veel bij het inkoopproces betrokken medewerkers zien het nut en de noodzaak in van het verbeterprogramma en de daarin getroffen maatregelen. Zo geven inkopers bijvoorbeeld aan dat er meer aandacht is voor het juist volgen van procedures die al eerder bestonden maar in de praktijk niet altijd goed werden toegepast. Voorbeelden

²²⁸ Chi-kwadraattoets: $p=0,003$.

²²⁹ T-toets: $p<0,001$.

hiervan zijn het vierogenprincipe, adequate dossiervorming en het opstellen van een plan van aanpak.²³⁰

Niet iedereen is echter positief over het verbeterprogramma. De maatregelen dragen weliswaar bij aan het verkrijgen van betere rechtmatigheid en meer grip op het inkoopproces. Dit wordt door de meeste respondenten ook onderkend. In gesprekken met zowel inkopers als medewerkers van clusters²³¹ wordt aangegeven dat de drang om alles te willen beheersen met regels, procedures, checklists en formulieren de vrijheid bij de uitvoering van het werk beperkt. Ook wordt benadrukt dat dit niet bevorderlijk is voor de werksatisfactie. Aangegeven wordt dat medewerkers meer en meer gaan doen wat van hen verwacht wordt conform de voorschriften en in mindere mate nadenken over wat feitelijk gebeurt of welke risico's ze daarbij zien. Bovendien zorgt volgens betrokken medewerkers de hoeveelheid aan maatregelen voor inefficiëntie en werken de maatregelen het afwijken van de procedures juist in de hand.

"Probeer niet door te slaan in de pogingen risico's administratief 'dicht te leggen'. Op een gegeven moment zijn integriteitsrisico's op dat vlak verwaarloosbaar (of liever gezegd: niet meer aanwezig), maar is ook de slagvaardigheid van de afdeling(en) tot nul gereduceerd."

"Extra checklists (grootste onderdeel van het verbeterprogramma) zullen het inkoopproces frustreren waardoor de clusters nog vaker zelfstandig en zonder enige kennis van zaken de markt op gaan en een integriteitsrisico voor de gemeente creëren."

"Het nieuwe inkoopproces verlamt de inkooporganisatie op dit moment, er is geen enkele ruimte meer voor innovatie op het inkoopvlak en werpt Rotterdam als voorloper op inkoopgebied in Nederland terug en raken daardoor achterop in vergelijking met andere steden."²³²
(bronnen: interviews & enquête)

Tot slot krijgt de integriteit van de individuele medewerker binnen het verbeterprogramma niet de aandacht die het volgens veel geïnterviewden wel zou moeten krijgen. Soft controls krijgen weinig tot geen aandacht in de diverse verbeterplannen, noch in het overall verbeterplan, noch in de diverse cluster verbeterplannen.

"Daarnaast tracht men alles met een procedure en een proces te bewerkstelligen, zich niet realiserend dat integriteit ligt in de personen op de functies. Daar is te weinig aandacht voor."
(bron: enquête)

"Het is van belang dat medewerkers bewust worden gemaakt van integriteitsrisico's en dat zaken bespreekbaar worden gemaakt. Dat laatste zit niet verwerkt in het verbetertraject."
(bron: groepsgesprek)

²³⁰ Interviews ambtenaren.

²³¹ Interviews ambtenaren en groepsgesprekken ambtenaren.

²³² In ambtelijke reactie wordt gesteld dat binnen het inkoopproces voldoende mogelijkheden bestaan voor innovatieve aanbestedingsvormen en dat het door de rekenkamer geschetste beeld derhalve niet wordt herkend. Aangegeven wordt dat Rotterdam in de professionalisering en uniformering van het inkoopproces en de toepassing van innovatieve marktbenaderingen juist vooruitstrevend is ten opzichte van andere gemeenten.

Dat integriteit binnen het verbeterprogramma weinig tot geen aandacht krijgt, blijkt ook uit de voortgangsrapportages. In weinig tot geen van de voortgangsrapportages komt het onderwerp integriteit of integriteitrisico's als aandachtspunt aan de orde. Ook niet daar waar passages over zwakke plekken in het kader van rechtmatigheid hier wel aanleiding toe geven. ²³³

In de ambtelijke reactie wordt opgemerkt dat in 2e helft van 2015 op basis van het programma Integriteit per team binnen DC Inkoop een workshop Integriteit is gehouden. Niet aanwezige teamleden hebben eind december een gezamenlijke sessie gehad. Er wordt wel degelijk aandacht geschonken aan de soft kant, namelijk tijdens periodiek overleg over en in de gesprekscyclus.

7-3-4 commitment verbeterprogramma binnen de clusters²³⁴

Uit de dossieranalyse van de rekenkamer en de analyse van de voortgangsrapportages blijkt dat het commitment van de clusters bij het uitvoeren van het verbeterprogramma niet toereikend is. Zo blijkt uit de voortgangsrapportages in 2015 dat de voortgang van de verbeterplannen van de clusters maar zeer beperkt vooruit gaat. In oktober en december 2015 scoren slechts drie van de acht een tevreden smiley. Bij één cluster staat het beoogd resultaat onder druk en bij de overige vier zijn er nog aandachtspunten. Voor de overallscore op het verbeterprogramma is het beeld iets slechter. In december 2015 scoren twee clusters positief, drie clusters kennen aandachtspunten en bij de overige drie staat het beoogd resultaat onder druk. Vooral op aspecten als contractdekking wordt onvoldoende gescoord. Tevens blijkt uit de voortgangsrapportages dat de clusters het belang van het werken conform de inkoopprocedure onvoldoende onderkennen. Zo wordt nog buiten de inkoopprocedures ingekocht en worden prestatieverklaringen vaak achteraf opgesteld en aan het dossier toegevoegd. De benodigde informatie in de dossiers is veelal kwalitatief onvoldoende. Ook de inkooporderdekking is onvoldoende. In de voortgangsrapportage van december blijkt bijvoorbeeld dat clusters in december zich realiseren dat facturen nog snel moeten worden afgehandeld, ook als er geen inkooporderdekking is.

Het gebrek aan commitment raakt niet alleen de achterblijvende werking van beheersmaatregelen, maar is ook van invloed op de relatie tussen DC Inkoop en de clusters. Zo worden afspraken met DC Inkoop over expirerende contracten niet altijd consequent nagekomen, bestaat er bij de clusters niet altijd voldoende awareness over het belang van tijdige communicatie en actie bij aanbestedingen, en is de response van clusters voor het aanleveren van documenten naar DC Inkoop gering. ²³⁵ Deze constatering in de voortgangsrapportages komen overeen met de diverse constatering in de dossieranalyse van de rekenkamer. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat DC Inkoop meerdere malen per mail verzoekt om informatie aan te leveren of iets

²³³ Deze paragraaf is toegevoegd aan de nota van bevindingen naar aanleiding van de ambtelijke reactie en de op basis daarvan opgevraagde aanvullende informatie.

²³⁴ Deze paragraaf is toegevoegd aan de nota van bevindingen naar aanleiding van de ambtelijke reactie en de op basis daarvan opgevraagde aanvullende informatie.

²³⁵ Inkooporganisatie, 'Voortgangsrapportages Inkoop op Orde', maart- december 2015.

te regelen, maar de reactie van de clusters vervolgens uitblijft, met vertraging in de aanbesteding of andere nadelige consequenties tot gevolg.

7-3-5 voldoende beschikbaarheid en kwaliteit personeel

werkdruk

In veel gesprekken kwam de hoge werkdruk spontaan aan de orde, zowel bij de inkoopafdeling als binnen de clusters. Door de verdergaande bezuinigingen op personeel, is er minder capaciteit bij de afdelingen ABZ en DC Inkoop. Dit zet het adequaat uitvoeren van bijvoorbeeld een maatregel als het buddysysteem onder druk. In de interviews wordt aangegeven dat medewerkers een afweging moeten maken tussen zorgvuldigheid en tijdigheid. Mensen voelen zich gedwongen de randen van het haalbare op te zoeken. Risico's op onzorgvuldig handelen, maar ook op mogelijk niet-integer handelen nemen hierdoor toe, zo blijkt uit de enquêteresultaten en diverse interviews.

Aanbestedingen lopen regelmatig vertraging op. De rekenkamer constateert dat twee dossiers om verschillende redenen vertraging hebben opgelopen. Bij het ene dossier werd dit veroorzaakt door te weinig tijd, capaciteit en prioriteit binnen het cluster. Als gevolg van deze vertraagde aanbestedingsprocedure wordt er nog steeds afgeroepen op het oude reeds verlopen contract. (analyse rekenkamer inkoopdossiers).

Veel omzeilen van procedures en andere risico's kunnen worden opgespoord met behulp van verband analyses. Tot op heden worden die niet gemaakt. Reden hiervoor is een personeelstekort. Er is één fte beschikbaar voor het uitvoeren van alle werkzaamheden. Deze fte moet ook nog de werkgroepen van de 7 sporen ondersteunen met analyses, waardoor er geen tijd meer beschikbaar is voor het periodiek uitvoeren van een verband analyse
(bron: interview ambtenaar)²³⁶

kwantiteit en kwaliteit medewerkers inkooporganisatie

Beschikbaarheid, kwaliteit en aanwezige kennis van medewerkers zijn in hoge mate bepalend voor de kwaliteit van de inkopen en aanbestedingen. In veel gevoerde gesprekken is dit aspect aan de orde gekomen. In het algemeen zijn medewerkers van mening dat zowel beschikbaarheid van voldoende personeel als ook het leveren van de gewenste kwaliteit door continue bezuinigingen en reorganisaties in toenemende mate onder druk (komen te) staan. Hierdoor worden niet alle beheersmaatregelen in de praktijk ten uitvoer gebracht (zoals het vierogenprincipe) en wordt bewust van procedures afgeweken. Dit verhoogt volgens de rekenkamer het integriteitsrisico.

kwantiteit medewerkers inkooporganisatie

Door een toename van het aantal inkopen waarin een inkoper een rol speelt (grotere aanbestedingen) in combinatie met het invoeren van het buddysysteem, geven inkopers aan dat er keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien het besteden van tijd (en daarmee zorgvuldigheid) aan hun inkooptrajecten.

²³⁶ in ambtelijke reactie wordt opgemerkt dat meer capaciteit dan 1 fte beschikbaar is en wordt ingezet vanuit diverse verbeteringsporen om analyses uit te voeren.

"Aan de ene kant ontstaat er druk om zoveel mogelijk aan te besteden. Dan is het de vraag hoeveel inkopers je erbij moet hebben om dat werk aan te kunnen. Er zijn op dit moment niet genoeg middelen om nieuwe inkopers aan te nemen. De gemeente wil steeds meer gaan aanbesteden, met dezelfde mensen. Daar neemt de gemeente een risico. Het is het een of het ander, niet allebei."
(bron: groepsgesprek)

"Processen zoals zijn bedoeld, zijn niet uitvoerbaar met de huidige workload. Het zou eventueel een oplossing zijn als er minder (in plaats van meer) aanbestedingsdossiers gedaan zouden moeten worden."
(bron: groepsgesprek)

"De clusters zijn vaak ontevreden over de doorlooptijden in verband met beperkte capaciteit bij inkoop."
(bron: enquête)

Daarnaast richt de binnen DC Inkoop beschikbare inkoopondersteuning zich met name op de grote(re) aanbestedingen. Ondersteuning wordt met name geboden op het verkrijgen en registreren van informatie en het vastleggen hiervan in het inkoopdossier. Voor kleine(re) inkooptrajecten is beperkte ondersteuning beschikbaar dan wel ontbreekt deze en wordt de inkoper geacht deze taken zelf uit te voeren. Dit heeft gevolgen voor bijvoorbeeld de kwaliteit en tijdigheid van de dossiervorming. Ook draagt het ertoe bij dat controle op besluitvorming ontbreekt evenals de mogelijkheden voor toetsing van het besluit, hetgeen een hoger integriteitsrisico met zich meebrengt.

bezuiniging op inkoop

In de werkinstructie voor aanbestedingen per 1 januari 2015, die betrekking heeft op zowel Europese aanbestedingen als nationale en meervoudig onderhandse aanbestedingen, wordt onderkend dat de uit het verbeterproject voortvloeiende maatregelen zorgen voor een verzwaring van het werkpakket bij de inkopers en de juridisch aanbestedingsspecialisten. Opgemerkt wordt dat "in de begroting van DC Inkoop is financiële ruimte om de formatie uit te breiden. Ook bij ABZ wordt aan ruimte voor formatie uitbreiding gewerkt".²³⁷

Ondanks de toezegging tot uitbreiding van de formatie worden inkoop en aanbestedingen niet gespaard in de doorgevoerde bezuinigingen. Er wordt een nieuwe taakstelling van € 21 mln. in inkoop en aanbestedingen voorbereid. Deze bezuiniging heeft betrekking op de inkoopspend en moet worden behaald door slimmer in te kopen.²³⁸ Daarnaast blijkt uit het recent gepubliceerde plan van aanpak voor de nieuwe organisatie BCO en Middelen en Control dat de inkooporganisatie verder wordt afgeslankt. De beschikbare formatie daalt met 2,5 fte tot 60,1 fte. De ingeboekte fte-reductie is gebaseerd op de aanname dat nieuwe software het inkoopproces op meer uniforme wijze en efficiënter gaat maken. Het is echter nog de vraag of deze nieuwe software kan worden aangeschaft en daarmee de reductie in formatie kan worden gerealiseerd.

²³⁷ Inkooporganisatie, 'Werkinstructie aanbestedingen', 11 december 2014.

²³⁸ Ambtelijk wederhoor, 25 januari 2016.

De rekenkamer concludeert dat de formatie van inkoop en aanbestedingen al voor de nieuwe taakstelling onder druk stond om de verbetermaatregelen effectief toe te kunnen passen. De nieuwe taakstelling verhoogt deze druk, waardoor de kans bestaat dat niet alle maatregelen in de praktijk meer adequaat kunnen worden toegepast. Hierdoor neemt het integriteitsrisico toe.

kwaliteit medewerkers inkooporganisatie

De kwaliteit van inkopers varieert sterk. Dit wordt door de inkoopafdeling onderkend en door de clusters ook als zodanig ervaren.²³⁹

“Kennisniveau te afwisselend binnen inkooporganisatie. Moet niet zo zijn dat cluster meer weet van de procedures dan inkooporganisatie.” (*medewerker cluster*)

“Omdat de kwaliteit van de inkopers in Rotterdam niet heel hoog is, zijn extra regels noodzakelijk.” (*medewerker inkooporganisatie*)

“Door toevoeging van al die extra controle ambtenaren in het proces wordt de inkoper minder alert en schuift het af naar de ABZetter. Hierdoor zijn kwalitatief mindere inkopers nodig...” (*medewerker inkooporganisatie*)

Inkopers werken verschillend. Sommigen doen alles via Commerce-hub, anderen doen de beoordeling op papier. Ook geven sommigen bij EMVI de prijs door aan de clusters, anderen doen dit niet. (*medewerker inkooporganisatie*)

(bron: interviews ambtenaren & enquête)

externe inhuur

Als gevolg van een tekort aan capaciteit bij zowel de clusters als de inkooporganisatie wordt gebruik gemaakt van externe expertise. De afhankelijkheid van externe expertise wordt, zo blijkt uit veel gesprekken, steeds meer gezien als een integriteitsrisico. Opgemerkt wordt dat:

“Sommige expertise heb je niet in huis, je bent dan afhankelijk van deze deskundigen. Er is bijvoorbeeld een risico als er een te grote afhankelijkheid van externen ontstaat of wanneer een externe meerdere petten op heeft; als deze bijvoorbeeld beoordelaar is, maar daarnaast adviseur is bij de leverancier die de aanbidding doet.”

