



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapportage Quick scan Inkoop en integriteit

Rijksbreed beeld van beleving en aandachtspunten

Datum 7 januari 2015
Status Definitief

Inhoud

1	Inleiding—7
1.1	Onderzoeksvraag—7
1.2	Aanpak—7
2	Beantwoording hoofdvraag: “Rijkswaarborgen worden toegepast en zijn effectief”—8
3	Rijksbrede belevingen en aandachtspunten—9
Bijlage 1	Rijksbrede waarborgen—13

1 Inleiding

1.1 Onderzoeksvraag

Bij Ministerraadbesluit van 7 november jl. heeft u de Auditdienst Rijk verzocht een quick scan uit te voeren naar integriteit bij inkoop binnen de Rijksdienst. Doel was om in korte tijd een beeld te krijgen van de wijze waarop de formele en informele regels binnen de Rijksdienst werken. Conform het Plan van Aanpak d.d. 24 november jl. was de hoofdvraag van de quick scan:

In hoeverre werken de formele waarborgen door in de praktijk van de inkoop en wat is de beleving van rijksambtenaren van de huidige waarborgen voor integer inkopen in de praktijk?

Deze rapportage is het resultaat van de quick scan.

1.2 Aanpak

De quick scan is een beschrijvend onderzoek en geen feiten- of toetsend onderzoek noch forensisch onderzoek. Een team van 24 ADR-onderzoekers heeft binnen 3 weken bijna 100 rijksmedewerkers¹ gesproken. Op basis van de gesprekken heeft de ADR per departement een beeld opgesteld en aan de departementen toegezonden met het verzoek om een managementreactie. Na verwerking hiervan heeft de ADR op basis van de departementale beelden een samenvattend, rijksbreed beeld samengesteld. Voor meer informatie over de onderzoeks aanpak verwijzen we naar het Plan van Aanpak.

Wij danken alle geïnterviewden voor hun medewerking aan deze quick scan.

¹ Inkoopadviseurs, juridisch adviseurs, contractmanagers, Coördinerend Directeuren Inkoop, opdrachtgevers (DG-niveau), departementale integriteitcoördinatoren.

2 Beantwoording hoofdvraag: “Rijkswaarborgen worden toegepast en zijn effectief”

De rijkswaarborgen werken door in de praktijk en de randvoorwaarden voor integer inkopen zijn aanwezig. Uit de gesprekken blijkt dat van de 14 rijkswaarborgen van het inkoopstelsel, zoals genoemd in bijlage 1, er 11 worden toegepast en 3 deels toegepast. De meeste rijkswaarborgen worden in de praktijk als effectief of deels effectief ervaren voor het realiseren van integer inkopen. Deels effectief houdt in dat ze minder relevant worden gevonden, effectiviteit afhangt van de combinatie met andere waarborgen of dat de toepassing verbeterd kan worden.

Tabel 1. Toepassing en effectiviteit van rijkswaarborgen voor integer inkopen volgens de geïnterviewden

	Effectief	Deels effectief
Toegepast	1. Functiescheiding behoeftesteller en inkoop 7. Inkopen verlopen via het inkoopsystemen etc. 8. Het inkoopproces en de naleving zijn onderdeel van audits 10. Aan medewerkers worden opleidingseisen gesteld, zij moeten hun kennis actueel houden 12. Medewerkers zijn verplicht om nevenwerkzaamheden etc. 14. Bewustwording van medewerkers en leidinggevenden wordt vergroot door periodieke aandacht te vragen voor integriteit	3. De waarborg van het klachtenmeldpunt voor leveranciers 4. Er zijn control-instrumenten zoals aanbestedingskalender etc. 5. Besluitvorming en gemaakte keuzes zijn vastgelegd in het inkoopdossier 6. Bij aanbesteding bestaat de mogelijkheid om flexibiliteit in te bouwen etc. 11. Ambtseed, VOG, mandatering etc.
Deels toegepast		2. Tweedelijns juridische toetsing door de Commissie Bedrijfsjuridisch Advies 9. Beleid, kaders en standaard documenten zijn vindbaar op het Rijksportaal 13. Beperking van de toegang van informatie tot de eigen functie, zeker bij de inzet van externen

De departementen hebben ook aanvullende waarborgen ontwikkeld en/of geven een nadere invulling aan de rijkswaarborgen. Voorbeelden hiervan zijn escalatieprocedures, aandacht voor voorbeeldgedrag, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de inkoopafdeling, selectie- en benoemingsbeleid, functieroulatie en verambtelijking van externe inhuur.

