

Memo van de gedeputeerde

drs. H.J.A. van Merrienboer
Gedeputeerde Ruimte en Financiën

Onderwerp

Uitkomsten van de root cause analyse Inkoop

Geachte Statenleden,

Via deze memo wil ik u graag informeren over de uitkomsten van de root cause analyse Inkoop. Hiermee geef ik invulling aan de beantwoording van vraag 44 van de technische vragen bij de jaarrekening 2018 ([4529174](#)).

Aanleiding

In zijn boardletter naar aanleiding van de tussentijdse controle 2018 doet de accountant (EY) de volgende constatering:

'Wij constateren dat ten opzichte van voorgaand jaar procesverbeteringen zijn doorgevoerd in het inkoop- en aanbestedingsproces. Zo is de rechtenstructuur inzake crediteurenstamgegevens aangepast om functievermenging in het betalingsproces te voorkomen. Daarnaast zijn procedures rondom het contractbeheer geoptimaliseerd, waaronder implementatie van een automatische signaalfunctie bij aflopende contracten. Wij zijn van mening dat het inkoop- en aanbestedingsproces in de basis op orde is.

Wel constateren wij - in lijn met de bevindingen vanuit de afdeling Auditing en Procesmanagement - dat het geldende inkoopbeleid in een aantal gevallen onvoldoende door uw organisatie wordt nageleefd. Deze bevindingen volgen enerzijds door foutieve aanbestedingen vanuit voorgaande jaren (doorloopfouten), anderzijds bestaan er enkele inkoopdossiers waarbij gedurende het huidige jaar de aanbestedingsregels onvoldoende zijn nageleefd. Wij adviseren het management om ten aanzien van deze nieuwe onrechtmatigheden een 'root cause' analyse uit te voeren om inzicht te krijgen in oorzaken van de onrechtmatige aanbestedingen. Het management kan met deze inzichten verbetermaatregelen treffen om deze rechtmatigheidsfouten in het vervolg te voorkomen.'

De directie heeft aan Concerncontrol & Auditing (CC&A) de opdracht gegeven om deze root cause analyse uit te voeren om inzicht te krijgen in de oorzaken en vervolgens verbetermaatregelen te nemen.

Het uiteindelijke doel van deze analyse is te leren van zaken die in het verleden niet goed zijn gegaan, maar ook van zaken die juist wel goed zijn verlopen en op deze manier het aantal en de omvang van de onrechtmatigheden te verminderen of te verklaren.

Datum

11 juni 2019

Documentnummer

4537650

Aan

Provinciale Staten van
Noord-Brabant

Kopie aan

Van

Drs. H.J.A. van
Merrienboer

Telefoon

(073) 681 21 77

Email

hvmerrienboer@brabant.nl

Bijlage(n)

0

Uitkomst van de grondoorzakenanalyse

Uit het onderzoek komt het volgende naar voren:

Wanneer wordt gekeken naar de bevindingen van de analyse dan wordt ingewikkeldheid rondom regels het vaakst genoemd als oorzaak voor problemen rondom rechtmatigheid van aanbestedingen. In een recent artikel in CM Magazine valt te lezen dat een groot deel van de Nederlandse gemeenten moeite heeft met het voldoen aan de regelgeving. Cases bij de provincie Utrecht en de gemeente Maastricht bevestigen dit beeld. Als aanvullend argument wordt gesteld dat in het recente verleden de toch al lastige (Europese en nationale) kaders nog verder zijn aangescherpt. Rechtmatig inkopen is soms ook gewoon ingewikkeld. De opdracht aan Dynniq Nederland BV/Peek Traffic BV voor DRIS zoals opgenomen in de lijst met onrechtmatigheden is hiervan een voorbeeld.

Datum

11 juni 2019

Stuknummer

4537650

Tegen die achtergrond is het positief om te constateren dat bij de provincie veruit de meeste inkopen rechtmatig verlopen. Hoewel er sprake lijkt van een stijgende tendens in de omvang van de totale onrechtmatigheid op het gebied van inkopen, vormen deze onrechtmatigheden nog altijd een gering deel van de totale inkoopomzet van de provincie. De zaken die in het proces misgaan zijn meestal het gevolg van onjuiste of niet transparante afwegingen, danwel van 'gewone' fouten. In het onderzoek zijn de volgende oorzaken aan te wijzen voor het (blijven) bestaan van de onrechtmatige aanbestedingen.

- Gebrek aan helderheid in gemaakte keuzes
- Lerend vermogen van de organisatie wordt onvoldoende aangesproken
- Soms onheldere rolinvulling van de diverse actoren en onbegrip voor elkaars rol

In geen van de onderzochte gevallen door de accountant of de interne auditors is sprake van een moedwillige overtreding of van fraude. In de regel werken de processen, de daarin opgenomen beheersmaatregelen en de uitvoering door de verschillende actoren goed. Toch is er ruimte voor verbetering.

Gebrek aan helderheid in gemaakte keuzes

Deze grondoorzaak bevat de volgende elementen: gebrek aan duidelijke definities, helderheid in gemaakte afwegingen en helderheid in onderbouwingen bij afwijkdossiers.

In de meeste stukken waarin het inkoopbeleid van de provincie wordt toegelicht, is sprake van een afweging tussen rechtmatigheid en doelmatigheid. Uit de stukken blijkt dat rechtmatigheid daarbij prevaleert ('doelmatigheid binnen de kaders van rechtmatigheid'). Daarbij is rechtmatigheid weer vooral gericht op 'externe rechtmatigheid', het voldoen aan de (Europese) regelgeving.