(bron: interview ambtenaar)

“Er zijn veel externen die in projecten meedraaien en op een positie zitten dat ze kunnen (mee)besluiten over wat nodig is en ingekocht moet worden. Op de bijbehorende risico's hiervan, die zeker aanwezig zijn, wordt amper gestuurd.”

(bron: interview ambtenaar)

²³⁹ Interviews ambtenaren en groepsgesprekken ambtenaren.

"Het is binnen de gemeente Rotterdam een gewoonte dat er druk op de inkooporganisatie zit. Het is de gewoonte dat er een blik externen wordt aanrukt wanneer het druk is. Deze externen bezitten niet altijd voldoende kennis van de gemeente Rotterdam."

(bron: groepsgesprek)

Voor externen bestaat er een protocol 'integriteit externen', met onder meer een uitgebreide geheimhoudingsverklaring. Momenteel worden steekproeven genomen om te verifiëren of deze verklaringen op orde zijn.²⁴⁰

De gemeente maakt zich (bewust) steeds meer afhankelijk van externe partijen. Uit de dossiers blijkt dat dit enerzijds wordt veroorzaakt door steeds minder personeel, aan zowel de kant van de clusters als de kant van inkoop. Hierdoor is er in toenemende mate ook minder kennis van de markt in huis. Dit houdt onder meer in dat de gemeente minder goed in staat is zelf integer in te kopen en meer afhankelijk wordt van het integer inkopen door externen. Doordat dit laatste niet tot nauwelijks te controleren valt, neemt de kwetsbaarheid hierdoor wel toe.

In ambtelijke reactie wordt gesteld dat de lijn bij het inhuren van externen is dat de gemeente de noodzakelijke basiskennis in huis heeft in plaats van steeds afhankelijker te worden van externen.

7-3-6 relatie tussen inkoper en behoeftesteller (projectleider)

algemeen

De werkrelatie tussen een inkoper en een behoeftesteller (projectleider) is een belangrijke factor voor de kwaliteit van het inkoop- of aanbestedingstraject en is ook van invloed op integriteitaspecten rondom inkoop. Dit wordt zowel vanuit het cluster als vanuit inkoop in gesprekken bevestigd. Ook wordt onderkend dat deze relatie in de praktijk bij het ene inkooptraject beter is dan bij het andere. Dit is onvermijdelijk, want het is en blijft mensenwerk waarbij goed en accuraat communiceren een belangrijke vereiste is. Frequent wordt opgemerkt dat het van belang is dat er een 'klik' bestaat tussen de projectleider en de aan de aanbesteding gekoppelde inkoper. Is geen sprake van een 'klik' dan wordt het een lastig traject, aldus diverse respondenten.

"Degene met wie ik een aantal keren contact heb gehad, was zeer ongeïnteresseerd. En beantwoordde mails niet of heel later." (*medewerker uit cluster over inkooporganisatie*)

"Ik heb nu een aantal keren samen met de inkooporganisatie een Meervoudig Onderhandse Aanbestedingsprocedure gedaan. De communicatie verliep soepel, hierdoor kwamen we iedere keer tot een goed aanbestedingsdocument en zo de juiste leverancier."

(bron: enquête)

In het algemeen wordt de samenwerking tussen de inkooporganisatie en de clusters als positief ervaren. Uit gesprekken komt naar voren dat clusters het belangrijk vinden

²⁴⁰ Interview ambtenaar.

dat ze worden ondersteund door de inkooporganisatie, dat ze scherp worden gehouden en dat ze kunnen sparren over bijvoorbeeld het type marktbenadering en de voor de aanbesteding te gebruiken documentatie en systemen. Clusters zijn zich ook steeds meer bewust van de rol van de inkooporganisatie, het belang van aanbesteden en de geldende regels.

bereidheid en tijdigheid van betrekken inkoper

Om het inkoopproces volgens de procesbeschrijvingen te kunnen laten verlopen is het noodzakelijk om een inkoper tijdig bij het proces te betrekken. Uit de dossierstudie en de interviews met ambtenaren bleek dat de clusters niet altijd bereid zijn om inkoop tijdig in het proces te betrekken. Anderzijds zijn clusters vaak niet op de hoogte wat het juiste moment is om inkoop te betrekken. Uit de dossierstudie komt naar voren dat de betrokkenheid van de inkooporganisatie soms beperkt en te laat is geweest, terwijl dit wel wenselijk is gezien de mogelijke integriteitsrisico's. Bij een van de vier geanalyseerde dossiers bleek inkoop niet tijdig betrokken (zie paragraaf 7-4). Het cluster had al een offerte opgevraagd bij een leverancier zonder medeweten van de inkooporganisatie. De betrokkenheid van een inkoper was echter wel noodzakelijk, aangezien de opdrachtwaarde boven de Europese drempelwaarde uitkomt en de door het cluster inmiddels in gang gezette enkelvoudig onderhandse aanbesteding conform de regels voorafgaand motivering vereiste. Deze motivering heeft in tweede instantie alsnog plaatsgevonden en heeft geleid tot een wijziging van de aanbestedingsvorm. Hierdoor werd de rechtmatigheid van de aanbesteding geborgd, maar bleef het integriteitsaspect in de procedure onderbelicht. Bij een ander dossier bleek dat de inkooporganisatie een beperkte rol had bij de verlenging van contracten. Gezien de waarde van deze verlengingen (de oorspronkelijke contractwaarde was gedurende de looptijd met een factor tien verhoogd), was een extra paar ogen meer dan gewenst. De inkooporganisatie bleek van diverse contractuitbreidingen en ophogingen van de contractwaarde onvoldoende op de hoogte.

regels versus flexibiliteit

Tijdens een aanbestedingsprocedure moet de inkoper stevig in zijn of haar schoenen staan en de rug recht kunnen houden. In de praktijk zien we dat bij inkopen en aanbestedingen door het cluster (mentale) druk wordt uitgeoefend op de inkoper. De behoeftesteller vraagt aan de inkoper om mee te denken om een voor alle partijen wenselijke oplossing te zoeken. Hier komt het spanningsveld tussen rechtmatigheid, doelmatigheid en integriteit van de inkoop of aanbesteding naar boven. Om de meest doelmatige inkoop te krijgen, is het soms nodig een constructie te kiezen die schuurt tegen de rechtmatigheid van de voorgestelde oplossing. Inkopers worden in voorkomende gevallen voor een lastige keuze gesteld. Zowel in de enquête als de vele (groeps)gesprekken geven inkopers aan dat de keuze tussen rechtmatigheid en doelmatigheid een frequent voorkomend dilemma is bij inkooptrajecten. Veelal worden dergelijke zaken voorgelegd aan de buddy, de juristen van ABZ, de teamleider of, wanneer men er niet uitkomt, het hoger management (zie kopje 'escalatie bij discrepantie tussen advies inkoop versus wens cluster' hieronder). In deze zaken heeft de doelmatigheid van de inkoop voorrang gekregen op de integriteit en rechtmatigheid van de inkoop.

In ambtelijke reactie stelt de gemeente dat de inkoper dit soort dilemma's kan inbrengen in het wekelijkse escalatieoverleg, waarbij de directeur inkoop, juristen, MT inkoop en, al naar gelang het onderwerp, clusters aanwezig zijn.

"Het 'schoolmeesterprincipe' heerst behoorlijk bij de inkooporganisatie. 'Wij weten wat goed voor je is' moet veel meer worden omgebogen naar luisteren naar wat de opdrachtgevers willen/vragen (op basis van hun ervaring!)."

(bron: groepsgesprek)

"De inkopers worden gedreven door haast en vaak opgezweept door aanbestedingstechnische leken in de vorm van opdrachtgevers. Professioneel inkopen moet, maar wel met extra zorg voor risicobeperking. Het komt nog (onnodig) vaak voor dat inschrijvers een klacht of kort geding aanhangig maken. Dit komt veelal door haast (gebrek aan overzicht en planning) bij de opdrachtgevers. Daar zijn de inkopers nog niet tegen opgewassen."

(bron: enquête)

Clusters geven aan behoefte te hebben aan flexibiliteit om snel in te kunnen spelen op situaties. Om in deze flexibiliteit te kunnen voorzien, zijn rigide en langdurige inkoopprocedures, zeker Europese aanbestedingen die minimaal zes maanden duren, lastig. In gesprekken met inkopers wordt gemeld dat dit nogal eens leidt tot lastige verzoeken aan het adres van de inkoper om mee te denken om samen met het cluster een creatieve oplossing te kunnen realiseren. Deze creatieve oplossingen betekenen buiten de standaardprocedures omwerken en verhogen daarmee het integriteitsrisico. Respondenten bij clusters geven aan dat het rechtmatig inkopen volgens de procedures belangrijk is, maar ontkennen niet dat flexibiliteit en snelheid belangrijk is bij het uitvoeren van werkzaamheden en dat daarvoor creativiteit nu en dan noodzakelijk is.

De rol van clustermanagement is bepalend bij het afwijken van aanbestedingsregels. Er wordt veel bepaald door het clustermanagement, soms ook over het hoofd van de inkoper. De kracht van de inkoper is hierbij belangrijk: hoeveel ruimte geeft een inkoper? Anderzijds moet een inkoper ook creatief kunnen meedenken met het cluster om zo te kijken wat de mogelijkheden zijn.

(bron: interview ambtenaar)

escalatie bij discrepantie tussen advies inkoop versus wens cluster

In de gevoerde gesprekken over integriteitsrisico's werd opgemerkt dat met enige regelmaat gebruik wordt gemaakt van uitzonderingsverklaringen door clusters teneinde gemotiveerd van inkoopprocedures af te kunnen wijken. Dit blijkt ook uit de dossieranalyse. Het inkoopbeleid biedt hiervoor ook de ruimte en de mogelijkheden, mist toereikend onderbouwd.

"In het inkoopbeleid is de verantwoordelijkheid voor inkoop belegd in de lijn. Ook als een manager uit een cluster al iets heeft gekozen en inmiddels een offerte heeft ontvangen van een leverancier, kunnen ze alsnog een negatief advies krijgen. Afwijken gebeurt meerdere keren per jaar; in het beleid is het zo ingeregeld dat dit kan. Dit varieert van kleine tot hele grote bedragen. Dan zegt inkoop bijvoorbeeld dat het niet kan en wijkt de directeur van het cluster toch af, bijvoorbeeld omdat de wethouder al heeft getekend. Dit komt in alle clusters voor. De motivering is dan dat er al is getekend door een wethouder en dat is dan het moment dat het cluster pas bij inkoop aanklopt. Dan kan het zo zijn dat de wethouder heeft getekend voor iets dat onrechtmatig is. Bij controles valt het pas op dat het anders is gegaan dan eigenlijk hoort.

Ondanks dat ik het idee begrijp, geef ik een negatief advies. Ik kan iets onrechtmatig niet rechtmatig maken. Ik weet niet wat er achter de schermen heeft plaatsgevonden, dus daar zit een risico in. Ik weet niet of dat risico groter of kleiner is dan wanneer we hadden aanbesteed en inkoop er wel tijdig bij was betrokken. Als ik een advies geef, wil ik eigenlijk alles weten, daar baseer ik mijn advies op.” (bron: groepsgesprek)

Bij sommige escalaties wordt gezocht naar een tussenoplossing, waarbij het cluster de voorgestelde marktbenadering kan uitvoeren en waarbij tegelijkertijd DC Inkoop of ABZ kan instemmen met de rechtmatigheid van de constructie. Het komt voor dat, zoals hierboven in het kader geschetst, er een negatief advies van de inkooporganisatie ligt, maar het cluster niet voornemens is van de gekozen constructie af te wijken. In deze gevallen wordt opgeschaald naar hoger management (directeur Inkoop / clusterdirecteur). Eén van de vier door de rekenkamer (inhoudelijk en procesmatig) onderzochte dossiers is hiervan een voorbeeld. In dit geval is een pilot toegepast om tegemoet te komen aan zowel de eisen van inkoop als de wensen van het betreffende cluster. De rekenkamer constateert dat geen eenduidige afspraken zijn gemaakt en vastgelegd over hoe bij dergelijke escalaties te handelen.

verantwoordelijkheid

Een ander belangrijk aspect is het nemen van verantwoordelijkheid voor het inkooptraject. De inhoudelijke verantwoordelijkheid ligt bij het cluster. De inkoper voert de regie over het hele proces bij alle aanbestedingen, maar is wel afhankelijk van de mate waarin de projectleider aan de clusterkant verantwoordelijkheid neemt en uiteindelijk draagt voor de aanbesteding. Uit gesprekken met inkopers en de enquête komt naar voren dat in hun beleving projectleiders zich vaak niet of onvoldoende verantwoordelijk voelen voor de aanbesteding.

“Inkopers hebben eigenlijk gedurende het gehele traject een opvoedende rol richting het cluster; het is en blijft echter hun (het cluster's, red.) inkoopproject en hun verantwoordelijkheid. Het kan verwarrend werken aangezien de inkoper het plan van aanpak schrijft en niet de projectleider.” (bron: interview ambtenaar).

“Veel opdrachtgevers zouden zich meer verantwoordelijk moeten voelen voor hun bijdrage aan het inkoopprogramma.” (bron: enquête)

onafhankelijkheid

Het risico bestaat dat inkopers onvoldoende onafhankelijk opereren ten opzichte van hun counterpart in het cluster. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn, als de inkoper in een vorige functie ook werkzaam was als inkoper binnen het cluster. In diverse gesprekken wordt onderkend dat niet alle inkopers even strak het proces en de vigerende wet- en regelgeving bewaken, doordat een aantal inkopers ‘mentaal verenigd’ lijkt met zijn of haar voormalige cluster. Het risico bestaat dan dat de

inkoper te veel affiniteit heeft met de clusterbelangen en zijn onafhankelijke taak als inkoper onvoldoende waarmaakt.²⁴¹

In dit verband is de positie van de Strategisch Adviseur Inkoop (SAI) relevant. De SAI is ten tijde van het onderzoek in de formatie overgegaan van het cluster naar DC Inkoop. De SAI vormde een belangrijke schakel tussen cluster en DC Inkoop. De rekenkamer vraagt zich af of, gezien de ingezette implementatie van de verbetermaatregelen die in 2016 doorgezet zal worden, de SAI niet te vroeg tussen het cluster en DC Inkoop weg is gehaald. Meer wordt nu overgelaten aan de inkoper in relatie tot zijn of haar counterpart binnen het cluster. Hiermee is echter volgens de rekenkamer onduidelijkheid ontstaan wie nu een aantal coördinerende taken met betrekking tot de verbeteracties op clusterniveau (bijvoorbeeld contract management, expirerende contracten) oppakt.