De geïnterviewden geven aan dat er over het algemeen niet meer waarborgen (met name regels) nodig zijn, behoudens verbeteringen in de toepassing, voor het voorkomen van niet-integer gedrag bij inkoop. Tijdens de gesprekken zijn geen vermoedens geuit over schendingen van integriteit.

3 Rijksbrede belevingen en aandachtspunten

Uit de analyse van de gesprekken over de beleving van de rijksbrede en departementale waarborgen komen de volgende rijksbrede belevingen naar voren:

1. De functiescheiding tussen behoeftesteller² en inkoper is belangrijkste waarborg én bron van functionele spanning;
2. De omgang en de relatie met leveranciers is balanceren tussen afstand en nabijheid;
3. De personele invulling is kwetsbaar: externe inhuur, expertise binnen het Rijk en mobiliteit van personeel.

Per punt volgt hieronder een toelichting. Ook geven we aandachtspunten mee, die rijksbreed in de gesprekken naar voren kwamen. Onderzoek naar urgentie en prioriteit van de aandachtspunten viel buiten de reikwijdte van de quick scan.

Wij adviseren om deze belevingen en aandachtspunten te bespreken met de IUC's en de departementen. Verder bevelen wij aan om meer zicht te krijgen op de rol van de behoeftesteller in het inkoopstelsel.

Ad 1. De functiescheiding tussen behoeftesteller en inkoper is belangrijkste waarborg en tevens bron van functionele spanning

De functiescheiding tussen behoeftesteller en inkoper en wordt als meest effectieve waarborg gezien, omdat verschillende functionarissen verschillende belangen dienen. Integer gedrag maakt expliciet onderdeel uit van het inkoopvak. Het zwaartepunt om de naleving van de inkoopregels te bewaken ligt bij de inkopers, zo ervaren zij, want behoeftestellers hebben vaak beperktere kennis van inkoopregels en in de praktijk vooral gericht op het vervullen van hun inkoopbehoefte. De 20 IUC's (Inkoop Uitvoeringscentra) worden als belangrijke invulling van deze waarborg gezien. Een IUC is verantwoordelijk voor het inkoopproces, de departementale afnemers zijn de behoeftestellers. Op deze wijze is de functiescheiding ook in de structuur/organisatorische inrichting verankerd.

De functiescheiding is in de praktijk tegelijkertijd de grootste bron van spanning, wanneer behoeftestellers inkopers (en juridisch adviseurs) pas laat in het inkoopproces betrekken of als behoeftestellers al een sterke voorkeur voor een leverancier hebben ontwikkeld. Inkopers geven terug dat behoeftestellers de aanbestedingstrajecten als lastig ervaren en lang vinden duren. Daarnaast is het soms lastig om te toetsen of leveranciers bewust laag inschrijven, om te zijner tijd mogelijkheden voor meerwerk te verkrijgen. Het is weliswaar mogelijk om flexibel aan te besteden (rijksbrede waarborg), maar het beeld is dat hier beperkte ervaring mee is opgedaan en behoeftestellers en inkopers de mogelijkheden nog niet goed genoeg kennen.

Informatie over inkoop staat overigens op Rijksportaal, maar men vindt de vindbaarheid, de hoeveelheid en opbouw van de gepresenteerde inkoopinformatie en de aansluiting op de doelgroep niet goed genoeg voor een effectieve rijkswaarborg.

² Onder behoeftesteller verstaan we de staf- of beleidsmedewerkers en hun leidinggevendenden, die opdracht geven tot een inkoop.

