

Onderwerp: Verschoningsbesluit aanbestedingsrechtmatigheid 2019

Dossiernummer: 1741

Gevraagd besluit VV 23 april 2020:

1. Het interne inkoop- en aanbestedingsbeleid geen onderdeel uit te laten maken van het normenkader 2019 t.b.v. accountantscontrole 2019;
2. Verschoning te verlenen voor de geconstateerde afwijkingen van het interne inkoop- en aanbestedingsbeleid.

1. Probleemstelling - context

Het normenkader financiële rechtmatigheid voor 2019 is op 26 september 2019 door de VV vastgesteld. In het normenkader is de externe en interne wet- en regelgeving opgenomen die in het kader van de financiële rechtmatigheid in beschouwing moet worden genomen bij de controle van de jaarrekening door de accountant.

In tegenstelling tot voorgaande jaren is het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 van Delfland in het normenkader 2019 opgenomen. Deze wijziging heeft plaatsgevonden om in lijn te komen met het standaard normenkader van de Unie van Waterschappen. De Europese aanbestedingsrichtlijnen maakten altijd al onderdeel uit van het normenkader.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 van Delfland zijn financiële grenzen opgenomen die de minimaal te gebruiken aanbestedingsprocedure bepalen. Bijvoorbeeld: inkoopopdrachten van goederen of diensten met een geraamde waarde tussen € 50.000 en de Europese aanbestedingsgrens van € 221.000 dienen meervoudig onderhands aanbesteed te worden. Indien een enkelvoudig onderhands aanbestedingsvorm wettelijk is toegestaan, terwijl het eigen inkoopbeleid een meervoudige onderhandse aanbestedingsprocedure voorschrijft dan weegt dit nu, in tegenstelling tot voorgaande jaren, mee in het accountantsoordeel 2019 op het onderdeel rechtmatigheid.

Voor inkoopopdrachten met een waarde van € 362.575 is geconstateerd dat is afgeweken van het eigen beleid. Voor € 1.043.000 aan inkoopopdrachten is het onzeker hoe is afgeweken van het eigen beleid, omdat de onderbouwing hiervan in de inkoopdossiers ontbreekt.

Deze uitkomsten leiden tot aanvullende acties, die de inzet van personeel, meer tijd en kosten van zowel de organisatie als de accountant vragen. Hierdoor bestaat ten eerste het risico dat de controle niet tijdig afgerond kan worden door de accountant en ten tweede het risico dat de goedkeuringstolerantie van de accountant zal worden overschreden voor de financiële rechtmatigheid. Dat kan gevolgen hebben voor de tijdige vaststelling in de VV en het rechtmatigheidsoordeel van de accountant. Zie ook het memo in de bijlage bij dit besluit voor de bevestiging van de accountant dat de tijdige afronding niet gerealiseerd kan worden, indien het inkoop- en aanbestedingsbeleid onderdeel uitmaakt van het normenkader.

2. Beoogd effect

Tijdig een goedkeurende controleverklaring van de accountant te ontvangen.

3. Kernboodschap

Delfland kan nog niet voor alle inkoopopdrachten met een inkoopwaarde onder de Europese aanbestedingsdrempel (€ 221.000) aantonen dat deze conform het interne inkoop- en aanbestedingsbeleid hebben plaatsgevonden.

Over het boekjaar 2019 is voor inkoopopdrachten met een waarde van € 362.575 geconstateerd dat is afgeweken van het eigen beleid. Voor € 1.043.000 aan inkoopdrachten is het onzeker hoe is afgeweken van het eigen beleid (zie 14. voor een meer gedetailleerde opgave).

De keuze voor het opnemen van eigen inkoopbeleid in het normenkader is een bevoegdheid van de VV. Afwijkingen van het eigen beleid kunnen leiden tot financiële onrechtmatigheden, omdat de accountant verplicht is het door de VV vastgestelde normenkader te hanteren.

Dit was niet de bedoeling van het vastgestelde normenkader. Het eigen inkoopbeleid verlangt weliswaar naleving, maar bij constatering van afwijking daarvan kunnen binnen de door de VV gestelde kaders nadere maatregelen getroffen worden die gericht zijn op correctie of verscherpt toezicht.

