

Integriteit bij overheidsinkopen stijgt



Enquête van adviesbureau Aeves
naar integriteit bij inkopen in de publieke sector

Bussum, november 2014

Wim Nieland

Integriteit bij overheidsinkopen laatste jaren verbeterd

Desondanks is de overheidsinkoper nog steeds getuige van fraude

De recente nieuwsberichten over de nationale politie, Ordina en van de enquêtecommissie ICT dragen bij aan een negatief beeld van inkoop. Hoewel er strikte regels zijn opgesteld om het inkoopproces in goede banen te leiden, blijven er integriteitsissues opduiken. Is er nog meer aandacht nodig voor integriteitsbeleid?

De Nederlandse overheid geeft jaarlijks zo'n 120 miljard uit. Het inkoopproces kost nu zo'n 0,2% van deze inkoopuitgaven. Door de stijgende focus op risicobeheersing, integriteit en rechtmatigheid mist de overheid wellicht het meer doelmatige inkopen. Hoe weegt de inkoper die twee factoren tegen elkaar af? Is dit noodzakelijk en wat mag een deugdelijk inkoopproces kosten? Om het beeld van de integriteit van overheidsinkopen scherp te stellen, voerde Aeves in oktober 2014 een *online* enquête uit onder 217 overheidsinkopers.

Integriteit is beleid

Met de stelling: "Integriteitsbeleid maakt binnen mijn organisatie onderdeel uit van het inkoopbeleid" zijn de respondenten het overwegend eens. 5% van de geënquêteerden geeft aan dat er binnen hun organisatie geen aandacht is voor integriteitsbeleid binnen inkoop. 77% van de respondenten stelt dat er binnen zijn of haar organisatie veel tot zeer veel aandacht is voor integriteitsbeleid op het gebied van inkoop. Tevens is de aandacht voor integriteit binnen de inkoopafdeling in de afgelopen jaren in driekwart van de gevallen toegenomen.

De inkopers zijn dan ook zeker teleurgesteld na de recentelijke negatieve nieuwsberichten over frauduleuze praktijken.

Beleid tussen de oren

Op de stelling of het thema integriteit concreet wordt besproken binnen de inkooporganisatie zijn de meningen verdeeld (59% eens, 41% oneens). Binnen de ene organisatie blijft het bespreken beperkt tot de aanwezigheid van procedures en protocollen op intranet. Bij de andere is integriteit onderdeel van de HR-cyclus. Uit de enquête blijkt verder dat binnen het onderwijs, provincies en waterschappen de meeste aandacht voor integriteitsmanagement is, gevolgd door de Rijksoverheid. Bij gemeenten is de aandacht relatief het minst.

Integriteitsbewustzijn en naleving van beleid rondom integriteit is volgens inkoopmedewerkers de afgelopen jaren gestegen. Zeker 75% van de respondenten is zich namelijk bewust van een toegenomen mate van integer handelen.

Wat uit de enquête verder blijkt is dat integriteitsbesef van degenen die zich met het inkoopproces bezig houden, het sterkst leeft bij inkoopfunctionarissen. Draagvlak binnen andere onderdelen van de overheidsorganisatie voor integriteitsbeleid schiet echter nog wel eens tekort. Inkopers zien zichzelf dan ook vaak als het “braafste jongetje van de klas”.

Tone at the top

Inkopers melden klachten over een verminderde integriteit en gebrek aan controle bij andere functionarissen, cryptisch omschreven als: “hogere posities, bestuur, hiërarchisch hoger niveau en overheidsbestuurders”. Dit speelt niet alleen bij de Rijksoverheid, maar ook bij gemeenten, provincies en onderwijsorganisaties. Deze hoger in de hiërarchie geplaatste functionarissen oefenen hun invloed uit op inkopers. De uitdaging is om hier als inkoper gepast en professioneel weerstand aan te bieden.

Voorbeelden van fraude

24% van de geënquêteerden heeft ooit in zijn of haar carrière het vermoeden gehad dat er tussen leverancier en de organisatie sprake was van fraude. Wat opvalt, is dat 93% van de inkopers aangeeft bij vermoedens van fraude collega’s hier op aan te spreken. Fraude is hierbij een rekbaar begrip: de voorbeelden lopen uiteen van het niet strikt naleven van eigen inkoopbeleid tot het verstrekken van een opdracht aan een niet-bestaande leverancier.