Ook hebben inkopers soms te maken met irreële verwachtingen van behoeftestellers en ervaren ze niet altijd steun van het management binnen departementen, als zij acteren vanuit hun rol. Inkopers (en juridisch adviseurs) gaan in de praktijk er als volgt mee om: benutten van de ruimte binnen de regelgeving, in gesprek blijven en escaleren naar een hoger hiërarchisch niveau. De geïnterviewden vinden voorbeeldgedrag door het hoger management in de rol van behoeftesteller, het bespreekbaar maken van en - waar nodig- sanctioneren van regeloverschrijdend gedrag de succesfactor voor integere inkoop.

Inkopers geven aan dat de stappen in het inkoopproces na afsluiten van het inkoopcontract (deels) buiten hun gezichtsveld vallen en zien op het gebied van contractmanagement door behoeftestellers het gebruik van informatie over de uitputting van contracten en tijdig vernieuwen van contracten ruimte voor verbetering.

Rijksbrede aandachtspunten uit de interviews

- Tijdig betrekken van de inkoopfunctie door behoeftestellers
- Bespreekbaar maken en houden van de rolverwachtingen
- Tonen van voorbeeldgedrag door managers in de rol van behoeftestellers
- Verbeteren van de basiskennis over inkoop bij behoeftestellers
- Verbeteren van de inkoopinformatie op Rijksportaal
- Uitwisselen van ervaringen met inkoopprocessen (veel geïnterviewden vonden dit aspect van de quick scan voor herhaling vatbaar)
- Verbeteren van contractmanagement door behoeftestellers

Ad 2. De omgang en de relatie met leveranciers is balanceren tussen afstand en nabijheid

Vanuit de inkoopregels wordt een gepaste afstand verwacht van behoeftestellers en inkopers tot leveranciers. In de praktijk is vertrouwen en nabijheid nodig om de markt te kennen, tot een goed contract te komen en vervolgens een goede werkrelatie aan te gaan met een leverancier. Binnen de departementen wordt hier op een diverse manier invulling aangegeven.

Het beeld van geïnterviewden is, dat leveranciers weten dat rijksambtenaren niet open staan voor beïnvloeding via geschenken (vanwege de geschenkenregeling) en zorgvuldig omgaan met uitnodigingen.

Uit de gesprekken is geen generiek beeld gekomen of en hoe leveranciers invloed proberen uit te oefenen. Er zijn wel voorbeelden gegeven over behoeftestellers, die contracten met specifieke marktpartijen willen afsluiten, soms te snel toezeggingen doen, samenwerking uit het verleden willen voortzetten, de vraag zo formuleren dat bepaalde leveranciers uitgesloten worden of een leverancier al hebben genoemd in een convenant. Bij nauwe banden tussen leveranciers en behoeftestellers, zo geven inkopers aan, kunnen zij niet altijd voldoende invloed uitoefenen om een

geobjectiveerde inkoopbeslissing mogelijk te maken. Inkoopers zorgen er in voorkomende gevallen voor dat de aanbestedingsprocedures wel goed worden doorlopen, maar beginnen deze processen dan wel op achterstand.

Rijksbrede aandachtspunten uit de interviews

- Duidelijker benoemen welke informatie wel en niet gedeeld kan worden met andere interne betrokkenen en leveranciers bij een inkooptraject.
- Verhogen van het bewustzijn bij de behoeftesteller over het verstrekken van informatie en benadrukken dat men geen toezeggingen mag doen of verwachtingen mag wekken als hij/zij met (potentiële) leveranciers in gesprek gaat.
- Scherp blijven op integer gedrag als de contacten door intensieve samenwerking minder zakelijk worden, zeker bij behoeftestellers.

