

## Rapport in het kort

De samenvatting, conclusies en aanbevelingen zijn geschreven in het Nederlands en in het Papiaments. De Rekenkamer wil hiermee bereiken dat meer mensen kennis kunnen nemen van de inhoud van het rapport.

## Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Op verzoek van de Staten heeft de Rekenkamer een onderzoek verricht naar de afwijkingen van regels en beleid op het gebied van openbare aanbestedingen in de periode van 10 oktober 2010 tot 11 augustus 2015. Gelet op de toelichting op het verzoek heeft het onderzoek zich gericht op de vraag of afwijkingen van openbare aanbesteding volgens de regels en beleid hebben plaatsgevonden. Daarbij is niet alleen nagegaan of er goedkeuring is verkregen om af te wijken, maar ook of de goedkeuring terecht is verleend, dus of aan de criteria was voldaan om in aanmerking te komen voor afwijking van openbare aanbesteding. Navolgend zijn de bevindingen samengevat weergegeven en de conclusies en aanbevelingen vermeld.

## Samenvatting

De regels en beleid schrijven voor dat in bepaalde gevallen aanbestedingen in het openbaar moeten plaatsvinden. Alleen met goedkeuring van de Minister van Financiën mag daarvan worden afgeweken en de goedkeuring kan alleen worden verleend indien sprake is van noodzaak vanwege landsbelang.

Om het onderzoek uit te kunnen voeren was een overzicht van de aangegane aanbestedingen nodig én de onderliggende documenten om te toetsen of afwijking van openbare aanbesteding volgens regels en beleid heeft plaatsgevonden. Van de ministeries van Bestuur Planning & Dienstverlening en Justitie is gedeeltelijk informatie ontvangen. Van alle twee ministeries zijn de secretaris generaal (SGs) meerdere malen hierover benaderd en zijn ook de ministers aangeschreven, echter zonder resultaat. Verder is de informatie over de aanbestedingen niet ordelijk en toegankelijk opgeslagen bij de ministeries en bij de Afdeling Toezicht Financiën van het ministerie van Financiën, die de verzoeken om afwijking van openbare aanbesteding behandelt. Bovendien zijn de kwartaalrapportages, die de Afdeling AO/IC ten behoeve van de Raad van Ministers (RvM) heeft opgesteld, niet over alle jaren uitgebracht (2011 en het vierde kwartaal van 2013 ontbreken). Ook zijn de wel uitgebrachte rapportages niet volledig. Het voorgaande heeft tot gevolg dat:

- van 30% (35) van de geïdentificeerde openbare aanbestedingen geen zekerheid bestaat of openbare aanbesteding daadwerkelijk heeft plaatsgevonden;
- geen zekerheid bestaat of alle afwijkingen van openbare aanbesteding zijn geïdentificeerd en meegenomen in dit onderzoek;
- van 24% (76) van de 323 geïdentificeerde afwijkingen van openbare aanbesteding niet kon worden vastgesteld dat de afwijking is goedgekeurd;
- van 62% (152) van de geïdentificeerde goedgekeurde afwijkingen van openbare aanbesteding niet kon worden nagegaan of afwijking noodzakelijk was vanwege landsbelang.
- Per saldo slechts 95 van de 323 geïdentificeerde afwijkingen van openbare aanbesteding konden worden getoetst aan de criteria 'goedkeuring' en 'noodzaak vanwege landsbelang' en 228 afwijkingen (NAf. 175,7 miljoen) dus niet.

Van de 323 geïdentificeerde afwijkingen van openbare aanbesteding (totaal bedrag NAf. 246,3 miljoen) zijn 247 (76%) goedgekeurd. 70% (NAf. 149,5 miljoen) door de Minister van Financiën en 6% (NAf. 16,6 miljoen) door de RvM. Zoals bovenstaand aangegeven, bestaat over de resterende 24% geen of onvoldoende controle informatie om na te kunnen gaan of goedkeuring heeft plaatsgevonden.

Van de 247 goedgekeurde afwijkingen van openbare aanbesteding zijn 95 (38%) aan het criterium 'noodzaak landsbelang' getoetst. Zoals bovenstaand aangegeven, bestaat over de resterende 62% geen of onvoldoende controle informatie om na te kunnen gaan of goedkeuring heeft plaatsgevonden.