In ambtelijke reactie wordt aangegeven dat de rol van SAI in 2016 nog intact blijft vanuit inkoop en aanbestedingszaken en dat dit gehandhaafd blijft gedurende de looptijd van het verbeterprogramma.

7-3-7 beperkte aandacht voor rol bestuurder

Het verbeterprogramma is gericht op het op orde krijgen van het proces van inkoop en aanbesteden en besteedt exclusief aandacht aan het ambtelijke proces. Aan de rol van de bestuurder en zijn of haar mogelijke betrokkenheid bij het inkooptraject wordt geen aandacht besteed. Uit veel ambtelijke gesprekken blijkt dat de bestuurder bij de nodige inkooptrajecten ook een rol speelt. Voorbeeld daarvan is dat een leverancier contact zoekt met een wethouder voordat sprake is van een inkooprelatie. Dit contact zoeken kan ook het geval zijn tijdens de aanbestedingsfase of ten tijde van het uitvoeren van een contract.

"Medewerkers bij inkoop worden er vaak mee geconfronteerd dat het cluster of de wethouder al heeft besloten aan wie een opdracht moet worden gegund. De verplichte aanbesteding wordt dan als administratief geneuzel ervaren en wordt als lastig beschouwd.

Tevens is zichtbaar dat administratief medewerkers of inkopers soms akkoord op de inkoop zetten (zonder de voorgeschreven aanbesteding), omdat vanuit het bestuur wordt gezegd dat het op deze wijze moet."

(bron: interview ambtenaar)

"Het bestuurlijk risico treedt met name op als de bestuurder één op één aan tafel zit met een leverancierspartij. Dit komt weleens voor. Veelal worden toezeggingen aan de leverancier gedaan die de ambtenaren moeten nakomen."

(bron: interview ambtenaar)

"Afwijken gebeurt meerdere keren per jaar; in het beleid is het zo ingeregeld dat dit kan. Dit varieert van kleine tot hele hoge bedragen. Dan zegt inkoop bijvoorbeeld dat het niet kan en wijkt de directeur van het cluster toch af, bijvoorbeeld omdat de wethouder al heeft getekend. Dit komt in alle clusters voor. De motivering is dan dat er al is getekend door een wethouder."

(bron: groepsgesprek)

²⁴¹ Interviews ambtenaren.

Uit diverse gesprekken met ambtenaren komt naar voren dat wethouders in de praktijk contacten hebben met leveranciers, veelal op initiatief van de leverancier. In het geval dit een bestaande leverancier betreft, wordt de voor deze leverancier verantwoordelijke contractmanager veelal niet betrokken noch geïnformeerd.

Bij contractmanagement zijn er geen lijnen tussen bestuur en ambtelijke organisatie. De focus bij het verbeteren van contractmanagement ligt nu volledig op ambtelijk niveau. Het bestuurlijke niveau heeft nog niet de aandacht van de organisatie.
(bron: interview ambtenaar)

In ambtelijke reactie wordt opgemerkt dat het logisch is dat de rol van de bestuurder in het verbeterprogramma maar beperkt aan de orde komt, aangezien bestuurders in het daadwerkelijke (uitvoerings)proces geen rol hebben. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat strategische inkoopdossiers steeds meer met bestuurders worden besproken. Dit betreft dan volgens de rekenkamer met name de voorbereidende fase van het inkoopproces.

7-3-8 ontwikkelingen in beleidsuitvoering

van uitvoering naar regievoering

Uit gesprekken blijkt dat ambtenaren steeds meer een regierol vervullen (of moet gaan vervullen) richting leveranciers in de markt. Hierdoor worden andere eisen gesteld aan de ambtenaar dan die vanuit de klassieke rol, waarin de ambtenaar zelf verantwoordelijk was voor uitvoering of beheer. Uit diverse gesprekken komt naar voren dat de rol van contractmanager door de genoemde ontwikkeling richting regievoering inhoudelijk verandert en dat deze verandering niet altijd makkelijk is. Dit vraagt andere vaardigheden en kennis van de markt, vaardigheden en kennis. Aangegeven wordt dat deze zaken nog niet altijd voldoende aanwezig zijn, waardoor een mate van afhankelijkheid van de markt wordt gecreëerd die integriteitrisico's met zich meebrengt.

gebiedsgericht werken versus meer checks & balances

Rotterdam heeft de ambitie meer en meer Rotterdammergericht/gebiedsgericht te gaan werken. Het is de expliciete wens van de concerndirectie om meer in de wijken, dus dichterbij de burger, te gaan werken en daarvoor ook meer ambtenaren "in de wijk te gaan zetten". Over de relatie tussen integriteitrisico's bij het doen van inkopen en aanbestedingen en gebiedsgericht werken werd het volgende opgemerkt. Er wordt een tegenstrijdigheid ervaren tussen de ambitie en de wens van de concerndirectie om meer gebiedsgericht te gaan werken enerzijds en de vanuit Inkoop met het verbeterprogramma in gang gezette intensivering van het aantal controle- en toets momenten richting de clusters anderzijds. Door ambtenaren meer "in de wijk" te gaan zetten, wordt de druk op deze ambtenaren groter om de werkzaamheden met korte lijnen en pragmatisch te gaan uitvoeren. Daar komt bij dat steeds meer door steeds minder mensen geregeld moet worden en de werklast door de toename van protocollen, instructies en formulieren niet afneemt. Een topambtenaar geeft aan:

"De grote integriteitsrisico's bij inkoop en aanbestedingen zitten niet op de contracten, maar op de contacten."

(bron: interview leidinggevende)

7-4 analyse inkoopdossiers

7-4-1 inleiding

De werking van de beheersmaatregelen en de relevante factoren met betrekking tot de naleving van getroffen beheersmaatregelen in de praktijk zijn van grote invloed op inkoopprocessen. Om inzicht te geven in welke gevolgen de beheersmaatregelen en de daarop betrekking hebbende factoren hebben op een inkooptraject, wordt in deze paragraaf de uitkomst beschreven van de dossieranalyse. De rekenkamer heeft een uitgebreide analyse gemaakt van vier onderzochte aanbestedingsdossiers bij vier verschillende clusters. De uitvoering van deze dossiers bevindt zich in verschillende fasen van het inkoopproces. De volgende dossiers zijn onderzocht:

- inhuur flexibele schil uitzendbureaus (cluster W&I);
- sporttoestellen (cluster MO);
- leegstandbeheer (cluster SO);
- HRM-assessmentportal (cluster RSO).

Naar aanleiding van de analyse van documenten en gesprekken met het cluster en de betrokken inkoper zijn per dossier aspecten benoemd die raakvlak hebben met mogelijke integriteitsrisico's en maatregelen ter beheersing daarvan. Waar relevant is schuingedrukt een bevinding opgenomen.

7-4-2 inhuur flexibele schil uitzendbureaus (W&I)

De aanbesteding inhuur flexibele schil uitzendbureaus heeft in 2013 plaatsgevonden. De reden dat de rekenkamer naar dit dossier heeft gekeken, is dat het contract verlengd is en de uitvoering van het contract momenteel nog loopt. Zaken die speelden voor de invoer van het verbeterprogramma in 2015 zijn wel benoemd, maar buiten de beoordeling van dit dossier gehouden.

De opdracht van deze aanbesteding betreft onder andere het matchen van vacatures en werkzoekenden en het leveren van expertise ten aanzien van een nieuwe werkwijze die de afdeling Matching wil hanteren.²⁴² Vóór deze aanbesteding is er een pilot gedraaid met drie partijen. Over twee van deze partijen was het cluster tevreden. Om deze reden zijn deze partijen gevraagd een offerte in te dienen en hebben zij de huidige opdracht gegund gekregen.

ontwikkelingen voor januari 2015

type aanbesteding

Het is onduidelijk welke aanbestedingsvorm precies is gehanteerd bij de aanbesteding van de flexibele schil.

²⁴² Gemeente Rotterdam, 'Beschrijvend document flexibele schil uitzendbureaus', 4 juni 2013.

De aanbesteding betrof volgens DC Inkoop en het verantwoordelijk cluster W&I een meervoudig onderhandse aanbesteding, omdat na het uitvoeren van een pilot aan twee marktpartijen is gevraagd om aan te bieden. In het bestek wordt gesproken over een onderhandse aanbesteding. In de concept-gunningsstukken wordt gesproken over een “enkelvoudig onderhandse gunning”.

In de ondertekende raamovereenkomsten met beide leveranciers staat beschreven dat “Opdrachtgever aan Opdrachtnemer via een meervoudig openbare aanbesteding heeft verzocht een inschrijving uit te brengen...”.²⁴³ In de getekende addenda die ruim een jaar na het afsluiten van de raamovereenkomsten zijn afgesloten, wordt verwezen naar de raamovereenkomst die via een meervoudig onderhandse aanbesteding tot stand is gekomen.

De rekenkamer stelt vast dat het bij dit dossier niet duidelijk is of het hier nu een meervoudig onderhandse, een meervoudig openbare of een enkelvoudig onderhandse aanbesteding betrof. Alle drie de varianten worden in het dossier door elkaar genoemd, waardoor het onduidelijk is welke aanbestedingsvorm is toegepast.

meervoudig onderhands aanbesteden

Voor een meervoudig onderhandse aanbesteding zijn te weinig partijen verzocht aan te bieden. In dit dossier zijn naast de twee partijen aan wie een offerte is gevraagd (en waarvan voortvloeiend uit de pilot reeds op voorhand duidelijk was dat beide partijen de helft van de opdracht zouden krijgen) geen andere partijen benaderd om te offren. Naar de mening van de rekenkamer kan hier dan ook geen sprake zijn (geweest) van een meervoudig onderhandse aanbesteding, waarbij minimaal drie en maximaal vijf partijen worden gevraagd een aanbidding te doen, maar van een enkelvoudig onderhandse aanbesteding met twee afzonderlijke vooraf geselecteerde partijen. Het was immers op voorhand al duidelijk dat beide partijen ieder de helft van het contract gegund zouden gaan krijgen. Door de directie die deze opdracht in de markt heeft gezet, is de opdracht ook telkenmale als een enkelvoudig onderhandse opdracht bestempeld.

De rekenkamer merkt op dat, indien sprake wil zijn van een meervoudige aanbesteding, conform de Gids Proportionaliteit de aanbestedende dienst tenminste drie en ten hoogste vijf partijen moet uitnodigen om een offerte uit te brengen, tenzij er geen andere marktpartijen zijn die de opdracht uit kunnen voeren. Dat was volgens het cluster destijds het geval.

Door inkoop is uiteindelijk gesteld dat hier sprake was van een meervoudig onderhandse aanbesteding, ondanks dat inkoop bij de uitzonderingsverklaring geadviseerd heeft om de aanbesteding enkelvoudig onderhands te doen.

In de raamovereenkomst is uiteindelijk vermeld dat bij deze aanbesteding sprake was van een meervoudig *openbare* aanbesteding. Dit omdat na gunning aan beide partijen een vrijwillige aankondiging aan de Europese Commissie van betreffende opdracht is gepubliceerd. Nadat hierop geen reactie was ontvangen van enige andere partij, heeft de aanbesteding de benaming “openbaar” gekregen.

²⁴³ Gemeente Rotterdam, raamovereenkomst 'Inhuur Flexibele Schil Uitzendbureaus t.b.v. W&I', 1 september 2013.

omvang van de opdracht

Er is onduidelijkheid over de totale waarde waarvoor deze opdracht in de markt is gezet.

De opdracht is voor een waarde van € 4 mln. in de markt gezet voor een contractperiode van twee jaar. Althans, in de vrijwillige aankondiging staat vermeld dat de “totale opdrachtwaarde voor dit contract” € 4 mln. bedraagt.²⁴⁴ In een reactie naar aanleiding van vragen van de rekenkamer geeft het cluster W&I echter aan dat het hier niet gaat om de totale opdrachtwaarde, maar om de opdrachtwaarde per jaar. De totale opdracht zou dus € 8 mln. betreffen. De gemeente stelt in haar reactie op vragen van de rekenkamer hierover dat sprake is geweest van een verkeerde interpretatie. De gemeente heeft inmiddels een verbetermaatregel ingezet om de “kwantiteiten beter te duiden en te koppelen aan een tijdseenheid”.²⁴⁵

Een overzicht uit Oracle dat de rekenkamer heeft ontvangen toont vervolgens aan dat de totale opdrachtwaarde ongeveer € 16 mln. betreft (€ 7,4 mln. voor de ene leverancier en € 8,4 mln. voor de andere leverancier). Gebaseerd op deze informatie constateert de rekenkamer dat het vanaf de aanvang van het contract niet transparant is wat de oorspronkelijke totale omvang van de opdracht is.²⁴⁶

rol en betrokkenheid inkooporganisatie

De rol en betrokkenheid van de inkooporganisatie schoot ten tijde van de aanbesteding en na afsluiten van de raamovereenkomst tekort.

De rol en betrokkenheid van de inkooporganisatie is op verschillende momenten te beperkt geweest. Zo blijkt uit de evaluatie van dit dossier (zie ook de alinea ‘tussentijdse evaluatie’) dat de rol van DC Inkoop als deskundige bij de aanbestedingsfase onvoldoende was. Door DC Inkoop wordt hier onder andere over gezegd dat er bij de inkooporganisatie geen inzicht was in hoe de pilot precies is verlopen, behalve de informatie die werd gegeven op het motiveringsformulier.²⁴⁷

Ook na het afsluiten van de raamovereenkomst is de inkooporganisatie slechts beperkt betrokken geweest. Hierdoor bestaat onvoldoende inzicht in en duidelijkheid over diverse contractophogingen die de oorspronkelijke contractwaarde significant ophogen. De rekenkamer heeft hier in het kader van de dossieranalyse diepgaand op doorgevraagd.

inzicht in ophoging waarde van de opdracht

De financiële omvang van de contractuele ophoging in 2014 was allesbehalve transparant.

Autorisaties van ophogingen van de contract waarden in Oracle zijn onduidelijk.