Om over het jaar 2019 de afwijkingen van het eigen inkoopbeleid niet te laten meewegen in het financiële rechtmatigheidsoordeel, wordt nu voorgesteld om de afwijkingen te 'verschonen' door middel van een verschoningsbesluit van de VV. De accountant neemt deze afwijkingen dan niet meer mee in het rechtmatigheidsoordeel.

Het repareren van fouten als gevolg van het niet naleven van eigen beleid, dat opgenomen is in het normenkader, door middel van een verschoningsbesluit behoort tot bevoegdheden van de VV. Het verschoningsbesluit heeft geen invloed op de controle van de extern voorgeschreven wetgeving door de accountant.

4. Historie - eerdere besluitvorming

Geen eerdere besluitvorming voor wat betreft verschoningsbesluit

5. Regelgeving en Beleid

- Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 (DMS nr. 508026) vastgesteld in de Verenigde Vergadering van 6 april 2017.
- Normenkader 2019 (dossier 1363) vastgesteld in de Verenigde Vergadering van 26 september 2019.

6. Financiën

Niet van toepassing.

7. Duurzaamheid

Niet van toepassing.

8. Organisatorische en personele consequenties

Niet van toepassing.

9. OR/GO

Niet van toepassing.

10. Risico- en beheersmaatregelen

In de bijlage bij dit voorstel is een memo van de accountant opgenomen. De accountant geeft in dit memo aan dat door het achteraf herstellen van onrechtmatig handelen de indruk kan ontstaan binnen de organisatie dat het niet naleven van het inkoopbeleid geen prioriteit hoeft te hebben. Het advies van de accountant om het belang van het juist naleven van het inkoopbeleid te blijven benadrukken wordt onderschreven.

11. Communicatie (in- en extern)

De accountant zal van uw besluit op de hoogte worden gesteld. De accountant kan na het nemen van het VV besluit de accountantscontrole afronden en de controleverklaring verstrekken.

12. Bekendmaking en vervolprocedure

Nadat het voorgestelde besluit genomen is dan kan de accountant de controle afronden en de controleverklaring en het accountantsverslag uitbrengen. De geconstateerde afwijkingen of onzekerheden met betrekking tot het interne inkoop- en aanbestedingsbeleid worden niet meegenomen in het oordeel en de uitbreiding van de controlewerkzaamheden is niet noodzakelijk.

Naar aanleiding van de geconstateerde afwijkingen en onzekerheden m.b.t. het eigen inkoopbeleid zullen de volgende vervolgmaatregelen worden genomen:

1. Om het risico te verkleinen dat het door de VV vastgestelde kader met betrekking tot het inkoopbeleid ten onrechte niet nageleefd wordt, bestaat de mogelijkheid om bij een inkoopopdracht een consultatie bij team inkoop te verplichten. In de huidige situatie worden Europese aanbestedingen verplicht begeleid door een inkoopadviseur. Voor inkopen onder de Europese aanbestedingsgrens wordt op verzoek (van de organisatie) advies en begeleiding gevraagd van een inkoopadviseur. Bij een verplichte intake met een

inkoopadviseur wordt gezamenlijk een startnotitie/startformulier ingevuld. Hierdoor wordt geborgd dat alle relevante onderwerpen aan de orde komen, de keuze en motiveringen worden direct vastgelegd, de overige risicogebieden kunnen ook gesignaleerd worden zoals naleving AVG (verwerkersovereenkomst), informatiebeveiliging en fiscale aspecten. In overleg met de inkoopadviseur wordt op basis van de risico inschatting en behoefte van de organisatie (interne klant) ook bepaald welke begeleiding nodig is bij het inkooptraject.

2. De uitkomsten van de interne en eventuele externe onderzoeken naar de naleving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid delen met alle teamleiders, zodat begrip en inzicht ontstaat van de effecten van de gehanteerde inkoopprocedures. Hierdoor kunnen ervaringen en best practices gedeeld worden om de kwaliteit van het inkoop- en aanbestedingsproces van alle afdelingen binnen Delfland gelijk te trekken. In 2020 opnieuw een onderzoek uitvoeren en rapporteren over de naleving van het interne inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de rekeningcommissie.
3. Vergroten van de bewustwording dat de registraties in Prosa en DMS cruciaal zijn om betrouwbare managementinformatie te ontsluiten door workshops te geven aan medewerkers die bestellingen kunnen plaatsen. Volledige registraties (inkoopdossiers) zijn ook belangrijk om achteraf eenvoudig verantwoording af te kunnen leggen aan derden. In 2020 wordt vervolg gegeven aan de controle van de juistheid en volledigheid van zowel Prosa als DMS.