De praktijk: rechtmatigheid versus doelmatigheid

Gevraagd naar de oorzaak van fraude, geven de inkopers bij herhaling aan dat de er een disbalans is ontstaan tussen rechtmatig en doelmatig inkopen. Dit werkt niet-integer handelen in de hand.

Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (Bios) hanteert voor integriteit de definitie van onkreukbaarheid of rechtschapenheid. Centraal staat dat iemand zich niet laat leiden door oneigenlijke belangen. Hij of zij handelt in het belang van de organisatie of de samenleving en laat zich daarvan niet afleiden door eigen belang of door specifieke groepsbelangen. De functionaris is onomkoopbaar en onbaatzuchtig.

Volgens deze definitie kan het voorkómen van schade en verspilling van geld (doelmatigheid) zelfs gezien worden als handelen in het belang van de organisatie of samenleving. Zelfs als dit ten koste gaat van rechtmatig handelen. Toch scharen de geënquêteerde overheidsinkopers het stellen van de doelmatigheid boven rechtmatigheid absoluut onder niet-integer handelen. Echter, 45% van de respondenten heeft inkoop situaties meegemaakt waarin er twijfels waren omtrent de integriteit, maar waarbij de doelmatigheid er wel aanzienlijk beter van werd. Dit is geen meerderheid, maar geeft wel aan dat hier in de praktijk mee wordt geworsteld.

De theorie: gelegenheid maakt de dief

Volgens de wetenschappelijke literatuur zijn er drie elementen van invloed op fraude: **druk**, **rationalisatie** en **gelegenheid**. Druk vanuit de eigen organisatie komt van interne stakeholders. Zij hebben een voorkeur voor een bepaalde leverancier of de wens een aanbesteding sneller af te ronden dan volgens de regels is toegestaan.

Gelegenheid gaat over de mate waarin een organisatie maatregelen neemt om fraude te voorkomen via procedures, het verdelen van verantwoordelijkheden en functiescheiding. Voor overheidsinkopers wordt dit natuurlijk al deels gereguleerd door de Europese aanbestedingswetgeving. De organisatie heeft dan wel de taak om de interne maatregelen te controleren en te borgen dat wetgeving nageleefd wordt.



De klacht van veel respondenten is juist dat de hoeveelheid Europese regelgeving zo is toegenomen (juridificering), dat de administratieve lasten de kosten en snelheid van een aanbesteding niet ten goede komen. Er zal een juiste balans gevonden moeten worden. Hierbij liggen verbeterpunten niet in het toevoegen van nieuwe regels, maar op het versterken van de controle op bestaande regels.

Rationalisatie heeft betrekking op het kunnen begrijpen van normen, of de wens om deze na te leven. Iemand die fraude pleegt zal zijn gedrag rechtvaardigen. Kennis van Europese aanbestedingsregels is dan ook van belang, maar nog belangrijker is dat inkopers zich niet negatief laten beïnvloeden door functionarissen die deze kennis niet hebben.

De visie van Aeves

Ondanks alle negatieve publiciteit blijkt het integriteitsbesef te zijn toegenomen. Er bestaat een hoog moreel besef bij de huidige overheidsinkopers. Ze zijn echter nog te vaak getuige van fraude.

De belangrijkste randvoorwaarden voor integer handelen zijn vaak wel aanwezig: de organisatie heeft een integriteitsbeleid en de inkoopafdeling schenkt er aandacht aan vanuit inkoop. Een belangrijk verbeterpunt is om hier breed draagvlak voor te krijgen binnen de overheidsorganisatie, zodat een overheidsinkoper niet onder druk gezet wordt om hier van af te wijken. Hier ligt een goede taak om inkoop en het inkoopbeleid beter te laten 'landen' in veel organisaties alsook om het inkoopbeleid goed te laten aansluiten op het beleid van de organisatie.