Ad 3. De personele invulling is kwetsbaar: externe inhuur, inkoop- en ICT-expertise binnen het Rijk en mobiliteit van personeel

Communiceren van gevoelige inkoopinformatie aan externe medewerkers wordt als een kwetsbaarheid gezien, ook bij mobiliteit van en naar leveranciers. Geïnterviewden geven geen eenduidig beeld terug over hoe ze inkoopinformatie voor externen afschermen. Daar spelen vragen als: wat kan wel/niet, wat is het meest werkbaar, wat is minimaal *need to know*?

Hoe om te gaan met extern ingehuurde inkoopers is een veel genoemde kwetsbaarheid vanwege het risico van ongewenste afhankelijkheid van derden. Externen kunnen, ook al nemen zij niet de uiteindelijke inkoopbeslissing, (informatie)posities bezetten waar zij deze beslissingen wel kunnen beïnvloeden.

Nadeel volgens de geïnterviewden is dat er binnen de Rijksdienst geen collectief geheugen/kennis wordt opgebouwd vanwege de mobiliteit van extern ingehuurde medewerkers. Daarnaast kan het langere termijn belang van de overheid, door een meer op de korte termijn gerichte blik van ingehuurde inkoopers in het geding komen. Aan de andere kant leidt te weinig mobiliteit van rijksmedewerkers volgens geïnterviewden tot vaste relaties met vertrouwde leveranciers. De mogelijkheden van de markt worden dan onvoldoende benut.

Rijksbrede aandachtspunten uit de interviews

- Externen zo min mogelijk inhuur- en verwervingsactiviteiten laten doen én indien inzet van externen op sleutelposities noodzakelijk is, aandacht besteden aan de integriteitrisico's en de beheersing daarvan.
- Strenger screenen van externe inkoopmedewerkers (diffuus beeld)
- Opbouwen van meer ambtelijke deskundigheid (inkoop en ICT)
- Inzetten op interdepartementale kennisdeling, zodat er minder afhankelijkheid is van externe inhuur, vooral op gebied van ICT

- Werken met een rijksbrede pool van inkoopadviseurs voor kleinere afhankelijkheid van externe inhuur
- Rouleren van inkoopadviseurs en contractmanagers
- Uitbreiden van de reikwijdte van de regeling financiële belangenverstremgeling

Bijlage 1 Rijksbrede waarborgen

Overzicht van 14 rijksbrede waarborgen

1. Er is functiescheiding tussen inkoper en behoeftesteller;
2. Er is tweedelijns juridische toetsing buiten de inkoopafdelingen (Commissie Bedrijfsjuridisch Advies);
3. Er is een klachtenmeldpunt voor leveranciers binnen ieder IUC op grond van een verplichting daartoe uit de Aanbestedingswet.
4. Er zijn control - instrumenten zoals: aanbestedingskalender, contractenregister, interne controle, inkoopinformatie, waiver procedure (voorafgaande juridische toets bij afwijkingen);
5. Besluitvorming en gemaakte keuzes in het inkoop- of aanbestedingsproces moeten worden vastgelegd in het inkoopdossier;
6. Bij aanbestedingen/contracten bestaat de mogelijkheid om flexibiliteit in te bouwen zodat op rechtmatige wijze op veranderende omstandigheden ingespeeld kan worden;
7. Inkoop verloopt via inkoopstelsel waardoor workflow en andere vormen van procesborging afgedwongen worden;
8. Proces en naleving regelgeving zijn onderdeel van audits;
9. Beleid, kaders en standaard documenten zijn vindbaar op Rijksportaal;
10. aan medewerkers zijn opleidingseisen gesteld, zij moeten hun kennis actueel houden;
11. Ambtseed, VOG, mandatering medewerkers, geheimhoudingsverklaring voor externen zijn bestaande instrumenten;
12. Medewerkers zijn verplicht om nevenwerkzaamheden en eventuele belangverstremming te melden;
13. Toegang tot informatie wordt beperkt tot wat nodig is voor een goede uitvoering van het werk, zeker bij de inzet van externen;
14. Bewustzijn van medewerkers en leidinggevenden wordt vergroot door periodiek aandacht te vragen voor integriteit; bijvoorbeeld op intranet, bij bijeenkomsten en opleidingen.