Van de 95 getoetste goedgekeurde afwijkingen hangen 83 (NAf 67,3 miljoen) samen met een machtigingsverzoek om een verplichting aan te gaan en 12 (NAf 3,3 miljoen) met een machtigingsverzoek om een betaling te verrichten.

In de laatstgenoemde twaalf gevallen gaat het om afwijkingen waarvoor vooraf geen goedkeuring is gevraagd om af te wijken noch goedkeuring om de verplichting aan te gaan. Om de leverancier niet te duperen heeft de RvM achteraf de afwijkingen en machtigingen tot betaling goedgekeurd.

Niet van alle 83 afwijkingen van openbare aanbesteding, die samenhangen met een machtigingsverzoek om een verplichting aan te gaan, blijkt altijd een duidelijk verzoek van het aanvragende ministerie om af te wijken van openbare aanbesteding. Ook geeft de Afdeling Toezicht Financiën in het merendeel van de gevallen niet zelf een motivatie op maar verwijst zij naar de motivatie van het betrokken ministerie. Verder

leggen zowel de ministeries als de afdeling in hun motivaties geen verband met het criterium landsbelang. De uitkomsten van de toetsingen van deze afdeling zijn daardoor niet transparant:

- van 38 afwijkingen van openbare aanbesteding (NAf 26,9 miljoen) heeft het betrokken ministerie een expliciet verzoek om af te wijken gedaan. Slechts drie (3) van deze 38 afwijkingen voldoen aan het criterium landsbelang (totaal bedrag NAf 3,2 mln);
- van twaalf afwijkingen van openbare aanbesteding (NAf 3,0 mln) heeft het betrokken ministerie geen expliciet verzoek om af te wijken gedaan. Het verzoek blijkt uit de motivatie van het ministerie. Geen van deze afwijkingen voldoen aan het criterium landsbelang. Verder heeft één ministerie voor drie afwijkingen motieven opgegeven waarvan expliciet in de AO regels is opgenomen dat deze geen acceptabele argumenten zijn voor afwijking<sup>1</sup>.
- Van 32 afwijkingen van openbare aanbesteding (NAf 35,4 mln) is niet bekend of het ministerie een expliciet verzoek tot afwijking heeft gedaan. Alleen een motivatie van de afdeling Toezicht Financiën is aangetroffen. Uit deze motivatie blijkt niet dat voldaan is aan het criterium 'landsbelang'.
- In één geval (NAf. 1,8 miljoen) heeft het betrokken ministerie geen verzoek om af te wijken van openbare aanbesteding gedaan maar de RvM rechtstreeks benaderd om de verplichting goed te keuren.

## Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat het financieel beheer betreffende afwijking van openbare aanbestedingen ondeugdelijk is. Het beheer is namelijk niet ordelijk en daardoor in belangrijke mate niet controleerbaar. Daardoor kan de vraag, of afwijkingen van openbare aanbesteding volgens de regels en beleid hebben plaatsgevonden, voor een groot deel (71%: NAf. 175,7 miljoen) niet worden beantwoord. Het financieel beheer is eveneens ondeugdelijk omdat een groot deel van de resterende afwijkingen (25%: NAf. 63,9 miljoen), door gebrek aan een deugdelijke toetsing, in strijd met de interne regels is goedgekeurd. Daardoor zijn

---

<sup>1</sup> In de AO procedure is expliciet opgenomen dat de onjuiste inschatting van de lasten of uitgaven niet als argument kan worden aangevoerd. In 1 geval is dit echter als reden van afwijking opgegeven. In de procedure is eveneens opgenomen dat spoed niet als argument kan worden aangevoerd als het spoedkarakter te wijten is aan verlate opstart van de aanbesteding door het ministerie. In 2 gevallen is dit echter als reden van afwijking opgegeven.

deze afwijkingen onrechtmatig. Verder is 3% van de afwijkingen (NAf. 3,3 miljoen) uitgevoerd zonder vooraf te zijn goedgekeurd.