De organisatie probeert hiermee nadrukkelijk binnen de rechtmatige inkopen de meest doelmatige te vinden. Hiermee geeft zij invulling aan het bestuursakkoord 2015-2018. Het huidige inkoopbeleid is in 2016 door GS vastgesteld. Het wordt in 2019 herzien.

Zo duidelijk als de definitie en de keuze voor rechtmatigheid is, zo onduidelijk is die voor doelmatigheid. In geen van de aangetroffen documenten is het begrip doelmatigheid verder uitgewerkt of is aangegeven hoe de beide begrippen dienen te worden gewogen. In de (afwijk)dossiers zijn diverse interpretaties aangetroffen, onder andere gebaseerd op de tijd en moeite die een aanbesteding volgens de regels kost.

Datum

11 juni 2019

Stuknummer

4537650

CC&A heeft de volgende hierbij behorende aanbevelingen geformuleerd:

- Inhoud te geven aan het begrip doelmatigheid
- Helder te maken hoe afwegingen tussen doelmatigheid en rechtmatigheid plaatsvinden
- Deze lijn door GS te laten vaststellen.

Wat doelmatigheid inhoudt en de wijze waarop wij helder maken hoe afwegingen tussen doelmatigheid en rechtmatigheid plaatsvinden moet goed in het inkoopproces worden verankerd. Er zullen afspraken gemaakt moeten worden over de eisen die gesteld worden aan zo'n (mogelijke) non-conformiteitsdossier zoals waarom doelmatigheid in dit specifieke geval prevaleert. Afwijkingen vragen goedkeuring door een beslissingsbevoegde en zijn een afweging van risico en kosten. Helder moet zijn wie beslissingsbevoegde is voor diverse soorten dossiers (GS, een GS-lid of de directie). Deze (mogelijke) non-conformiteitsdossiers hebben altijd betrekking op een specifiek geval en vragen een vastlegging ter lering. Met het besluit wordt de mogelijkheid van een onrechtmatigheid geaccepteerd. Deze acceptatie vraagt dat deze weloverwogen en onderbouwd plaatsvindt.

Het huidige inkoopbeleid kent afwijkdossiers en een tenderboard waarbij afwijkingen van het provinciale inkoopbeleid worden geaccepteerd. De inhoudelijke onderbouwing waarom bepaalde afwijkingen toegepast kunnen worden kan scherper. Ook afwijk- en tenderboarddossiers hebben altijd betrekking op een specifiek geval en vragen een vastlegging ter lering.

CC&A heeft geadviseerd het totaal aan geaccepteerde (mogelijke) onrechtmatigheden bij te houden, deze te completeren met geconstateerde onrechtmatigheden uit de audits en te bewaken dat het totaal de tolerantiegrenzen niet overschrijdt.

Lerend vermogen van de organisatie wordt onvoldoende aangesproken

Uit de gesprekken en het dossieronderzoek blijkt dat de organisatie kansen laat liggen op het gebied van lerend vermogen.

Het is zinvol om een overzicht bij te houden met alle non-conformiteits-, afwijk-, en tenderboarddossiers en hun beslissingen. Dit overzicht kan worden gecompleteerd met de door team Auditing en de accountant geconstateerde onrechtmatigheden en beheersfouten. Hiermee ontstaat de mogelijkheid om te leren van de dossiers (waarom doen zij zich voor) en om inzicht te krijgen in de mate waarin de organisatie erin slaagt om zich te houden aan haar eigen en externe regelgeving.

Dit maakt het ook mogelijk:

- waar nodig het gesprek aan te gaan met opdrachtgevers die regelmatig van de regels afwijken
- het overzicht te gebruiken ter evaluatie van de werkbaarheid van de bestaande regelgeving.

Datum

11 juni 2019

Stuknummer

4537650

Om van fouten te leren is het ook belangrijk om goede aanbevelingen te ontvangen. In zowel de rapportages van de interne auditors als die van de accountant zijn deze aanbevelingen te algemeen om te dienen als leermiddel.

Er is door CC&A geadviseerd om in de rapportages duidelijk aan te geven welke afweging tot het eindoordeel heeft geleid en te voorzien van concrete, specifieke aanbevelingen rekening houdende met het geformuleerde beleid. Daarbij winnen de aanbevelingen aan kracht wanneer zij zijn gericht op het (waar mogelijk) corrigeren van (doorwerkende) fouten en op leerpunten in het proces voor de toekomst. Door deze rapportages ook te bespreken met de opdrachtgevende partijen, alsmede met de inkoopadviseurs, wordt een maximale mogelijkheid tot verbetering bereikt.

Soms onheldere rolinvulling van de diverse actoren en onbegrip voor elkaars rol

Uit het onderzoek komt naar voren dat in (en naast het proces) er diverse actoren zijn die een rol spelen. In een aantal gevallen is die rol onduidelijk, kan hij beter uitgewerkt worden, voldoet hij niet aan de vraag van de klant of bestaat er een gebrek aan begrip in elkaars rol.

CCA heeft geadviseerd over de rolinvulling van diverse actoren helderder te communiceren waarbij er meer begrip gecreëerd wordt voor elkaars rol.

De directie heeft ingestemd met alle adviezen van CC&A en opdracht gegeven aan de organisatie om ermee aan de slag te gaan. De directie zal over de voortgang periodiek aan de portefeuillehouder rapporteren.

Met vriendelijke groet,

drs. H.J.A. van Merrienboer