Het normenkader 2020 zal nog worden voorgelegd aan de Verenigde Vergadering. Het is gebruikelijk om het normenkader eerst af te stemmen met de accountant. Het normenkader zal na gunning van de accountantsdiensten in 2020 richting de Verenigde Vergadering gaan ter besluitvorming.

13. Bevoegd orgaan

Het verschoningsbesluit en het aanpassen van het normenkader is voorbehouden aan de Verenigde Vergadering.

14. Toelichting

Uit intern onderzoek is gebleken dat de afwijkingen van het eigen inkoopbeleid, die verschoond kunnen worden in het kader van financiële rechtmatigheid, een totale inkoopwaarde hebben van € 1.405.575.

Deze totaalomvang valt uiteen in 2 delen. Het eerste deel betreft een bedrag van € 362.575 voor opdrachten die op basis van het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid enkelvoudig onderhands zijn aanbesteed en op basis van de inkoopwaarde meervoudig onderhands in de markt gezet hadden moeten worden.

Het tweede deel betreft een bedrag van € 1.043.000, voor inkoopopdrachten waarvan het onzeker is of de gehanteerde aanbestedingsvorm juist is. Voor deze inkoopopdrachten geldt dat niet (zonder aanvullend onderzoek en uitvraag bij de afdelingen) aangetoond kan worden dat het aanbestedingstraject heeft plaatsgevonden zoals door het interne inkoopbeleid is voorgeschreven. Dit komt o.a. door:

- Afwijkingen van de interne procedures dienen vooraf goedgekeurd te worden door het college van D&H. Dat heeft echter niet altijd plaatsgevonden of deze besluiten zijn niet opgenomen in het inkoopdossier;
- Niet altijd uit het inkoopdossier blijkt wat de overwegingen zijn geweest bij de keuze van de aanbestedingsvorm;
- Meerdere kleine losse opdrachten worden soms verstrekt aan één leverancier. Hierdoor komt de uiteindelijke inkoopwaarde per leverancier uit boven de € 50.000. Dit is bij verschillende leveranciers geconstateerd;
- De wijzigingen van bijvoorbeeld verlengingen of prijsindexeringen van overeenkomsten, zijn niet structureel vastgelegd in het inkoopdossier. Hierdoor kan achteraf niet eenvoudig worden vastgesteld of een aanbesteding opnieuw had moeten plaatsvinden.

Uit intern onderzoek is ook gebleken dat voor het niet-naleven van de Europese aanbestedingsregels sprake is van een niet-corrigeerbare fout van ongeveer € 240.000. Deze afwijking maakt geen onderdeel uit van het verschoningsbesluit en zal door de accountant gerapporteerd worden in het kader van de verklaring over het boekjaar 2019.

15. Bijlagen

1. BakerTilly – Memo overwegingen bij controle op intern inkoopbeleid

Verschoningsbesluit aanbestedingsrechtmatigheid 2019

Dossiernummer : 1741
Vergaderdatum : 23 april 2020

De Verenigde Vergadering van Delfland,

op voordracht van dijkgraaf en hoogheemraden van 17 maart 2020, dossiernummer 1741;
overwegende dat:

Delfland nog niet voor alle inkoopopdrachten met een inkoopwaarde onder de Europese aanbestedingsdrempel (€ 221.000) kan aantonen dat deze conform het interne inkoop- en aanbestedingsbeleid hebben plaatsgevonden.

Gelet op:

- Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 (DMS nr. 508026) vastgesteld in de Verenigde Vergadering van 6 april 2017.
- Normenkader 2019 (dossier 1363) vastgesteld in de Verenigde Vergadering van 26 september 2019.

Besluit:

1. Het interne inkoop- en aanbestedingsbeleid geen onderdeel uit te laten maken van het normenkader 2019 t.b.v. accountantscontrole 2019;
2. Verschoning te verlenen voor de geconstateerde afwijkingen van het interne inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 23 april 2020,

De Verenigde Vergadering voornoemd,

de Secretaris,



ir. P.C. Janssen

de Voorzitter,



dr. P.H.W.M. Daverveldt