Gedurende de looptijd van de contracten is de opdrachtwaarde op basis van getekende addenda opgehoogd. In de addenda zelf staat geen waarde vermeld waarmee de opdracht is opgehoogd. In een overzicht uit Oracle zijn deze waarden wel terug te vinden. In Oracle is te zien dat de laatste opdrachtwaarden € 7,4 mln. (opdrachtnemer 1) en € 8,4 mln. (opdrachtnemer 2) betreffen. Deze bedragen waren al opgehoogd ten opzichte van het oorspronkelijke contract. Deze specifieke ophoging is niet te zien in Oracle. De bedragen zijn vervolgens een jaar na het afsluiten van de contracten

²⁴⁴ Gemeente Rotterdam, ‘Aankondiging in het geval van vrijwillige transparantie vooraf: Inhuur inzake arbeidsbemiddeling en training/coaching’, 9 augustus 2013.

²⁴⁵ Cluster W&I, ‘Beantwoording aanvullende vragen Rekenkamer iz aanbesteding uitzendcontracten’, 21 oktober 2015.

²⁴⁶ In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat de opdrachtwaarde geen aangegane verplichting hoeft te zijn.

²⁴⁷ Interview ambtenaar.

opgehoogd naar respectievelijk € 12,5 mln. en € 12,8 mln. Zoals later vermeld in de alinea 'contractverlenging' zijn met het verlengen van de contracten in september 2015 de opdrachtwaarden verhoogd naar € 20 mln. per opdrachtnemer. In totaal is de opdrachtwaarde in twee jaar tijd dus gestegen van € 4 mln. (of € 8 mln. volgens het cluster) naar € 40 mln.

De rekenkamer heeft navraag gedaan naar de wijze waarop en door wie de afzonderlijke ophogingen van de opdrachtwaarde in Oracle zijn geautoriseerd en doorgevoerd. De rekenkamer heeft autorisaties voor diverse ophogingen van de opdrachtwaarde van dit contract niet aangetroffen. Rechtmatigheid van de afzonderlijke ophogingen kan niet worden aangetoond.

ontwikkelingen na januari 2015

tussentijdse evaluatie

Uitkomsten van de tussentijdse evaluatie in combinatie met de verlengde contracten duiden volgens de rekenkamer op mogelijke integriteitsrisico's.

Met het oog op het aflopen van de raamovereenkomst en eventuele verlenging, heeft eind juni 2015 een evaluatie plaatsgevonden.²⁴⁸ De uitkomsten van de tussentijdse evaluatie op basis van gesprekken met directie en managers van W&I, als ook accountmanagers van beide uitzendbureaus, zijn op onderdelen verre van positief. Op de vraag wat goed en minder goed is gegaan in de samenwerking tussen Rotterdam en de uitzendbureaus komt uit de interne evaluatie naar voren dat "op tactisch en strategisch niveau men van mening is dat geldelijk gewin van de uitzendbureaus leidend is geweest". In de samenvatting van de evaluatie is deze passage anders verwoord, namelijk dat "commercialiteit boven partnership is gesteld". Dit zijn naar de mening van de rekenkamer ernstige uitspraken, die een nader onderzoek op dit punt rechtvaardigen.

Ook komt men in de evaluatie tot de conclusie dat "de tariefstelling onvoldoende helder is beschreven, met mogelijk als gevolg dat er nu gesprekken hierover plaatsvinden". De rekenkamer heeft inzicht gekregen in enkele van deze facturen. Hieruit blijkt dat voor sommige ingehuurd externe medewerkers gefactureerde tarieven afwijken van de tarieven die conform de overeenkomst toegepast hadden moeten worden. Uit navraag bij cluster W&I blijkt dat "was afgesproken" dat inhuurkandidaten die ten tijde van de aanbesteding al werkzaam waren bij de gemeente nog tegen het toen geldende (hogere) tarief gefactureerd mochten worden. De rekenkamer heeft geen vastlegging van deze afspraken aangetroffen in het dossier. De rekenkamer constateert dat de controle op de juistheid van facturatie door dit soort constructies strikt genomen niet kan en op de wijze zoals bij dit contract is uitgevoerd wel erg troebel wordt.

contractverlenging

Contracten zijn niet overeenkomstig de contractafspraken verlengd.

Ondanks dat de hiervoor besproken evaluatie bij lange na niet positief was, is besloten de raamovereenkomst met beide uitzendbureaus per 1 september 2015 te verlengen. Met de verlenging is ook de opdrachtwaarde van de raamovereenkomst wederom verhoogd. De huidige opdrachtwaarde van beide overeenkomsten in Oracle bedraagt

²⁴⁸ Cluster W&I, memo 'Evaluatie inhuur flexibele schil', 28 mei 2015.

€ 40 mln.

De raamovereenkomst met beide uitzendbureaus biedt de mogelijkheid om na afloop van de eerste twee contractjaren van de raamovereenkomst (eindigend op 31 augustus 2015) de overeenkomst met maximaal 2 maal één jaar te verlengen. Cluster W&I heeft besloten het contract in een keer voor de volle twee jaar te verlengen, ondanks dat in de evaluatie het advies was neergelegd om het contract voor een jaar te verlengen. De reactie van het clustermanagement W&I hierop is dat het contract hiertoe de mogelijkheid biedt, er belang is bij het onderhouden van een strategische samenwerkingsrelatie en dat dit een goed signaal afgeeft richting de externe partijen in het verstevigen van het partnership. Volgens de rekenkamer geeft de raamovereenkomst helder aan op welke wijze met contractverlenging omgegaan moet worden en dit is niet zoals het in de praktijk gegaan is.

werkwijze meer- en minderwerk, uitbreidingen en verleningen

Op dit dossier overschrijdt de in 2015 doorgevoerde contractverlenging de maximaal toelaatbare ophoging van de contractwaarde.

Met ingang van 30 januari 2015 is de procesbeschrijving 'Meer- en minderwerk / Uitbreidingen en Verlengingen Aanbestedingszaken / DC Inkoop' van kracht geworden. Hierin is onder meer geregeld dat aanvullende werken of diensten niet hoger mogen zijn dan 50% van de oorspronkelijke overheidsopdracht. Het gaat hierbij niet om een contractverlenging, maar een ophoging van de contractwaarde doordat tijdens de uitvoering of looptijd van de overeenkomst onvoorziene veranderingen plaatsvinden, waardoor de opdrachtwaarde naar boven bijgesteld moet worden.

De rekenkamer heeft niet kunnen achterhalen welke voorwaarden voor contractophoging van kracht waren voordat deze procesbeschrijving werd ingevoerd. Wel stelt de rekenkamer vast dat de ophoging van beide overeenkomsten tijdens de uitvoering van de looptijd van de in deze casus beschreven overeenkomsten ruimschoots oversteeg.

Volgens de nieuwe werkwijze (per januari 2015) autoriseren de teamleiders inkoop de ophogingen van getekende contracten tot € 1 mln. Voor contractophogingen groter dan € 1 mln. autoriseert ook de manager inkoop. De rekenkamer constateert dat de autorisaties voor de contractophogingen in Oracle voor betreffende overeenkomsten onduidelijk zijn.

In reactie stelt DC Inkoop dat er in de huidige praktijk nog geen eenduidigheid bestaat als het gaat om de behandeling van het ophogen, verlengen of uitbreiden van raamovereenkomsten omdat met het aangaan van raamovereenkomsten nog geen harde financiële verplichting wordt aangegaan. Ook geeft DC Inkoop aan dat ook het ophogen, verlengen of uitbreiden van raamovereenkomsten op dezelfde wijze zou moeten verlopen als die van 'gewone' inkooporders, maar dat de goedkeuringsflow van Oracle daar nog niet in voorziet. De ophoging wordt momenteel getoetst door de frontoffice die de ophoging ook doorvoert in Oracle. Een voorgestelde verbetermaatregel moet gaan borgen dat de backoffice (inkoper) en, afhankelijk van de omvang van de ophoging, de juridisch aanbestedingsspecialist, de ophoging autoriseren. Deze maatregel is nog niet geïmplementeerd.

Gezien het feit dat betrekkelijk veel raamovereenkomsten worden verlengd (en daarmee financieel in Oracle worden opgehoogd) acht de rekenkamer het van groot belang deze verbetermaatregel snel door te voeren.

rol en betrokkenheid inkooporganisatie

DC Inkoop en ABZ zijn onvoldoende betrokken geweest in de contractuitvoeringsfase.

Ook na januari 2015 heeft de inkooporganisatie slechts een beperkte rol gehad. Hierdoor is er nauwelijks inzicht in bijvoorbeeld de contractverlening die heeft plaatsgevonden. Zoals vermeld, zijn de oorspronkelijke contractwaarden van in totaal € 4 mln. opgehoogd tot een geregistreerde contractwaarde in Oracle van tezamen € 40 mln.

De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat een juridisch aanbestedingsspecialist alleen hoeft te worden betrokken bij een verlenging indien sprake is van een Europese aanbesteding en niet bij enkelvoudig en meervoudig onderhandse aanbestedingen boven de € 207.000.²⁴⁹ Dat de opdrachtwaarde in dit geval is verhoogd naar € 40 mln. hoeft dus niet door Aanbestedingszaken worden bekeken.

In de ambtelijke reactie wordt aangegeven dat de praktijk is dat uitbreidingen/verlengingen niet altijd met een bestelaanvraag kunnen worden aangeboden. Daarom was de bestaande procesbeschrijving niet in alle situaties uitvoerbaar. In februari 2016 wordt een verbeterde procesbeschrijving vastgesteld en worden de nodige systeemaanpassingen doorgevoerd.

integriteitmelding

Een in 2015 gedane integriteitmelding is niet afdoende onderzocht.

In 2015 is er een integriteitmelding op dit dossier geweest, welke nader is onderzocht in een vooronderzoek.²⁵⁰ De uitkomst van dit vooronderzoek was dat er geen aanleiding bestond om een nader integriteitonderzoek in te stellen. De rekenkamer vindt de onderbouwing van deze door het management getrokken conclusie, zeker in het licht van het door de rekenkamer hierboven geconstateerde, erg mager. De rekenkamer is van mening dat nader onderzoek naar een mogelijke integriteitschending uitgevoerd had moeten worden.

7-4-3 sporttoestellen (MO)

De aanbesteding sporttoestellen betreft de inrichting van verschillende gymzalen en sporthallen in Rotterdam. De opdracht is in de markt gezet als een Europese openbare aanbesteding, omdat de ingeschatte opdrachtwaarde de Europese drempelwaarde van € 207.000 overstijgt en er geen sprake is van een 2B-dienst.

start aanbestedingsprocedure

Het cluster is ondanks tijdige signalering van inkoop te laat gestart met het voorbereiden van de aanbesteding.

Op de aanbestedingskalender²⁵¹ is weergegeven dat de aanbesteding loopt van 1 januari 2015 tot 9 juli 2015. De praktijk wijst echter uit dat er later is begonnen met deze aanbesteding. De rekenkamer heeft daarom slechts een beperkt deel van de

²⁴⁹ Inkooporganisatie, 'Procesbeschrijving Meer- en minderwerk/Uitbreidingen en Verlengingen', 30 januari 2015.

²⁵⁰ Onderzoekspool, 'Notities bevindingen onderzoek melding integriteit Plaatsing Werkgeversservicepunt', 2 juli 2015.

²⁵¹ Inkooporganisatie, 'Aanbestedingskalender 2015: vastgesteld 3^e kwartaal', juni 2015.

aanbesteding kunnen analyseren. Ten tijde van de analyse was men nog bezig met het opstellen van de aanbestedingsdocumenten.

Uit dossieranalyse en gevoerde gesprekken met de inkoper en de voor dit dossier verantwoordelijk projectleider komt naar voren dat er meerdere redenen zijn waarom de aanbesteding lang op zich heeft laten wachten, waaronder een gebrek aan tijd en capaciteit.

In oktober 2014²⁵² is het cluster door DC Inkoop erop geattendeerd dat er tijdig gestart moet worden met de aanbesteding. Er zijn vele pogingen ondernomen om dit dossier op te pakken, maar het cluster heeft keer op keer niet gereageerd op reminders van DC Inkoop om snel te starten met voorbereidende werkzaamheden.

Een van de oorzaken hiervoor was dat door de diverse reorganisaties het onduidelijk was wie dit dossier moest gaan oppakken. Behalve onduidelijkheid over eigenaarschap van dit dossier en zware onderbezetting, heeft het cluster ook geen prioriteit gegeven aan deze aanbesteding omdat andere zaken belangrijker waren op dat moment.²⁵³

Daarnaast is de voor dit dossier verantwoordelijk projectleider de enige binnen de gemeente die van dit onderwerp materiekkennis heeft. Het ontbrak hem echter aan tijd om het dossier op te pakken.

Ten slotte heeft de aanbesteding, eenmaal opgestart, vertraging opgelopen omdat het opstellen van de aanbestedingsdocumenten erg zorgvuldig moest gebeuren vanwege verscherpte veiligheidseisen aan de in te kopen producten.²⁵⁴

contractverlenging

Aangezien contractverlenging juridisch gezien niet mogelijk was, is in 2015 op basis van een verlopen contract ingekocht.

Het cluster is door DC Inkoop meerdere malen erop geattendeerd dat het bestaande contract afloopt en niet meer verlengd kan worden.²⁵⁵ Door het niet tijdig in de markt zetten van de opdracht is een situatie ontstaan waarbij vanaf 1 januari 2015 geen rechtmatige grond meer bestaat voor bestellingen bij de huidige leverancier / contractpartner. Indien toch besteld wordt bij betreffende leverancier, moet dit per bestelling gemotiveerd worden of moet projectmatig een meervoudig onderhands inkoopproces worden doorlopen. Het cluster motiveert nu per bestelling.²⁵⁶ Een ambtenaar laat weten: "De leverancier doet hier niet moeilijk over. Op papier kan de situatie zoals het nu is niet, maar in de praktijk wel. Clustermensen zijn echte praktijkmensen en het werk moet doorgaan, of een contract nou verlopen is of niet." Volgens DC Inkoop is een dergelijke constructie rechtmatig mits een aanbestedingsprocedure reeds in uitvoering is, hetgeen bij dit dossier het geval is.

marktpartijen

De gemeente stelt scherpe eisen aan de in te kopen producten ten behoeve van de best mogelijke inkoop.

²⁵² E-mailcorrespondentie.

²⁵³ Interview ambtenaar.

²⁵⁴ Interview ambtenaar.

²⁵⁵ E-mailcorrespondentie.

²⁵⁶ Interview ambtenaar.

De markt kent een vijftal spelers die op deze aanbesteding mee kunnen dingen. De huidige leverancier is al jarenlang leverancier voor de gemeente Rotterdam.²⁵⁷ De overige leveranciers staan niet allemaal even goed bekend bij de gemeente. Er zijn marktpartijen die meedingen naar de opdracht door goedkoop aan te bieden en het niet zo nauw te nemen met zaken als onderhoud. Inzet van de huidige aanbesteding is de beste 'value-for-money' uit de markt te halen. Door scherpe eisen te stellen in het bestek wordt voorkomen dat de gemeente met een partij in zee gaat die uiteindelijk niet kan leveren waar de gemeente behoefte aan heeft.²⁵⁸

marktkennis

Het vasthouden van voldoende marktkennis binnen het cluster is mede door vergaande bezuinigingen een serieuze uitdaging.

