

De rol van de leiding (management) van de aanbestedende dienst

De leiding van een aanbestedende dienst is verantwoordelijk voor de inrichting van de administratieve organisatie. Zij zorgt dat dit op een zodanige wijze gebeurt dat de rechtmatigheid van aanbestedingen is gewaarborgd.

Concreet betekent dit voor de Europese aanbestedingen dat de leiding van de aanbestedende dienst er zorg voor heeft gedragen dat:

- het organisatieonderdeel op de Brusselse lijst van aanbestedende diensten staat;
- de verantwoordelijkheden (beschikken, bewaren en registreren) duidelijk zijn geregeld en dat er sprake is van een goede functiescheiding;
- er een coördinerende inkoopfunctie is ingesteld, die voldoende is toegerust om de taken naar behoren te vervullen;
- er voldoende kennis van de Europese aanbestedingsregels aanwezig is bij de coördinerende medewerkers om als kenniscentrum te fungeren ten behoeve van alle uitvoerende eenheden die tot de aanbestedende dienst horen;
- er een beschreven inkoopprocedure is, die bij alle betrokkenen bekend is;
- er beroep gedaan kan worden op juridische expertise, die kan adviseren over onduidelijkheden en over de correcte implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen;
- er een bestuurlijk informatieverzorgingssysteem per aanbestedende dienst is dat aggregatie van soortgelijke (voorgenomen) aanschaffingen mogelijk maakt;
- van iedere aanbesteding een dossier beschikbaar is, waarin alle informatie op een toegankelijke wijze is vastgelegd;
- zichzelf kennis neemt van de door de interne controle en de accountantscontrole geconstateerde fouten en dat zij, indien de kans op herhaling aanwezig is, maatregelen treft om dat in de toekomst te voorkomen;

- zichzelf kennis neemt van de adviezen van de accountant. Indien adviezen, niet of niet geheel kunnen worden opgevolgd, is het van belang dat zij hiervoor de motieven aangeeft. Bij adviezen die wel overgenomen worden, is het van belang dat deze in volgorde van prioriteit in een actieplan worden opgenomen en dat zij zich periodiek laat informeren of de invoering conform het plan gebeurt.

De rol van de departementale accountant als controleur

De accountant is verantwoordelijk voor de controle van het departementale jaarverslag. Hij stelt daarbij onder andere vast dat de verplichtingen en uitgaven rechtmatig zijn geweest. Na afronding van zijn controlewerkzaamheden geeft hij zijn oordeel in de accountantsverklaring.

Om invulling te geven aan die taak verricht de accountant de volgende activiteiten

- Voor de controle van de aanbestedingen vormt de administratieve organisatie van de aanbestedende dienst het uitgangspunt. De onderwerpen, die op de linkerflap van deze flyer staan, vormen de basis van die administratieve organisatie. Hij beoordeelt de opzet daarvan en kijkt of het ook daadwerkelijk conform die opzet functioneert. Hij brengt alle risico's in kaart en beoordeelt of het totaal van de risico's voldoende is afgedekt door adequate beheersingsmaatregelen.
- Daarnaast controleert hij steekproefsgewijs een aantal aanbestedingen in detail. Bij iedere detailwaarneming beoordeelt de accountant aan de hand van het inkoopdossier en de overige administratieve vastleggingen of de aanbesteding in alle opzichten rechtmatig is. Dat geldt zowel voor de formele aspecten (bijvoorbeeld: heeft een vooraankondiging plaatsgevonden) als voor de materiële aspecten (bijvoorbeeld: is een aanbesteding op oneigenlijke gronden gesplitst in meerdere aanbestedingen, die onder het grensbedrag voor Europees aanbesteden blijven).

De accountant neemt kennis van alle binnen de aanbestedende dienst aanwezige informatie over ingediende claims en over opgelegde boetes. Hij beoordeelt de inschatting van de leiding ten aanzien van mogelijke consequenties voor lopende en voorgenomen aanbestedingen.