De invloed van de media

Er is veel interesse van de media in het onderwerp 'integriteit', zo ondervond Aeves met deze enquête. De respons was ver boven verwachting. Ook de media sprongen bovenop de resultaten. Op 15 november publiceerde de Volkskrant bijvoorbeeld een artikel over 'enveloppen onder de tafel' of 'snoepreises'. Deze termen waren echter niet uit het onderzoek afkomstig, maar illustratief gebruikt door de journalist.

Aeves ondersteunt en adviseert organisaties onder andere op het gebied van inkoop. Het thema integriteit leidt tot onrust bij overheidsinkopers in de uitvoering van het vak. Rechtmatigheid is een groot goed, maar als we niet uitkijken leidt negativiteit rond dit thema alleen maar tot meer regels en risicomijdend gedrag in plaats van creativiteit, doelmatigheid en innovatief inkopen, met een goede controle op de achtergrond. Onjuiste berichtgeving is dus niet in ons voordeel.

Tot besluit

De resultaten van deze enquête laten zien dat overheidsinkopers het onderwerp integriteit belangrijk vinden en elkaar hier ook op aanspreken. Overheidsinkopers geven aan dat het glas 'half vol is'. Op sommige onderdelen is er nog ruimte voor verbetering. Er hangt echter een prijskaartje aan een meer integer inkoopproces. Zouden we dan meer dan 0,2% moeten willen betalen voor inkoop?

Over Aeves en over de auteur

Wim Nieland MSc MBA is directeur voor de publieke sector bij adviesbureau Aeves. Aeves adviseert sinds 2011 opdrachtgevers uit de overheid, industrie, commerciële dienstverlening en zorg. Aeves verbetert uw (commerciële) bedrijfsprocessen (inkoop, sales en marketing) door procesoptimalisatie, herinrichting, betere inzet van mensen, middelen en een optimale afstemming tussen interne en externe partijen (leveranciers en klanten). Samen met u identificeren en implementeren wij structureel verbeterende maatregelen. Aeves maakt niet alleen plannen, maar helpt daadwerkelijk bij de volledige uitvoering en blijft tot de maatregelen aantoonbaar resultaat opleveren. Aeves is opgericht door zeer ervaren consultants uit commerciële vakgebieden met een enorm netwerk die allen hun sporen verdiend hebben. In november 2014 won Aeves de Gouden FD Gazelle van Noord-Holland.

De enquêteresultaten op een rij:

1. Er wordt in mijn organisatie actief aan integriteitsmanagement gedaan.
67,5% eens
32,5% oneens

2. Integriteitsbeleid maakt binnen mijn organisatie onderdeel uit van het inkoopbeleid.
77,3% eens
22,7% oneens

3. Integriteit is een thema dat met regelmaat concreet besproken wordt met de inkopers/aanbesteders/contractmanagers van mijn organisatie.
59,0% eens
41,0% oneens

4. Ik heb het vermoeden dat er bij aanbestedingsprojecten van mijn organisatie ooit sprake is geweest van fraude gepleegd door een leverancier.
24,0% eens
76,0% oneens

5. Ik heb het vermoeden dat er bij aanbestedingsprojecten van mijn organisatie ooit sprake is geweest van fraude gepleegd door een medewerker van mijn organisatie.
24,1% eens
75,9% oneens

6. Spreekt u collega's er op aan als zij zich niet aan de procedures en het inkoopbeleid houden of niet integer handelen?
93,3% eens
6,7% oneens

7. Ik heb het idee dat de integriteit van inkoop en aanbesteden bij mijn organisatie in de loop van de jaren is
74,5% toegenomen
25,5% afgenomen

8. Ik kan mij inkoop situaties herinneren waarbij ik twijfels had omtrent de integriteit van handelen bij het inkopen/aanbesteden maar waarbij de doelmatigheid er wel aanzienlijk beter van werd.

44,7% eens

55,3% oneens

Contactgegevens Aeves

Brinklaan 34, Bussum

Postbus 1195, 1400 BD Bussum

Telefoon: 06-11623859 (gsm Wim Nieland)

Informatie: wim@aeves.com

Website: www.aeves.com