Vanuit het cluster wordt aangegeven dat het in het algemeen door diverse bezuinigingen steeds moeilijker wordt om als clustermedewerker up-to-date te blijven over wat er in de markt speelt en wat de markt kan bieden. Zo zijn er minder collega's (en dus minder kennis) en zijn bijvoorbeeld abonnementen op vakbladen wegbezuinigd.²⁵⁹ Inhoudelijke kennis van de markt en de wenselijke marktbenadering neemt af. Vanuit het cluster wordt gesteld dat dit risico's met zich meebrengt die ook een integriteitaspect kunnen hebben, aangezien een grotere afhankelijkheid wordt gecreëerd van (kennis vanuit) de markt, ook in de behoeftebepaling.

contact huidige leverancier

Het cluster is alert op het delen van inkoopgevoelige informatie ten tijde van de aanbesteding. Gedurende de aanbestedingsperiode werkt Rotterdam nog nauw samen met de huidige leverancier. Het is zaak dat informatie over de aanbesteding, anders dan via de formele kanalen, niet gedeeld wordt met deze leverancier. Vanuit het cluster wordt aangegeven dat het zowel voor de opdrachtgever als opdrachtnemer evident is gevoelige informatie in het kader van de lopende aanbesteding niet met elkaar te delen. De rekenkamer heeft op basis van het beschikbare dossier vastgesteld dat geen inkoop-gevoelige informatie is gedeeld, maar heeft geen inzicht in informatie die tijdens eventuele informele contacten al dan niet is uitgewisseld.

samenwerking cluster & inkoop

Zowel inkoop als het cluster zijn tevreden over de samenwerking.

Ondanks de opgetreden vertraging bij deze aanbesteding, geven zowel inkoop als cluster aan dat de aanbesteding inhoudelijk en procesmatig naar tevredenheid verloopt. Zowel DC Inkoop als het cluster onderkennen te laat te zijn begonnen met de voorbereiding en uitvoering van deze aanbesteding. Het cluster geeft daarnaast aan dat de rol en betrokkenheid van DC Inkoop belangrijk is in het borgen van de integriteit van het aanbestedingsproces.

7-4-4 leegstandbeheer (SO)

De afdeling Vastgoed binnen het cluster SO is verantwoordelijk voor het aanbesteden van leegstandbeheer. Bij leegstandbeheer gaat het enerzijds over panden in Rotterdam die maximaal een jaar leegstaan en welke via een contractant verhuurd moeten worden. Anderzijds gaat het om panden die langer leeg staan en waarvoor een nieuwe

²⁵⁷ Interview ambtenaar.

²⁵⁸ Interview ambtenaar.

²⁵⁹ Interview ambtenaar.

bestemming gezocht moet worden. Hierbij wordt gezocht naar creatieve oplossingen, zoals op de Meent waar gedurende de renovatie van het Timmerhuis 'creative stores' zijn ontwikkeld. Ook voor creatief leegstandbeheer wordt gezocht naar een beheerder die panden gaat verhuren.

aanbestedingsprocedure

De aanbesteding is met vertraging van start gegaan.

Ook deze aanbesteding heeft enige vertraging opgelopen. DC Inkoop ontving in 2014 een melding vanuit het cluster SO dat het contract voor leegstandbeheer per 31 november 2014 afliep.²⁶⁰ Het contract kon niet verlengd worden en moest derhalve opnieuw aanbesteed worden. In een gesprek is door het cluster uitgelegd dat het beleid rondom leegstandbeheer nog niet helemaal helder was. Hierdoor duurde het langer om tot de uitvraag te komen. Hier heeft ook meegespeeld dat er roering in de politiek is geweest over een van de huidige leveranciers van leegstandbeheer.

De raamovereenkomsten zijn tijdelijk verlengd tot 1 november 2015 ter overbrugging van de periode van aanbesteding tot gunning van een nieuwe leverancier. Door de vertraging ten opzichte van de planning in de aanbestedingskalender heeft de rekenkamer de fase van het beoordelen van inschrijvingen, selectie en gunning niet kunnen onderzoeken. Ten tijde van de gesprekken over dit dossier was de verantwoordelijk inkoper bezig met het opstellen van het bestek.

type marktbenadering

De keuze voor het type marktbenadering is in hoge mate afhankelijk van geldende wet- en regelgeving. Het lastige bij vastgoed en leegstandbeheer is dat het niet altijd duidelijk is om wat voor type opdracht het precies gaat: een concessie of een dienst.²⁶¹ Zowel het cluster als (juristen van) inkoop hebben nu en dan moeite om dit scherp te kunnen bepalen. Voor het bepalen van de marktbenadering is er nauw contact geweest tussen het cluster en de betrokken inkoper.²⁶² Uiteindelijk heeft men gekozen voor de meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure.

contact met marktpartijen (tijdens aanbesteding)

Contacten met marktpartijen in het kader van de aanbesteding worden vastgelegd

Het cluster geeft aan voor dit dossier benaderd te worden door marktpartijen. Vragen richten zich met name op wanneer de aanbesteding gaat starten en wanneer de diverse stukken in de markt gezet zullen gaan worden. Van alle contacten wordt een vastlegging gemaakt, zodat transparant is welke communicatie er is geweest.²⁶³ Het cluster geeft aan blij te zijn met partijen in de markt die 'eager' zijn, want zij geven blijk betrokken te zijn. Geschetst wordt dat de vastgoedmarkt momenteel anders opereert dan een aantal jaren geleden en dat de tijden van luxe geschenken en diners tot het verleden behoren.

gemeente als regieorganisatie

²⁶⁰ E-mail ambtenaar.

²⁶¹ Bij een inkoop van een dienst volgt een factuur voor de uitgevoerde dienst. Een concessie kan worden verleend voor een (openbaar) werk of een dienst. Het verschil met een reguliere opdracht is dat de tegenprestatie voor de uitvoering van het werk of de dienst niet bestaat uit betaling, maar uit het verlenen van een exploitatierecht.

²⁶² Interview ambtenaar.

²⁶³ Interview ambtenaar.

Rol van gemeente verandert van uitvoerings- naar regieorganisatie

Binnen de gemeente Rotterdam zijn er ontwikkelingen met betrekking tot de rol van leegstandbeheer. Door het cluster wordt aangegeven dat de rol van de gemeente steeds meer die van een regieorganisatie wordt. Dit houdt in dat het beheer van panden meer en meer op afstand wordt geplaatst door het aan te besteden en dus door marktpartijen uit te laten voeren. Dit vereist een andere rol en andere kennis en vaardigheden van ambtenaren.

7-4-5 HRM-assessmentportal (RSO)

De opdrachtgever van de aanbesteding HRM-assessmentportal is het expertisecentrum van de RSO. Een onderdeel van het expertisecentrum is het assessmentbureau waar jaarlijks 300 à 400 assessments uit worden gevoerd voor medewerkers van de gemeente Rotterdam. De HRM-assessmentportal is een systeem waarmee assessments efficiënter kunnen worden uitgevoerd. Deze aanbesteding heeft in 2015 plaatsgevonden. Het contract wordt inmiddels vanaf september 2015 uitgevoerd.

De aanbesteding van de HRM-assessmentportal hangt samen met een eerdere aanbesteding van een 'flexibele schil' van psychologen. Deze psychologen voeren samen met twee vaste psychologen de assessments van het expertisecentrum uit.

behoeftte aan online assessments

Een belangrijke ontwikkeling is het besluit van het college in 2015 dat het expertisecentrum moet worden omgebouwd tot een regieorganisatie. Hierbij is het de bedoeling dat het expertisecentrum niet langer zelf de assessments blijft uitvoeren, maar dit onder regie door marktpartijen laat doen.²⁶⁴

De aanbesteding zou daarnaast moeten zorgen voor een efficiëntieslag. Momenteel worden de assessments in grote mate handmatig gedaan, waardoor de psychologen vrij veel tijd kwijt zijn per assessment.²⁶⁵ Door online assessments kan de efficiency binnen de bestaande flexibele schil van psychologen worden vergroot.²⁶⁶ Daarnaast geeft het cluster aan dat uit een benchmark blijkt dat andere partijen veel meer digitaal werken en gebruikers vanuit huis een assessment kunnen maken. Ten slotte wil het expertisecentrum graag meer 'state-of-the-art' gaan werken en hier past de omslag naar online assessments volgens hen goed bij.

marktonderzoek

Een zorgvuldige uitvoering van een marktonderzoek kan niet worden aangetoond. Voorafgaand aan de aanbesteding van de HRM-assessmentportal is het expertisecentrum met een marktverkenning gaan onderzoeken welke online assessments er op de markt beschikbaar zijn. Tijdens deze verkenning is het expertisecentrum in contact gekomen met een leverancier die niet alleen online assessments kan leveren, maar ook een zogenoemd 'workflowsysteem'. Dit systeem sluit volgens het cluster goed aan bij de ambitie van het expertisecentrum om een significante besparing te realiseren op de in te huren flexibele schil van psychologen.

²⁶⁴ Interview ambtenaren.

²⁶⁵ Interview ambtenaren.

²⁶⁶ Ambtelijk wederhoor, 25 januari 2016.

Daarnaast komt volgens het cluster uit het marktonderzoek naar voren dat de assessmentportal van deze leverancier uniek is in de markt. De betrokken inkoper geeft aan dat van dit marktonderzoek echter geen rapportage is gemaakt. De rekenkamer heeft in het dossier alleen een document aangetroffen waarin staat dat er vier partijen zijn onderzocht en dat slechts een van hen een portal kon leveren. Dit document biedt echter geen inzicht in de wijze waarop en de diepgang waarmee dit onderzoek is uitgevoerd. Voor de betrokken inkoper is het daarmee lastig vast te stellen wat dit onderzoek precies heeft ingehouden en in hoeverre de uitkomsten van het onderzoek een betrouwbaar beeld van de actuele marktsituatie weergeven.

marktbenadering

Inkoop en het cluster worden het niet eens over de gewenste marktbenadering.

Uit e-mailverkeer blijkt dat het cluster, vóórdat DC Inkoop werd betrokken, reeds mondeling een offerte heeft opgevraagd bij de marktpartij die de portal kan leveren. De toelichting hiervoor vanuit het cluster was dat het op dat moment nog niet bekend was dat dit traject via inkoop / ABZ zou gaan.²⁶⁷ Als gevolg hiervan is een motiveringsformulier met de onderbouwing om enkelvoudig onderhands in plaats van meervoudig onderhands te moeten aanbesteden, op dat moment dus niet ingevuld.

Nadat DC Inkoop in juni 2015 bij het traject betrokken raakte, heeft het cluster alsnog een gedetailleerd motiveringsformulier opgesteld. Opmerkelijk hierbij is dat niet een leidinggevende, maar een van de psychologen dit motiveringsformulier heeft opgesteld (weliswaar, zo blijkt uit gesprekken, in overleg met het management van het expertisecentrum). Het cluster zegt hierover dat dit achteraf gezien niet heel handig is geweest, want het kan overkomen als “Psycholoog zoekt psychologenbureau.” Dit is volgens het cluster een gevolg van onervarenheid met aanbesteden. De inkoper heeft hier een integriteitrisico gesignaleerd.²⁶⁸

Omdat de waarde van de opdracht de Europese drempel overschrijdt, kan de opdracht conform de aanbestedingsregels niet enkelvoudig in de markt worden gezet. Op verzoek van DC Inkoop heeft het cluster daarom schriftelijk een nieuwe offerte opgevraagd. Dit is gedaan, volgend op telefonisch contact tussen cluster en de marktpartij, middels een e-mail aan de betreffende leverancier waarin wordt gesteld: “We dienen een aanvraag in bij de afdeling ABZ (Aanbestedingszaken) om deze aankoop ‘enkelvoudig onderhands’ te doen. Want we willen geen ingewikkelde Europese aanbesteding starten om redenen die natuurlijk helder zijn. We hebben een ge-update offerte van jullie nodig.”

Het cluster geeft aan dat door DC Inkoop in eerste instantie is aangegeven dat, omdat er geen andere partijen in de markt zijn, enkelvoudig onderhands aanbesteed geen probleem is.²⁶⁹ Omdat de opdrachtwaarde de Europese drempelwaarde overschrijdt, moet ABZ ook nog kijken naar de motivering.

ABZ komt echter wel met bezwaren tegen de enkelvoudig onderhandse aanbesteding, namelijk: a. ABZ was niet overtuigd van het feit dat de opdracht voor zo'n korte tijd in de markt wordt gezet. De contractduur moet langer zijn en b. Er bestaat een kans dat

²⁶⁷ E-mail ambtenaar.

²⁶⁸ Interview ambtenaar.

²⁶⁹ Interview ambtenaren.

er extra moet worden betaald aan de leverancier vanwege updates, fees en onderhoud. Je zit daardoor langer aan deze leverancier vast dan een paar jaar.

pilot in plaats van aanbesteden

Door te kiezen voor een pilot wordt een tussenoplossing gevonden. Het is onduidelijk hoe en door wie het besluit hiertoe uiteindelijk is genomen.

Gezien het negatieve advies van ABZ en het daarop volgende negatieve advies van DC Inkoop (inclusief de directeur Inkoop) wordt gezocht naar een andere oplossing. Het cluster blijft in eerste instantie van mening dat de opdracht enkelvoudig onderhands aanbesteed moet worden. Zo werd bedacht om voor een periode van twee jaar aan te besteden, maar ook dit was in strijd met aanbestedingsregels.²⁷⁰

Om aan de wensen van zowel de inkooporganisatie als het cluster te kunnen voldoen, is uiteindelijk bedacht dat de opdracht toch enkelvoudig onderhands in de markt gezet gaat worden, namelijk in de vorm van een pilot. De pilot duurt 1,5 jaar, waardoor de contractwaarde onder de Europese drempel blijft. ABZ is akkoord gegaan met de pilot.

Vanuit het cluster wordt aangegeven dat bij deze oplossing coöperatief werd samengewerkt met DC Inkoop. De betrokken inkoper geeft echter aan dat er ineens een beslissing was gemaakt over een pilot in plaats van een aanbesteding. Uit het aanbestedingsdossier wordt niet duidelijk hoe de beslissing over de pilot tot stand is gekomen. Wel blijkt uit een e-mail van de budgethouder dat deze overleg heeft gehad met het voormalig hoofd Inkoop en dat een van de mogelijkheden een pilot is. De rekenkamer merkt hierbij op dat in dezelfde e-mail wordt vermeld: “Ik stel voor om de notitie aldus vorm te geven en opnieuw advies van inkoop en ABZ op die bijgestelde notitie aan te vragen. Mijn wens is dan wel om dat op het hogere niveau te doen, dus via de teamleider zelf en de teamleider van ABZ”. De wens is dus om de betrokken inkoper buiten deze beslissing te laten.