Bij de oordeelsvorming van de accountant zijn de volgende punten van belang

- Bij de controle kunnen fouten worden aangetroffen, die clear and evident zijn en fouten die dat niet zijn. Er is sprake van een clear and evident fout wanneer alle betrokken partijen het eens zijn dat een bepaalde regel of een bepaald voorschrift bij de aanbestedingsprocedure niet is gevolgd.
- Bij rechtmatigheidsfouten die clear and evident zijn, wordt het gehele bedrag van de aanbesteding als rechtmatigheidsfout aangemerkt. Wanneer het totaal van alle rechtmatigheidsfouten hoger is dan 1% van de verplichtingen en/of uitgaven, kan geen goedkeurende verklaring worden afgegeven.
- Bij rechtmatigheidsfouten die niet clear and evident zijn, neemt de accountant kennis van alle feiten en meningen ter zake. Op basis van het geheel van feiten en meningen wordt bekeken of deze fouten van belang zijn voor de strekking van de accountantsverklaring. Bij deze afweging zal het advies van gespecialiseerde juristen van groot gewicht zijn. In het controledossier legt de accountant vast hoe hij dit juridisch advies bij zijn oordeelsvorming heeft betrokken.
- Rechtmatigheidsfouten van meer procedurele aard worden (bijvoorbeeld: geen melding achteraf) door de accountant als een kwalitatief aspect meegenomen bij de oordeelsvorming. Doorgaans hebben dit type fouten pas gevolgen voor de strekking van de accountantsverklaring wanneer aangetoond kan worden dat de regels bewust zijn overtreden of wanneer er sprake is van aantoonbare onwil om leemten in de inkoopprocedures op te heffen.

De rol van de departementale accountant als adviseur

De accountant is een van de adviseurs voor de leiding van de aanbestedende dienst op het gebied van de bedrijfsvoering. Een advies kan tot stand komen naar aanleiding van de controle van het departementale jaarverslag of op verzoek van de leiding van de aanbestedende dienst.

Plaatsbepaling van aanbesteden als onderdeel van de bedrijfsvoering

- De bedrijfsvoering bestaat uit het financieel en het materieel beheer, de daarmee samenhangende administraties, alsmede het overig beheer. Een onderdeel van deze bedrijfsvoering vormen de aanbestedingen.
- De onderwerpen die in deze flyer onder het kopje *De rol van de leiding (management) van de aanbestedende dienst* staan, vormen de basis van die administratieve organisatie. De advisering kan ieder onderdeel afzonderlijk, dan wel alle onderdelen in hun samenhang betreffen.

Mogelijke adviesactiviteiten voor de accountant

- Bij een organisatie die wordt aangemeld als aanbestedende dienst op de Brusselse lijst zal de administratieve organisatie moeten worden beschreven. Bij deze beschrijving van de normatieve opzet kan de accountant, mede op basis van elders opgedane ervaringen, een nuttige bijdrage leveren.
- Bij bestaande aanbestedende diensten dient periodiek te worden vastgesteld dat de administratieve organisatie functioneert conform de normatieve opzet. Op basis van een sterke-zwakte-analyse kan de accountant het management inzicht bieden in de risico's die de aanbestedende dienst loopt. Voorbeelden van risico's zijn:
 - onrechtmatige aanbestedingen;
 - onvolledige of ontoegankelijke inkoopdossiers;
 - onvoldoende aggregatie;
 - onvolledige registratie;

