



# Gemeente Rotterdam

College van Burgemeester en Wethouders

**Bezoekadres:** Stadhuis Coolsingel 40  
3011 AD Rotterdam  
**Postadres:** Postbus 70012  
3000 KP Rotterdam

**Website:** www.rotterdam.nl  
**E-mail:** dimbsd@rotterdam.nl  
**Fax:** 010 – 267 35 60  
**Inlichtingen:** P. Verspui  
**Telefoon:** 010-2674805  
**Dienst:** BCO

Aan de gemeenteraad

Ons Kenmerk: 16bb1940

**Datum:** B&W 15 maart 2016

**Betreft:** rekenkamerrapport integriteitsrisico's  
inkoop en aanbestedingen

## Onderwerp:

Rekenkamerrapport integriteitsrisico's inkoop en aanbestedingen.

## Op welke gronden deze brief/waarom nu voorgelegd?

Heden heeft de rekenkamer het rapport Integriteitsrisico's en inkoop en aanbestedingen gepubliceerd. Wij hechten er aan om u mee te nemen in onze overwegingen bij onze reactie die wij in de bestuurlijke wederhoor aan de rekenkamer hebben gegeven die hieronder samengevat is weergegeven.

Alvorens in te gaan op de conclusies en aanbevelingen een algemene reactie op dit rapport.

## Toelichting:

Wij vinden dat ambtenaren vanuit hun professionaliteit in, betrokkenheid bij en trots op hun werk, in hun dagelijks handelen de goede afweging moeten kunnen maken, in het nemen van beslissingen, het uitvoeren van hun werk. In het nemen van die verantwoordelijkheid moeten zij zich gesteund weten en voelen door de ambtelijke en bestuurlijke leiding. Daarvoor zijn onder andere heldere kaders en spelregels nodig. En is er een mores binnen de organisatie nodig die uitnodigt tot bijvoorbeeld kwetsbaar opstellen. Daarvoor is ook het continue gesprek nodig over integriteit en professionaliteit, over de spelregels én de dilemma's. Zo staan wij daar in, aan die organisatie werken we.

Door integriteit als apart en geïsoleerd spoor neer te zetten gaat de rekenkamer terug in de tijd waarin integriteit primair in instrumenten en afvinklijstjes werd gezocht, en vooral werd gezien als iets is integer of niet. De realiteit van nu is complexer dan dat, en vergt dat ambtenaren stevig in hun professionele schoenen staan en bij hun handelen de goede afweging maken en daarin integriteit een plek geven. Transparant zijn over die afweging ook als er iets misgaat, dilemma's die er spelen benoemen zijn daarin dus belangrijke elementen. Vandaar dat wij inzetten op het ontwikkelen van die professionaliteit en trots zijn op je werk, waar integriteit natuurlijk een onlosmakelijk onderdeel van is.

Het afgelopen jaar heeft bij het proces inkoop en aanbesteden in het teken gestaan van de uitwerking en implementatie van heldere kaders en processen, omdat die er onvoldoende waren zoals wij schetsten eind 2014. Nu die er zijn, wordt het accent verlegd naar het verder ontwikkelen van de professionaliteit zodat iedereen is toegerust op de complexiteit van elke dag. De dagelijkse praktijk bij Inkoop laat zien dat medewerkers dit goed begrijpen en toepassen. Een mooi voorbeeld is de architectenkeuze in Hoogvliet die samen met bewoners succesvol en met draagvlak is doorlopen op een manier die prima past binnen de inkoopkaders. Juist omdat deze professionals goed begrepen hebben dat die kaders hen helpen en ruimte bieden om te handelen in plaats van hen tegenhouden.

Dat laat onverlet dat wij ook zien dat het onderzoek van de rekenkamer op een aantal plekken aantoont dat het nog beter kan en nog beter moet. Een voorbeeld hiervan is het proces van contractuitbreiding en -verlenging waarmee we dus ook aan de slag zijn in het kader van het Verbeterprogramma inkoop op orde. Wij stellen u voor dat we u over de voortgang van het verbeterprogramma nader informeren in de commissie VOF.

### **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**

Deze conclusie behoeft nuancering. Het college heeft in zijn algemeenheid de afgelopen twee jaar zowel qua infrastructuur (Bij wie meld ik mij en wat gebeurt er dan?) als regels als ook op het gebied van houding en gedrag veel gedaan. Zo is er een nieuw protocol integriteit, zijn alle clusters voorzien van een coördinator en portefeuillehouder integriteit (op directieniveau) en is er een concernbrede onderzoekspool. Binnen alle clusters is in de hierboven beschreven lijn integriteit weer op de agenda gezet. In 2016 landt dit alles in een overall beleidskader en een overall concernplan waarmee we zorgen dat alle clusters op hetzelfde niveau komen en er vooral nog meer accent komt op het goede gesprek over houding en gedrag en een eenduidige handhaving van dezelfde regels.