De rekenkamer constateert dat noch uit het dossier, noch uit gesprekken met verantwoordelijk inkoper en behoeftesteller (projectleider van cluster) blijkt welke discussie precies op managementniveau heeft plaatsgevonden over de aanbestedingsvorm en wat daar de uitkomst van was.

nieuwe aanbesteding

Zoal gezegd, is de pilot tijdelijk: na 1,5 jaar moet er alsnog worden aanbesteed. Er is afgesproken dat het cluster ruimschoots voor afloop van de pilotperiode een openbare aanbesteding moet voorbereiden. Hierbij is door ABZ de expliciete eis gesteld dat het cluster de selectie-eisen niet naar de huidige leverancier mag toeschrijven.²⁷¹ De voorbereidingen voor deze aanbesteding starten binnenkort.²⁷²

samenwerking cluster – inkooporganisatie

In de praktijk wordt soms gekozen voor een tussenoplossing die de spanning tussen rechtmatigheid en doelmatigheid bij inkoop aangeeft.

²⁷⁰ Interview ambtenaren.

²⁷¹ Interview ambtenaar.

²⁷² Interview ambtenaar.

In dit dossier komt overduidelijk de spanning naar voren tussen enerzijds de rol van DC Inkoop en ABZ in het bewaken van de aanbestedingsregels en een rechtmatige en integere handelwijze en anderzijds de rol van het cluster die een bepaalde behoefte heeft en deze wenst te realiseren. De spanning tussen het streven naar doelmatigheid en rechtmatigheid uit zich in een intensief traject om tot de juiste aanbestedingswijze te komen, waarbij uiteindelijk voor een tussenoplossing is gekozen. De samenwerking wordt bij deze aanbesteding door beide partijen echter wel als positief ervaren. ²⁷³

7-5 netto-integriteitrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces

Mede door aanwezigheid van de in paragraaf 7-2 beschreven factoren functioneren diverse beheersmaatregelen (op onderdelen) nog ontoereikend. Daardoor vallen netto-integriteitrisico's hoger uit ten opzichte van de situatie waarin de beheersmaatregelen in opzet behoren te werken. Voor enkele integriteitrisico's dekt de gehanteerde werkwijze onvoldoende het risico af. Netto-integriteitrisico's doen zich met name voor bij kleine inkopen en enkelvoudig onderhands aanbestedingen, alternatieve aanbestedingsconstructies, de selectie van leveranciers bij meervoudig onderhandse aanbestedingen, inhuur van externen en bestuurlijke interventies bij inkoop en aanbestedingen.

7-5-1 inleiding

De rekenkamer stelt vast dat, mede door de in paragraaf 7-2 genoemde factoren, een groot aantal maatregelen nog niet optimaal functioneert. Daarmee hebben deze een verhogend effect op alle in het inkoop en aanbestedingsproces aanwezige netto integriteitrisico's. Dit resulteert ook in een aantal integriteitrisico's waarvan de rekenkamer vindt dat deze in de huidige werkwijze nog onvoldoende worden afgedekt. Deze worden in de volgende paragraaf besproken en zijn ook weergegeven in de tabel in bijlage 4.

7-5-2 netto-integriteitrisico's

De netto-integriteitrisico's die naar het oordeel van de rekenkamer onvoldoende afgedekt worden in het huidige inkoop- en aanbestedingsproces, worden ook door de ambtenaren herkend. Dat blijkt uit de groepsgesprekken en de interviews waarin naar een inschatting van integriteitrisico's is gevraagd in de huidige uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces. De belangrijkste onderdelen of gebieden in het inkoopproces waar deze netto-integriteitrisico's zich openbaren, zijn:

- bij kleine inkopen en aanbestedingen (enkelvoudig onderhands) tot € 15.000, waarop DC Inkoop slechts beperkt zicht en grip heeft. Bij dit type inkopen bestaat ook het risico dat een (in principe) grote opdracht is opgeknipt in meerdere kleine opdrachten die niet aanbesteed hoeven te worden. Dit kan een integriteitaspect in zich hebben als bewust voor kleinere opdrachten wordt gekozen om een partij te bevoordelen.

Onder de € 15.000 heeft het cluster namelijk vrij spel
(bron: enquête)

²⁷³ Interviews ambtenaren.

Er is onvoldoende inzicht vanuit inkoop in enkelvoudig onderhandse aanbestedingen. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat een opdracht is opgeknipt in vijf verschillende opdrachtjes onder de €15.000. Dit is voor de inkopers niet zichtbaar, omdat de aanbestedingen via verschillende medewerkers van inkoop verlopen. Hierbij geldt dat er niet bewust wordt afgeweken, maar dat dit puur gemakzucht is of onbekendheid.

(bron: interview ambtenaar)

Het komt voor dat de factuur al binnen is, voordat er een inkoop of een aanbesteding is gedaan (bron: enquête)

De gemeente geeft in ambtelijke reactie aan dat jaarlijks een crediteurenscaan wordt uitgevoerd en dat hiermee wordt gewaakt dat diverse kleine inkopen bij eenzelfde leverancier niet de aanbestedingsgrens overschrijden.

- bij grotere inkopen en aanbestedingen wordt in sommige gevallen gebruik gemaakt van alternatieve constructies. Een integriteitsrisico is aanwezig wanneer bij grotere inkopen constructies als bijvoorbeeld een pilot worden ingezet terwijl deze inkopen op grond van materialiteit eigenlijk aanbesteed hadden moeten worden.

In de dossieranalyse bleek bij twee dossiers gebruik te zijn gemaakt van de mogelijkheid om een pilot te draaien in plaats van een aanbesteding te doen. Bij een van de dossiers is een pilot gedraaid met drie opdrachtnemers, waarvan er twee naar tevredenheid van de gemeente presteerden. Om die reden hebben deze twee opdrachtnemers de op de pilot volgende aanbesteding gegund gekregen. Uit een recente evaluatie van de uitvoering van deze aanbesteding blijkt echter dat de gemeente momenteel op sommige punten niet tevreden is over de prestaties van deze opdrachtnemers. De contracten zijn na de evaluatie desondanks wel verlengd met twee jaar.

Bij een ander dossier had het betrokken cluster een partij op het oog die volgens hen de enige in de markt is die de gevraagde opdracht kan uitvoeren. Aangezien de opdrachtwaarde meer dan € 207.000 bedraagt, kan er alleen gemotiveerd enkelvoudig onderhands worden aanbesteed. De ingediende motivering van het cluster is door ABZ niet goedgekeurd. Om toch met de gewenste partij in zee te kunnen gaan, is uiteindelijk door het cluster bedacht om de opdracht om te zetten in een pilot waardoor er niet Europees aanbesteed hoeft te worden. Met deze oplossing is de inkooporganisatie akkoord gegaan op voorwaarde dat na afloop van de pilot alsnog aanbesteed wordt.

- bij de selectie van leveranciers voor MOAP's door het cluster. Hierbij heeft inkoop op de wijze en kwaliteit van de selectie weinig tot geen zicht. Vanuit DC Inkoop en ABZ wordt benadrukt dat clusters met regelmaat hun voorkeursleveranciers selecteren om mee te offrenen.²⁷⁴

"Als inkoper heb je bij een MOAP niet veel invloed op de uit te nodigen leveranciers. Je ziet veel dezelfde leveranciers voorbij komen." (bron: groepsgesprek ambtenaren).

²⁷⁴ In ambtelijke reactie wordt aangegeven dat voor werken in januari 2016 wordt gestart met een geobjectiveerd selectiebeleid voor onderhandse aanbestedingen.

"Bij MOAPS kan je partijen zelf selecteren (deze moeten wel aan rechtmatigheidseisen voldoen). Met gunningscriteria kan je een bepaalde partij uiteindelijk een pré laten behalen (die aan de specificaties voldoet). Als je dat handig inricht, komt de juiste partij naar voren. Hierbij handel je rechtmatig, maar zorg je er toch voor dat een bepaalde gewenste partij een voorsprong krijgt." (bron: groepsgesprek ambtenaren)

- bij contractbeheer / contractmanagement / contractuitvoering. Daarbij speelt de vraag of de gemeente daadwerkelijk krijgt wat zij heeft gekocht. Ook relevant is de vraag of een prestatieverklaring beschikbaar is. Deze vragen worden nog meer relevant wanneer contracten buiten het zicht van inkoop worden uitgebreid of opgehoogd.

"Naarmate contracten langer duren, worden contracten softer. Het risico ontstaat dan om gematigder te gaan handelen dan contractueel is overeengekomen." (bron: groepsgesprek ambtenaren)

- bij het inhuren van externen, met name daar waar externen op strategische posities komen en invloed krijgen op inkoop of inhuur.

"Met name de inhuur van extern personeel is een voor integriteitkwesities zeer gevoelige aangelegenheid. Er wordt in de praktijk "veel geregeld". Dit vereist dan ook serieuze aandacht." (bron: enquête)

"Een risico ontstaat wanneer een externe meerdere petten op heeft, wanneer deze bijvoorbeeld beoordelaar is, maar daarnaast ook adviseur is bij de leverancier die de aanbidding doet." (bron: gesprek ambtenaar)

- bij inkooptrajecten waarbij (bestaande en/of potentiële) leveranciers op bestuurlijk niveau invloed uitoefenen, waarbij men ambtelijk niet betrokken of geïnformeerd is.

"De risico's liggen vaak op de hoogste niveaus, namelijk daar waar afspraken gemaakt worden buiten het zicht van de uitvoerende organisatie." (bron: enquête)

"Wat ook wel voorkomt in de praktijk is dat een leverancier zaken aanbiedt waar de gemeente eigenlijk niets aan heeft, maar waar een bestuurder dan wel enthousiast van wordt." (bron: gesprek ambtenaar)

7-6 synthese

Door een sterke focus op het verkrijgen van rechtmatigheid in het verbeterprogramma, tijdsdruk, onvoldoende commitment vanuit de clusters, een gebrek aan capaciteit en kwaliteit en op onderdelen gebrekkige informatievoorziening wordt pragmatisch omgegaan met de

uitvoering van beheersmaatregelen in het inkoop- en aanbestedingsproces. De kans dat het verbeterprogramma bijdraagt aan een optimale beheersing van de integriteitsrisico's is mede hierdoor beperkt. Daar komt bij dat de aandacht voor procedurele maatregelen dominant is en de aandacht voor gedragsmatige aspecten (soft controls) achterblijft. Bij inkopen en aanbestedingen betrokken ambtenaren zijn kwetsbaar voor de door de rekenkamer onderscheiden netto- integriteitsrisico's in het continue spanningsveld tussen doelmatig en rechtmatig handelen. In het kader van goed werkgeverschap wordt onvoldoende aandacht besteed aan het borgen van de integriteit van de ambtenaren.

De kernvraag is of het verbeterprogramma na afronding eind 2016 gaat bijdragen aan een significant betere beheersing van de integriteitsrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces. Gegeven de factoren die een adequate uitvoering van de beheersmaatregelen belemmeren, lijkt die kans klein. Zo zullen de gebruiksvriendelijkheid van de ict-systemen en de beschikbaarheid van personeel in 2016 niet verbeteren. Integendeel, met de nieuwe taakstelling voor ogen zullen alle factoren juist nog een grotere druk geven op het adequaat uitvoeren van de maatregelen. Focus op rechtmatigheid, tijdsdruk, onvoldoende commitment vanuit de clusters, een gebrek aan capaciteit en op onderdelen gebrekkige informatievoorziening dragen ertoe bij dat pragmatisch wordt omgegaan met de uitvoering van beheersmaatregelen. Dit blijkt ook uit de dossieranalyse. Er wordt op de werkvloer gezocht naar methodes om zo snel en gemakkelijk mogelijk aan de inkoopwensen van de clusters te voldoen, binnen de kaders van rechtmatigheid. Inkopers worden vervolgens te laat betrokken of door de clusters buiten spel gezet. Dat de clusters minder bekend zijn met het verbeterprogramma en bovendien niet de noodzakelijke commitment voor het uitvoeren van het verbeterprogramma tonen, leidt ertoe dat de integriteitsrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces in de praktijk niet adequaat wordt onderkend en geborgd. De effectiviteit van het verbeterprogramma op het onderkennen en beheersen van integriteitsrisico's is derhalve beperkt.

De beperkte aandacht voor integriteit in het verbeterprogramma wordt in belangrijke mate veroorzaakt door de wijze waarop het college en de concerndirectie uitvoering geven aan integriteitsbeleid en het verbeterprogramma. Belangrijk aspect in deze is dat het college en de concerndirectie in het verbeterprogramma de rechtmatigheid met name in regels en procedures dichtregelen. Eenzelfde gebeurt met het integriteitsbeleid, waar alles wordt gevat in instrumenten en protocollen. Integriteit gaat echter vooral over de mindset, hoe je je werk doet en de mate waarin je je daarbij bewust bent van de aan het werk inherente integriteitsrisico's. Ambtenaren geven echter een sterk en belangrijk signaal af dat het borgen van integriteit niet uitsluitend in regels en procedures is te vatten. Het onderzoek wijst uit dat medewerkers onvoldoende nadenken over welke integriteitsrisico's zich kunnen voordoen. Gewaakt moet worden dat de speelruimte om eigen verantwoordelijkheid te kunnen blijven nemen niet te beperkt wordt. Er moet een gezonde balans zijn tussen hard- en soft controls. Veel respondenten geven aan dat er meer aandacht moet komen voor vaardigheden, houding en gedrag van de mensen die actief zijn binnen inkoop en aanbestedingen. Een duidelijk signaal wordt afgegeven dat de vereiste alertheid op integriteit(risico's) niet wordt gerealiseerd door procedurele maatregelen alleen. Het procedurele karakter van het verbeterprogramma draagt naar de mening van de rekenkamer onvoldoende bij aan het verhogen van het integriteitsbewustzijn onder medewerkers. Een medewerker verwoordt dit treffend:

"De mens zelf is het grootste risico, niet de procedures."
(bron: enquête)

Dat integriteit in zowel het verbeterprogramma als in het integriteitbeleid wordt geborgd in voorschriften en protocollen komt voort uit de instrumentele visie van het bestuur (college en concerndirectie) op integriteit. Het feit dat er nog steeds een kloof in perceptie bestaat tussen werkvloer en bestuur laat zien dat het belang van aansturing op de soft (gedrags)kant van integriteit door het bestuur en het topmanagement onvoldoende wordt ingezien.