Door het ontbreken van ordelijk en controleerbaar beheer en onvoldoende naleving van de comptabele regels bestaat het risico dat de overheid opdrachten aangaat die niet de beste prijs/kwaliteit verhouding voor de overheid garanderen. Er wordt namelijk ruimte geboden voor misbruik van de mogelijkheid om niet openbaar aan te besteden, terwijl openbare aanbesteding juist de mededinging van aanbieders bevordert, wat kan leiden tot lagere prijzen.

Tot slot wordt geconcludeerd dat het opvolgen van de regels en beleid thans niet wordt bevorderd daar overtredingen niet leiden tot sancties.

## Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt de minister van Financiën aan om zorg te dragen dat:

- de regels die gelden voor afwijking van openbare aanbesteding helder zijn en bij alle betrokkenen bekend. In 2016 is de landsverordening Financieel Beheer uitgevaardigd. Daarin is onder andere de vereiste goedkeuring door de ministers van Financiën en de noodzaak van 'landsbelang' opgenomen. Ook zijn toegestane uitzonderingsgevallen daarop opgenomen. Aanbevolen wordt om deze regels in de bestaande AO procedure te verwerken en concreet aan te geven wanneer sprake is van 'landsbelang'.
- de afdeling Toezicht Financiën:
  - de documenten ordelijk en toegankelijk archiveert;
  - tijdig en volledig goedgekeurde en afgewezen verzoeken om af te wijken van openbare aanbesteding opgeeft aan de afdeling AO/IC, zodat deze afdeling tijdige en volledige rapportages kan opstellen t.b.v. de RvM;
  - bij de motivatie van haar adviezen voor goedkeuring of afwijzing, duidelijk aangeeft of voldaan is aan het criterium 'landsbelang' of als sprake is van een wettelijk toegestane uitzondering daarop.
- de afdeling AO/IC tijdige en volledige kwartaalrapportages opstelt en aanbiedt aan de RvM. De volledigheid zou gewaarborgd kunnen worden door de inhoud van de kwartaalrapportage met de afdeling Toezicht Financiën af te stemmen.

- de ministeries de verzoeken om af te wijken van openbare aanbesteding indienen en goedkeuring verkrijgen voordat een machtigingsverzoek om een verplichting aan te gaan wordt ingediend;
- het aangaan van verplichtingen zonder dat de vereiste goedkeuring tot afwijking van openbare aanbesteding en de vereiste machtiging om de verplichting aan te gaan te ontmoedigen. Uit een brief van 5 maart 2019 van de minister van Financiën blijkt dat het nog steeds voorkomt dat bij verschillende ministeries financiële verplichtingen worden aangegaan door personen die daartoe niet of onvoldoende gemachtigd zijn. Ook blijkt uit de brief dat elk van deze overtredingen aan de verantwoordelijke minister wordt gemeld met het verzoek om maatregelen te treffen tegen de betreffende ambtenaren, maar dat dit nog onvoldoende heeft plaatsgevonden. Daarom is de regering voornemens om een sanctiebeleid te introduceren.

**Aan alle ministers beveelt de Rekenkamer aan om te zorgen dat:**

- de documenten ordelijk en toegankelijk worden gearhiveerd en een registratie wordt bijgehouden van de aanbestedingen;
- het toezicht op de juiste uitvoering van de aanbestedingsprocedure door de interne controller wordt aangescherpt;
- bij de verzoeken om af te wijken van openbare aanbesteding duidelijk gemotiveerd wordt óf sprake is van 'landsbelang', en zo ja waarom, óf als sprake is van een wettelijk toegestaan uitzonderingsgeval;
- maatregelen worden genomen tegen de verantwoordelijke ambtenaren die de regels overtreden en in dit verband uitvoering te geven aan het sanctiebeleid dat de regering zal introduceren.

Aan de Staten wordt tot slot aanbevolen om er op toe te zien dat de minister van Financiën en de overige ministers de gesignaleerde tekortkomingen opheffen, waaronder de daadwerkelijke invoering én uitvoering van een sanctiebeleid tegen het ongemachtigd aangaan van financiële verplichtingen.