Specifiek voor inkoop en aanbesteding geldt dat er weliswaar geen expliciet vastgelegde risicomatrix is, maar dat, anders dan dat rekenkamer stelt, het hele proces opnieuw beschreven en ingericht is. Iedereen is getraind en er wordt expliciet gecontroleerd tijdens het inkoopproces en achteraf. Het geschetste spanningsveld waarover gesproken wordt door de Rekenkamer 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 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 en waar nodig aan de orde gesteld worden in het escalatieoverleg voor inkoop en aanbestedingen.

### **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 integriteitrisico'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 integriteitbeleid als de specifieke maatregelen in de processen voor inkoop en aanbestedingen de integriteit van deze processen wel degelijk wordt geborgd. In de uitgebreide reactie op de conclusies zijn deze maatregelen opgenomen. Waarbij functiescheiding tussen behoeftestelling en inkoop en aanbesteding, welke ook is doorvertaald in de (financiële) systemen, een hele belangrijke onderdeel vormt. In 2015 zijn de inkoop en aanbestedingsprocedures herzien met integriteit als belangrijke toets tijdens dit proces. En tevens zijn procedures voor contractmanagement en beheer ontwikkeld en geïmplementeerd omdat deze er voorafgaand aan het verbeterprogramma nog niet waren.

### **Hoofdconclusie 3**

*Met de kanttekening dat het verbeterprogramma nog niet volledig is geïmplementeerd, worden de beheersmaatregelen die de integriteitrisico'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 hierbij aanvoert, geven echter niet altijd blijk van het gegeven dat zij de getroffen maatregelen goed doorgronden. Deze conclusie van de rekenkamer heeft daarom ook nuancing. Voor een volledige toelichting hierop verwijzen wij naar onze uitgebreide reactie op de conclusies die zijn opgenomen in het rapport van de rekenkamer. Samengevat hebben wij geen ambities op beheersmaatregelen bijgesteld. En anders dan de rekenkamer stelt, vinden er wel herkenbare en vastgelegde eindcontroles plaats, en worden de regels voor het openen van de digitale aanbestedingskluis wel nageleefd. Dat er minder beheersingsmaatregelen gelden voor relatief kleine inkopen is een bewuste keuze die we proportioneel vinden. Omdat er elk jaar een crediteurenscaan plaatsvindt van juist deze kleinere inkopen wordt daar achteraf gecontroleerd of deze maatregelen nog steeds effectief zijn en of dat er aanleiding is deze bij te stellen. De afgelopen twee jaar is deze noodzaak niet gebleken uit deze controle.

#### **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**

Het college is 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. Hierop wordt primair gestuurd door de ambtelijke 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 (als onderdeel van het zijn van een professional) een doorlopend onderwerp van gesprek is. In onder andere het uitvoeringsprogramma concern integriteit 2016 wordt hier, zoals ook door de rekenkamer in de nota aangegeven, uitvoering aan gegeven.

#### **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**

Ook 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.

#### **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 (gekwalificeerd) 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, waar het college de nodige nuancering en kanttekeningen bij geplaatst heeft.

Aanvullend hierop geldt dat de conclusie dat de informatievoorziening op intranet ook nu nog niet op orde zou zijn, niet klopt. De informatievoorziening is in het laatste kwartaal van 2015 op orde gebracht. Naast verbeteringen van de ict-systemen is er ook veel aandacht aan de uitleg van het beter gebruik. Tot slot wordt er voldoende aandacht besteed aan (gevoelde) werkdruk en het beschikbaar zijn van voldoende gekwalificeerd personeel.

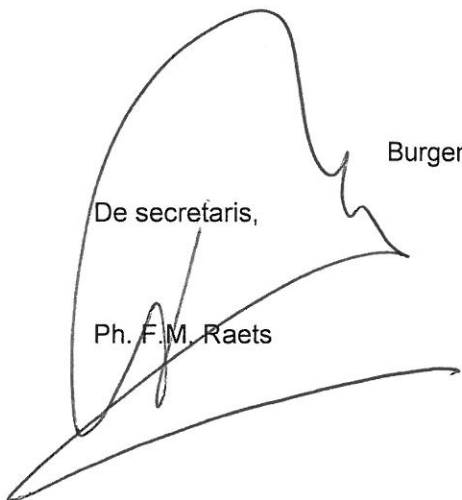
**Hoofdconclusie 7**

*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 zijn. Alle vereiste documenten zijn wel beschikbaar maar (nog) niet altijd op de daartoe bestemde plaats opgeslagen, ook op dit laatste 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.

Burgemeester en Wethouders van Rotterdam,  
De secretaris,  
Ph. F.M. Raets



De burgemeester,  
A. Aboutaleb