De rekenkamer merkt op dat het ontbreken van specifieke beheersmaatregelen gericht op integriteit, houding, gedrag en vaardigheden ook gevolgen heeft voor de positie van de inkopende ambtenaren. Zij worden geacht op het scherpst van de snede de inkopen te doen. Het beste resultaat voor de best mogelijke prijs. Juist hier doet zich het spanningsveld tussen doelmatigheid, rechtmatigheid en integriteit voor. Vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap mag een ambtenaar verwachten dat een duidelijk kader wordt geboden en dat er beschermende maatregelen zijn genomen om binnen die kwetsbaarheid zijn functie te kunnen vervullen. Beperkte bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor integriteit specifiek gericht op inkopen en aanbestedingen, het onvoldoende onderkennen van integriteitsrisico's in combinatie met de factoren zoals hoge werkdruk en een nieuwe manier van werken, maken dat de inkopende ambtenaar meer dan noodzakelijk kwetsbaar is voor integriteitissues. In het kader van goed werkgeverschap wordt onvoldoende aandacht besteed aan het borgen van de integriteit van de ambtenaren. Deze borging dient in de ogen van de rekenkamer vanuit specifiek op integriteit gerichte beheersmaatregelen en met name aandacht voor de soft controls te worden vormgegeven.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

wijzigingen ten opzichte van onderzoeksopzet

Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, zijn er in het onderzoek enkele wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de onderzoeksopzet.

In de eerste plaats is met de oog op de leesbaarheid van het rapport en de clustering van de bevindingen besloten enkele onderzoeksvragen te wijzigen in casu op te splitsen. Deze wijzigingen hebben geen gevolgen voor de doelstelling en vraagstelling van dit onderzoek. Het gaat om de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Is sinds 1 januari 2015 het integriteitbeleid adequaat aangepast en zo ja, op welke wijze?
- 2 Hoe is het inkoop- en aanbestedingsproces in Rotterdam vormgegeven?
- 3 Welke integriteitsrisico's kent het inkoop- en aanbestedingsproces en heeft het college deze risico's adequaat onderscheiden?
- 4 Op welke wijze verkleinen de in opzet aanwezige beheersmaatregelen uit het integriteitbeleid, het inkoop- en aanbestedingsbeleid en het verbeterprogramma 'Inkoopproces op Orde 2015-2017' de onderscheiden integriteitsrisico's?
- 5 In hoeverre wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan de getroffen beheersmaatregelen?
- 6 Welke relevante factoren zijn van invloed op het functioneren van de beheersmaatregelen en wat betekent dit voor (het beheersen van) de integriteitsrisico's?

Daarnaast staat in de onderzoeksopzet vermeld dat het onderzoek zich richt op de periode 1 april 2014 tot en met heden, aangezien per 1 april 2014 het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid in werking is getreden. Bij de uitvoering van het onderzoek is echter besloten om alleen te kijken naar de periode vanaf 1 januari 2015 tot heden. De voornaamste reden hiervoor is dat de implementatie van het verbeterprogramma op 1 januari 2015 van start is gegaan. Met deze implementatie is de opzet en uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces significant gewijzigd.

Verder is in de onderzoeksopzet aangegeven dat de clusters Maatschappelijke Ontwikkeling, Stadsontwikkeling, Stadsbeheer en de Bestuursdienst worden meegenomen in dit onderzoek. Bij nader inzien heeft de rekenkamer de Bestuursdienst vervangen door de Serviceorganisatie, aangezien het aantal aanbestedingen bij de Serviceorganisatie aanmerkelijk hoger is dan bij de Bestuursdienst (zie ook paragraaf 1-4-5). Ook is het cluster W&I toegevoegd aan de selectie.

Met het oog op een efficiënte besteding van de beschikbare onderzoekscapaciteit heeft de rekenkamer er ten slotte voor gekozen om, anders dan in de onderzoeksopzet beschreven, niet twee maar één dossier te analyseren per cluster. Ook is ervoor gekozen om bij vier van vijf clusters een dossier te selecteren, gezien de moeite die het

kostte om de complete aanbestedingsdossiers boven water te krijgen (zie ook alinea ‘dossieranalyse’).

gehanteerde onderzoeksmethodes

De bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op een documentenstudie, gesprekken met betrokkenen, een enquête en een analyse van verschillende aanbestedingsdossiers. De onderzoeksmethodes worden hieronder toegelicht.

documentenstudie

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten bestudeerd. Voorbeelden hiervan zijn relevante wetgeving, beleidsstukken, managementinformatie en rapporten van externe partijen. Een compleet overzicht van de documenten is te vinden in bijlage 5.

geïnterviewde en geraadpleegde personen

De rekenkamer heeft in het kader van dit onderzoek ongeveer 70 personen gesproken en/of geraadpleegd. Dit is gedaan middels individuele interviews, groepsgesprekken, telefonische gesprekken en vragenlijsten. De volgende personen hebben bijgedragen aan het onderzoek van de rekenkamer:

- wethouder Organisatie;
- directeurs van de clusters MO, RSO, SB, SO en W&I;
- directeur en management inkooporganisatie;
- projectleiders verbeterprogramma;
- inkopers en administratief en juridisch medewerkers inkooporganisatie;
- projectleiders, contractmanagers en Strategisch Adviseurs Inkoop clusters MO, RSO, SB, SO en W&I;
- medewerkers Concern Auditing;
- clustercoördinatoren integriteit clusters MO, RSO, SB, SO en W&I;
- concerncoördinator integriteit en concerncoördinator integriteit onderzoeken;
- externe deskundigen.

Een aantal van de bovenstaande personen is meerdere malen geïnterviewd dan wel geraadpleegd.

enquête

Om een beeld te krijgen van de praktijk van inkoop en aanbesteden heeft de rekenkamer, in aanvulling op de interviews, in mei 2015 een enquête uitgezet onder betrokken ambtenaren. De enquêteresultaten weerspiegelen de situatie per juni 2015. De rekenkamer merkt hierbij op dat de implementatie van het verbeterprogramma na mei 2015 onverminderd door is gegaan.

De medewerkers die zijn benaderd voor het invullen van de enquête zijn zowel medewerkers van de inkooporganisatie als medewerkers uit de clusters. Om tot een selectie van uit te nodigen respondenten te komen is met hulp van de inkooporganisatie getracht in kaart te brengen wie binnen de gemeente is betrokken bij inkopen en aanbesteden. Wat betreft de betrokken medewerkers uit de clusters bleek dit echter geen gemakkelijke opgave. De inkooporganisatie heeft zelf namelijk ook geen goed inzicht in wie zich binnen de clusters allemaal bezighouden met inkopen en aanbestedingen.

Uiteindelijk is een uitnodiging gestuurd naar 472 ambtenaren. Hiervan hebben 236 medewerkers (een deel van) de enquête ingevuld (een respons van 50%). De

antwoorden van 188 respondenten zijn uiteindelijk meegenomen in de analyse van de enquêteresultaten. Sommige respondenten hebben namelijk de enquête onvoldoende ingevuld (minder dan de helft van de gestelde vragen) of blijken bij nader inzien toch niet betrokken te zijn bij het inkoop- en aanbestedingsproces.

De functies van respondenten zijn zeer divers. Onder de respondenten zijn inkopers, administratief medewerkers, projectleiders, leidinggevendenden, contractbeheerders/-managers, strategisch adviseurs en beoordelaars. Van de 188 respondenten behoort 78 procent tot de clusters (n=147) en 22 procent tot het DC Inkoop of Aanbestedingszaken (n=41). In tabel 1 is een overzicht weergegeven van de specifieke werkplek van respondenten.

tabel 7-1: werkplek respondenten

cluster/organisatieonderdeel	aantal respondenten
Stadsontwikkeling	37 (19,7%)
Serviceorganisatie	31 (16,5%)
Maatschappelijke Ontwikkeling	30 (15,9%)
Stadsbeheer	28 (14,9%)
Werk & Inkomen	11 (5,9%)
Bestuursdienst	5 (2,7%)
Dienstverlening	5 (2,7%)
totaal clusters	147 (78,3%)
DC Inkoop	33 (17,5%)
Aanbestedingszaken	8 (4,2%)
totaal inkooporganisatie	41 (21,7%)

dossieranalyse

De rekenkamer heeft in haar onderzoek een aantal aanbestedingsdossiers nader onderzocht. In de eerste plaats zijn vier dossiers geselecteerd om te onderzoeken hoe het inkoop- en aanbestedingsproces in de praktijk werkt. Om het gehele aanbestedingsproces te kunnen bekijken, is bij de selectie geborgd dat er een spreiding is ten aanzien van het type aanbesteding en de fase waarin de aanbesteding zich bevond op het moment van analyseren. Een overzicht van de onderzochte dossiers in te vinden in tabel 2. De uitkomsten van de analyse zijn verwerkt in hoofdstukken 6 en 7. Een nadere toelichting op deze dossiers is opgenomen in paragraaf 7-4.

De rekenkamer heeft elk dossier eerst opgevraagd bij de verantwoordelijk inkoper. Daarna zijn de dossiers inhoudelijk bestudeerd. Vervolgens zijn, waar nodig, gesprekken gevoerd met zowel de inkoper als de voor het dossier verantwoordelijk projectleider (behoeftesteller) binnen het cluster.

Bij een van de vier dossiers, te weten het dossier 'inhuur flexibele schil uitzendbureaus', kostte het de rekenkamer veel moeite om relevante informatie beschikbaar te krijgen. Analyse van de verkregen informatie riep veel vragen op. Hierover is intensief met het management van DC Inkoop en het cluster W&I gecorrespondeerd.

tabel 2: geselecteerde dossiers: analyse aanbestedingsproces

type aanbesteding	opdracht	fase	cluster
meervoudig onderhands	inhuur flexibele schil uitzendbureaus	contractverlenging & -uitvoering	W&I
Europees	sporttoestellen	opstellen aanbestedingsdocumenten	MO
meervoudig onderhands	leegstandbeheer	behoeftebepaling	SO
enkelvoudig onderhands (pilot)	HRM-assessmentportal	opdracht gegund	RSO

In aanvulling op de analyse van de vier hier bovengenoemde dossiers heeft de rekenkamer tien dossiers geanalyseerd op de dossiervorming en de werking van enkele beheersmaatregelen die betrekking hebben op de deugdelijkheid van de dossiervorming. Om deze dossiers te verkrijgen heeft de rekenkamer toegang gekregen tot alle beschikbare inkoopdossiers op de K-schijf.

Bij deze analyse is geborgd dat er verschillende typen aanbestedingen zijn onderzocht: twee enkelvoudig onderhandse, vier meervoudig onderhandse en vier Europese aanbestedingen. De dossiers betroffen aanbestedingen die zijn uitgevoerd in 2015, na de invoering van het verbeterprogramma. Bij alle geselecteerde dossiers ligt er een getekend contract en/of is het contract al in uitvoering. De selectie van deze dossiers is willekeurig gedaan. Een overzicht van de onderzochte dossiers is te vinden in tabel 3. De uitwerking van deze analyse zijn opgenomen in paragraaf 6-4-2 (inrichten uniform inkoopdossier).

tabel 3: geselecteerde dossiers: analyse dossiervorming en beheersmaatregelen

type aanbesteding	opdracht
enkelvoudig onderhands	• HRM-assessmentportal • training taal en gezondheid voor taalaanbieders en zorgverleners
meervoudig onderhands	• arbeidsbemiddeling • incassotrainning • digitale nieuwsvoorziening • pen- en hacktest
Europees	• adviesbureau social marketing • inhuur burg- en sluiswachters • natuursteen • parkeergarage Cilinderstraat

[illegible]

bijlage 3 handreiking kwantificeren risico's

Conform de beschrijving van het BIOS over het opstellen van een integriteitsbeleidsplan dienen de risico's in een proces te worden geïdentificeerd en gekwantificeerd (zie ook paragraaf 2-1). Het college van B en W heeft nog geen adequate risicoanalyse voor het inkoop- en aanbestedingsproces uitgevoerd.

Om te komen tot een goede risicoanalyse moeten verschillende betrokkenen/deskundigen met elkaar om tafel gaan om de bruto risico's te identificeren. Daarna moet op basis van een gewogen oordeel van de betrokkenen het risico worden gekwantificeerd in de kans van optreden en de impact. Vervolgens moeten de deskundigen bepalen welke beheersmaatregelen kunnen worden ingezet. Daarbij moet ook worden vastgesteld welke kans van optreden het risico na het inzetten van de beheersmaatregelen nog heeft. Aan de hand van het vaststellen van de werking van de risicomaatregelen kan de uiteindelijke kans van optreden worden vastgesteld.

Een gekwantificeerd verantwoorde inschatting is nadrukkelijk de verantwoordelijkheid van het college. De rekenkamer kan deze risicoanalyse niet voor het college uitvoeren. Het ontbreekt de rekenkamer aan benodigde vakkennis van inkoop- en aanbestedingen om de integriteitsrisico's vanuit alle invalshoeken te kunnen bediscussiëren, benoemen en te kwantificeren.

De rekenkamer heeft wel een overzicht gemaakt van hoe een dergelijke integrale integriteitsrisicoanalyse voor het inkoop- en aanbestedingsproces er uit kan zien. Doelstelling van deze weergave is om een voorbeeld te schetsen van hoe een risicoanalyse kan bijdragen aan het inzichtelijk maken van de opzet en werking van mogelijke beheersmaatregelen en de effecten hiervan op de onderkende integriteitsrisico's.