- ontoereikend stelsel van kwaliteitsborging;
 - ondoelmatige maatregelen en procedures;
 - boetes en/of claims.
- De accountant kan vervolgens adviseren op welke wijze de leemten in het stelsel van kwaliteitsborging (beheersingsmaatregelen) kunnen worden weggewerkt.
- Loopt de accountant in het kader van een reguliere controle of beoordeling tegen leemten aan in het stelsel van kwaliteitsborging, dan zal hij hier melding van maken in een managementletter. Is sprake van een afzonderlijke adviesopdracht, dan zal de accountant ook separaat daarover rapporteren. Afhankelijk van de aard en omvang van de problemen en afhankelijk van de opdracht geeft de accountant concrete oplossingen dan wel oplossingsrichtingen aan.
 - De leiding van de aanbestedende dienst is verantwoordelijk voor het al dan niet overnemen van de adviezen en voor de juiste implementatie daarvan. Bij het implementatietraject kan de accountant als adviseur eveneens een bijdrage leveren.

De minister van Financiën heeft op grond van de Comptabiliteitswet een coördinerende en toezichthoudende taak ten aanzien van het financieel beheer bij het Rijk. Deze taak wordt uitgeoefend door de Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR). Het toezicht wordt vormgegeven door de departementen te adviseren over, te stimuleren tot en het aanspreken op (verbeteringen van) onderdelen van het financieel beheer en overige aspecten van de bedrijfsvoering. In het kader hiervan is de flyer EAR geschreven. Andere producten van de DAR op dit gebied staan hiernaast.

Handleidingen

- Handleiding ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (1998, tweede druk)
- Handleiding Government Governance (1996)

Handreikingen

- Handreiking voor de beheersing van projecten op het gebied van Publiek-Private Samenwerking (2001)
- Inventarisatie rol DAD's op het gebied van integriteit (2000)
- In contact met het contract, het aanschaf beleid en de contractvormen in relatie tot het (financieel) beheer (2000)

Flyers

- VBTB Stappenplan voor de departementale accountant (2001)
- PPS in Control, 15 praktische tips (2001)

Ministerie van Financiën
Directie Accountancy Rijksoverheid
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
Telefoon (070) 342 72 52
Internet www.minfin.nl



Europese aanbestedingsrichtlijnen *Beheer & Controle*

Overheidsorganisaties hebben te maken met de door de Europese Commissie vastgestelde Europese aanbestedingsrichtlijnen (EAR). De bedoeling van deze richtlijnen is om de marktwerking bij het verkrijgen van overheidsopdrachten te bevorderen. En dat moet er weer toe leiden dat overheidsorganisaties kostenvoordelen kunnen behalen.

De richtlijnen blinken niet altijd uit door eenvoud. Gespecialiseerde juristen verschillen soms van mening over de interpretatie van een specifieke casus. Een bijkomend probleem is dat er ook nog weinig jurisprudentie beschikbaar is, die richtinggevend is.

Vanzelfsprekend dient een overheidsorganisatie wet- en regelgeving na te leven. Dat geldt des te eerder voor regels zoals deze aanbestedingsrichtlijnen, die specifiek voor de overheid gelden.

Deze flyer wil meer duidelijkheid geven over de rol van de leiding van een aanbestedende dienst en de rol van de departementale accountant als controleur en als adviseur bij de vraagstukken van beheer en controle van aanbestedingen. Deze flyer heeft het karakter van een handreiking. Geprobeerd is de flyer zoveel mogelijk te gieten in de vorm van een lijst aandachtspunten op het terrein van beheer en controle van de EAR. Voor zover de EAR dwingend zijn klinkt dit uiteraard door in de tekst van de aandachtspunten. Deze flyer is bedoeld voor alle overheidsmanagers die te maken hebben met inkopen en aanbesteden.

Deze flyer is afgestemd met IOFEZ en IODAD. Uitgangspunt voor deze circulaire zijn de afspraken in het SG-beraad (1996/1997) dat het management primair verantwoordelijk is voor een goede toepassing van de EAR, dat de controle en de naleving volledig onder de departementale accountantscontrole vallen en dat bij twijfel over de interpretatie van regelgeving deskundig advies moet worden ingewonnen. Deze flyer heeft de bedoeling een praktische uitwerking te zijn van deze uitgangspunten.