Daarbij merkt de rekenkamer nadrukkelijk op dat de weging van de risico's alsook de effecten van de maatregelen is gebaseerd op een 'educated guess' van de rekenkamer. De tabel, zoals opgenomen in bijlage 4, bevat derhalve een naar de mening van de rekenkamer zo adequaat mogelijke inschatting van bruto- en netto integriteitsrisico's. Daarbij is ook de impact van de meer algemene bewustwordingsmaatregelen (zoals de VOG en gedragscode en andere integriteitsmaatregelen) meegenomen. Er wordt in de tabel echter alleen verwezen naar concrete maatregelen die op dat specifieke risico inwerken. Een volledige, op de verschillende fasen en onderdelen van het inkoop- en aanbestedingsproces toegesneden risicoanalyse, zal nog door het college moeten worden uitgevoerd.

bijlage 4 overzicht bruto- en netto-integriteitrisico's

Figuur 7-2 integriteitrisico's inkoopfasen 1

beschrijving integriteitrisico	inschatting brutorisico	beheersmaatregelen	risico bij beheers- maatregelen in opzet	beoordeling werking beheersmaatregelen	inschatting nettorisico
fase 1: voorbereiding					
<i>behoeftebepaling</i>					
geen transparante analyse: verkeerd product, levering of dienst vooraf selectie aanbieder/product		X		nvt	
tijdigheid		EO AK		gemiddeld	
verkeerde inschatting budget		X		nvt	
<i>keuze aanbestedingsprocedure</i>					
minder competitieve aanbestedingsvorm / pilot		MF LT JT CB EI AK		gemiddeld	
te weinig offertes vragen*		MF LT JT CB EI		voldoende	
buitensluiten partijen / kiezen 1 partij en meer partijen (voor de vorm) laten offrenen*		MF LT JT EI		nvt	
misbruiken urgentie		MF LT JT CB		gemiddeld	
contractduur verkorten: lagere waarde contract		MF LT JT CB		gemiddeld	
verschillende tijdsframes opdrachtnemers		UA DK EI		gemiddeld	
informatiebeoordeling (onderhands)		EI		matig	
informatiebeoordeling (openbaar)		UA DK EI		voldoende	
<i>specificeren</i>					
marktpartij betrokken bij specificering mag offerte indienen / voordeel door informatievoorsprong		EI CB VO CT LT JT		voldoende	
opdracht toeschrijven naar 1 partij		EI CB VO CT LT JT		voldoende	
gunningscriteria niet duidelijk of toegeschreven naar bepaalde partij		EI CB VO CT LT JT		voldoende	

legenda

afkorting maatregel

AK	aanbestedingskalender
BO	checks en balances bij beoordeling
CB	centrale bereikbaarheid
CM	contractbeheer en contractmanagement
CT	(eind)controle teamleider
DK	digitale kluis
EI	eenduidige inkoopprocesbeschrijving

afkorting maatregel

EO	expirerende overeenkomsten
IT	verrichten van integriteitstoets leveranciers
JT	juridische toets voor aanbestedingen boven de € 207.000,00
LT	'lichte' toets op bestelaanvraag en motiveringsformulier door inkoop
MF	motiveringsformulier

afkorting maatregel

OB	opdrachtbrieven
OP	opleidingsplan
RI	rechtmatigheid van inkoop
SE	software voor eBestellen
UA	uniform aanbestedingsplatform
UI	inrichten van een uniform inkoopdossier
VO	vierogenprincipe (buddysysteem)

 nihil
  klein
  gemiddeld
  gemiddeld/hog
  hoog
  zeer hoog

* dit geldt specifiek voor MOAP

Figuur 7-3 integriteitsrisico's inkoopproces fase 2

beschrijving integriteitsrisico	inschatting brutorisico	beheersmaatregelen	risico bij beheers- maatregelen in opzet	beoordeling werking beheersmaatregelen	inschatting nettorisico
fase 2: aanbesteding					
<i>aankondiging opdracht**</i>					
onjuiste aankondiging: niet iedereen op de hoogte		CB VO EI		gemiddeld	
niet bekendmaken geschiktheidseisen en gunnings- en selectiecriteria		CB VO CT EI		gemiddeld	
accepteren te late/onvolledige inschrijvingen		UA DK EI		gemiddeld	
communicatie op onjuiste manier		UA CB EI		gemiddeld	
<i>beoordelen offertes</i>					
niet objectieve samenstelling beoordelingsteam		CB UI EI		gemiddeld	
kwalitatieve gunningscriteria / subjectiviteit bij beoordeling		BO VO UI EI		matig	
prijs bekendmaken bij EMVI		VO BO EI		gemiddeld	
achteraf wijzigen punten		UA VO EI CT		voldoende	
<i>gunnen**</i>					
gunning niet op basis van beoordelingen		EI UI CT		voldoende	
niet (alle) opdrachtnemers geïnformeerd over gunning		EI UI CT		voldoende	
negeren verzoeken verduidelijking gunning		CB EI		voldoende	
<i>contracteren</i>					
te veel ruimte nadere inkoopvoorwaarden		CB EI VO CT OB		voldoende	
geen registratie contract in Oracle		CM EI CB OB		voldoende	

legenda

afkorting maatregel

AK	aanbestedingskalender
BO	checks en balances bij beoordeling
CB	centrale bereikbaarheid
CM	contractbeheer en contractmanagement
CT	(eind)controle teamleider
DK	digitale kluis
EI	eenduidige inkoopprocesbeschrijving

afkorting maatregel

EO	expirerende overeenkomsten
IT	verrichten van integriteitstoets leveranciers
JT	juridische toets voor aanbestedingen boven de € 207.000,00
LT	'lichte' toets op bestelaanvraag en motiveringsformulier door inkoop
MF	motiveringsformulier

afkorting maatregel

OB	opdrachtbrieven
OP	opleidingsplan
RI	rechtmatigheid van inkoop
SE	software voor eBestellen
UA	uniform aanbestedingsplatform
UI	inrichten van een uniform inkoopdossier
VO	vierogenprincipe (buddysysteem)

 nihil
  klein
  gemiddeld
  gemiddeld/hog
  hoog
  zeer hoog

** niet van toepassing op EOAP

Figuur 7-4 integriteitsrisico's inkoopproces fase 3

beschrijving integriteitsrisico	inschatting brutorisico	beheersmaatregelen	risico bij beheers- maatregelen in opzet	beoordeling werking beheersmaatregelen	inschatting nettorisico
fase 3: contractuitvoering					
<i>contractmanagement</i>					
verschillen tussen levering en contract		CM OP IT UI		matig	
aanpassen contract na gunning		EI CM RI OP		matig	
te nauwe band tussen ambtenaar en leverancier		OP CM		matig	
<i>bestellen</i>					
aflevering niet juiste kwaliteit/kwantiteit		RI SE CM OP IT		voldoende	
aflevering op oneigenlijk adres		SE CM OP		gemiddeld	
wijzigingen aanbrengen in inkooporder		RI SE CM OP		gemiddeld	
<i>betalen</i>					
voorschot levering		SE RI		gemiddeld	
verkeerde facturering / niet overeenkomstig contract		RI SE IT		voldoende	
<i>evaluatie</i>					
niet meenemen 'past performance'		EI UI		matig	

legenda

afkorting maatregel

AK	aanbestedingskalender
BO	checks en balances bij beoordeling
CB	centrale bereikbaarheid
CM	contractbeheer en contractmanagement
CT	(eind)controle teamleider
DK	digitale kluis
EI	eenduidige inkoopprocesbeschrijving

afkorting maatregel

EO	expirerende overeenkomsten
IT	verrichten van integriteitstoets leveranciers
JT	juridische toets voor aanbestedingen boven de € 207.000,00
LT	'lichte' toets op bestelaanvraag en motiveringsformulier door inkoop
MF	motiveringsformulier

afkorting maatregel

OB	opdrachtbrieven
OP	opleidingsplan
RI	rechtmatigheid van inkoop
SE	software voor eBestellen
UA	uniform aanbestedingsplatform
UI	inrichten van een uniform inkoopdossier
VO	vierogenprincipe (buddysysteem)

	nihil		klein		gemiddeld		gemiddeld/hoog		hoog		zeer hoog
---	-------	---	-------	---	-----------	---	----------------	---	------	---	-----------

Figuur 7-5 bestuurlijke integriteitsrisico's inkoopproces

beschrijving integriteitsrisico	inschatting brutorisico	beheersmaatregelen	risico bij beheers- maatregelen in opzet	beoordeling werking beheersmaatregelen	inschatting nettorisico
bestuurlijk					
buiten inkoopprocedure om handelen		X		nvt	
te snel (mondelinge) toezeggingen doen		X		nvt	
druk uitoefenen op ambtenaren		X		nvt	
legenda					
 nihil	 klein	 gemiddeld	 gemiddeld/hog	 hoog	 zeer hoog

bijlage 5 gebruikte literatuur en documentatie

gemeente Rotterdam

- Cluster MO, 'Actieplan integriteit', 17 augustus 2015.
- Cluster MO, 'Verbeterplan inkoopproces cluster', 28 november 2014
- Cluster SO, 'Verbeterplan inkoopproces cluster', 19 januari 2015
- Cluster W&I, 'Verbeterplan inkoopproces cluster', 11 december 2014.
- College van B en W, brief aan de commissie Veiligheid, Organisatie en Financiën inzake zorg over kwaliteit van de inkoopfunctie, 8 oktober 2014.
- College van B en W, brief onderzoek ict aanbestedingen, 31 maart 2015.
- DC Inkoop, 'Goed (intern) opdrachtgeverschap inkoop en aanbesteden: uitwerkingsnota 1', 16 december 2013.
- DC Inkoop, 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid', januari 2014.
- DC Inkoop, 'Inkoopbericht', 5 november 2015.
- DC Inkoop, 'Notitie: Beheersing integriteitrisico's leveranciers', 23 januari 2015.
- DC Inkoop, 'Procesbeschrijving Meer- en minderwerk / Uitbreidingen en Verlengingen Aanbestedingszaken', 30 januari 2015.
- Gemeente Rotterdam, agenda's en besluitenlijst overleg portefeuillehouders integriteit, 28 januari 2015, 22 april 2015, 3 juni 2015, 8 juli 2015, 26 augustus 2015.
- Gemeente Rotterdam, agenda's overleg tussen integriteitcoördinatoren, 6 januari 2015, 13 januari 2015, 3 maart 2015, 30 maart 2015, 21 mei 2015, 7 juli 2015, 8 september 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Besluitenlijst Portefeuillehoudersoverleg integriteit', 14 mei 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Bijlage 1: Risicoanalyse inkoop en aanbesteden controlejaar 2014', 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Gedragscode Publiek Opdrachtgeverschap, OGC20111018/A', 18 oktober 2011.
- Gemeente Rotterdam, 'Inkoopbericht 'Retourneren bestelaanvragen, Verkregen op 4 november 2015 van <http://sjaan.rotterdam.nl/serviceorganisatie:retournerenbestelaanvragen>.
- Gemeente Rotterdam, Overeenkomsten met leveranciers, Verkregen op 4 november 2015 van <http://sjaan.rotterdam.nl/serviceorganisatie:overeenkomstenmetleveranciers>.
- Gemeente Rotterdam, 'P&O-circulaire', 12 maart 2015.
- Gemeente Rotterdam 'Plan van aanpak BCO en Middelen en Control', 30 september 2015.
- Gemeente Rotterdam, protocol 'Onderzoek vermoeden misstand en integriteitsschendingen', 3 maart 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Regeling Melding Vermoeden Misstand', 3 maart 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Werkinstructie aanbestedingen', 11 december 2014.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Notulen raadsvergadering 4 juni 2015'.
- Gemeentesecretaris, Duoblog: wees er open over! Verkregen op 1 juni 2015 van <http://sjaan.rotterdam.nl>.
- Inkooporganisatie, 'Leerlijn inkoop 2015', datum onbekend.
- Inkooporganisatie, 'Procesbeschrijving Europees Aanbesteden', 22 januari 2015.
- Inkooporganisatie, 'Procesbeschrijving Enkelvoudig Onderhandse Marktbenadering', 30 januari 2015.
- Inkooporganisatie, 'Procesbeschrijvingen Meervoudig Onderhandse Aanbestedingsprocedure', 30 januari 2015.

- Inkooporganisatie, 'Projectplan Contractbeheer en –contractmanagement', 18 mei 2015.
- Inkooporganisatie, 'Projectplan Inkoopproces op orde', 12 december 2014.
- Inkooporganisatie, 'Schema inkoopproces op orde 2015-2017', december 2014.
- Inkooporganisatie, 'Toelichting bij het motiveringsformulier', 7 januari 2015.
- Inkooporganisatie, 'Van bestellen tot betalen, Inkoopwijzer Gemeente Rotterdam', 1 januari 2014.
- Inkooporganisatie, 'Voortgangsrapportages Programma Inkoop op orde', maart - december 2015.
- Inkooporganisatie, 'Wat moet ik weten over inkoop?'. Verkregen op 24 november 2015 van <http://sjaan.rotterdam.nl/serviceorganisatie:veelgestelde vragen:watmoetikwetenove rinkoop>.
- Inkooporganisatie, 'Werkinstructie voor Aanbestedingen per 1 januari 2015 (MOAP, Nationaal openbaar en Europees) voor team DC Inkoop en Aanbestedingszaken', 11 december 2014.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Handelen in vertrouwen: onderzoek naar integriteitrisico's in het subsidieproces'. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam, 2015.
- RSO, projectplan 'Integriteit RSO', 9 februari 2015.

deskundigen

- Compact, 'Professioneel aanbesteden: transparantie, lagere kosten en meer kwaliteit'. Hilversum: Aedes, 2011.
- Deloitte, 'Overzicht uitgaven 2014 Gemeente Rotterdam', 2015.
- OECD, 'Principles for integrity in public procurement'. Parijs: OECD Publishing, 2009.
- PIANOo, 'Selectie bij onderhands aanbesteden'. Den Haag: PIANOo, 2013.

websites

- Algemeen Dagblad, 'Ambtenaar verliest baan vanwege fraude met kaphout'. Verkregen op 27 juni 2015 van <http://www.ad.nl/ad/nl/31848/Amersfoort/article/detail/4088107/2015/06/25/Ambtenaar-verliest-baan-vanwege-fraude-met-kaphout.dhtml>.
- BIOS, 'Integriteits Courant'. Verkregen op 12 juni 2015 van http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Jaarboek_2014/Bios_integriteits-courant.pdf.
- PIANOo, 'ARW 2012 (Aanbestedingsreglement Werken)'. Verkregen op 11 oktober 2015 van <https://www.pianoo.nl/regelgeving/aanbestedingswet-2012/arw-2012-aanbestedingsreglement-werken>.
- Zembla, 'Rotterdam wil onderzoek ict-aanbestedingen door ACM en OM'. Verkregen op 20 augustus 2015 van <http://zembla.vara.nl/seizoenen/2014/afleveringen/02-10-2014/rotterdam-wil-onderzoek-ict-aanbestedingen-door-acm-en-om>.

overig

- Definitieve verslagen van interviews en groepsgesprekken.
- Zembla, tv-uitzending 'Ict-bedrijf Ordina fraudeerde met overheidsaanbestedingen', 1 oktober 2014.

bijlage 6 afkortingen

ABZ	Aanbestedingszaken
ARI	Algemene Regeling Inkoop
ARW	Aanbestedingsreglement Werken
B en W	Burgemeester en Wethouders
BCO	Bestuurs- en Concernondersteuning
BIOS	Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector
BSD	Bestuursdienst
BVP	Best Value Procurement
CPE	Concern Proces Eigenaar
DC Inkoop	Dienstencentrum Inkoop
DMC	Directie Middelen en Control
DV	cluster Dienstverlening
EMVI	Economisch Meest Voordelige Inschrijving
EOAP	Enkelvoudig Onderhandse Aanbestedingsprocedure
JAS	Juridisch Aanbesteding Specialist
MKB	Midden en Kleinbedrijf
MO	cluster Maatschappelijke Ontwikkeling
MOAP	Meervoudig Onderhandse Aanbestedingsprocedure
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
P&O	Personeel en Organisatie
RSO	Rotterdamse Service Organisatie
SAI	Strategisch Adviseur Inkoop
SB	cluster Stadsbeheer
SO	cluster Stadsontwikkeling
VOG	Verklaring Omtrent Gedrag
W&I	cluster Werk & Inkomen

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Rekenkamer Rotterdam

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
maart 2016

ISBN/EAN
978-90-76655-88-8