



**Gemeente  
Haarlem**

## **Auditrapportage EU- aanbestedingen**

**Uitkomsten Controle  
Haarlem**

4 juli 2019  
Audit Team  
Concern Control

# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Controle aanbestedingen verscherpt</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Wat zijn de uitkomsten?</b>	<b>3</b>
	2.1 € 2,5 mln. onrechtmatige uitgaven in Haarlem	3
<b>3.</b>	<b>Waar komt het door?</b>	<b>4</b>
	3.1 Doorlopende inhuur en onrechtmatige contractverlenging in Haarlem	4
<b>4.</b>	<b>Waar moeten we mee aan de slag?</b>	<b>7</b>
	4.1 Gemotiveerde keuze vooraf tussen subsidie en/of inkoop	7
	4.2 Nadere analyse noodzakelijk op publiek publieke samenwerking	8
	4.3 Zorgdragen voor een toereikende interne beheersing	9
	4.4 Verkleinen risico op onrechtmatigheid bij inhuur	10
	4.5 Aandacht voor specifieke attentiepunten	10
<b>5.</b>	<b>Acties gestart, verdere voortzetting noodzakelijk</b>	<b>12</b>

Hoofdstuk 3 is aparte bijlage

# 1. Controle aanbestedingen verscherpt

Over het verslagjaar 2017 hebben 13% van de 388 gemeenten geen goedkeurende verklaring ontvangen voor wat betreft het rechtmatigheidsoordeel. Voor het eerst sinds het boekjaar 2015 was de oorzaak daarvan niet gelegen in het sociaal domein. Fouten en onzekerheden ten aanzien van de EU-aanbestedingen waren bij deze gemeenten de belangrijkste oorzaak voor het uitblijven van een goedkeurend rechtmatigheidsoordeel. Vooral extra focus vanuit de externe accountantscontrole heeft bij veel gemeenten tot meer bevindingen geleid. Vanuit de review van toezichthouder AFM waren er, bij de door accountantskantoren uitgevoerde controles op de EU-aanbestedingsrichtlijnen bij gemeenten, aandachtspunten gesignaleerd. Dit heeft zich vertaald in extra aandacht van- en werkzaamheden door- de externe accountants.

Ook in Haarlem heeft PWC vanaf het jaar 2017 zwaarder ingezet op de controle van de EU-aanbestedingen. Hoewel het Audit Team (in samenwerking met afdeling Financiën) reeds een aantal jaar een uitgebreide controle uitvoert is ook de interne aanpak voor het jaar 2018 naar aanleiding hiervan aangescherpt. Dit in combinatie met het risico op onrechtmatigheden, de complexiteit van de regelgeving en de vastleggingsvereisten maakt dat de controle op de EU-aanbestedingen tijdrovend en intensief is.

Vanuit de Sectorcommissie Decentrale Overheden van de NBA is op 31 februari 2019 een notitie verschenen welke als good practice kan dienen bij de uitvoering van de controles op de aanbestedingsrechtmatigheid bij decentrale overheden. Uit deze notitie blijkt dat sprake is van een verjuridisering van de accountantscontrole op dit vlak. Er zijn een aantal aspecten waarvoor intern nadere aandacht vereist is om een goede controle voor het jaar 2019 mogelijk te maken. In hoofdstuk 4 komt het Audit Team hier nader op terug.

## 2. Wat zijn de uitkomsten?

### 2.1 € 2,5 mln. onrechtmatige uitgaven in Haarlem

Bij de jaarrekeningcontrole 2018 heeft het Audit Team een financiële onrechtmatigheid geconstateerd als gevolg van het niet voldoen aan de EU-aanbestedingsrichtlijnen. Er is een kleine verbetering zichtbaar ten opzichte van vorig jaar, maar het betreft nog een omvangrijk bedrag waardoor een groot deel van de marge voor onrechtmatigheden wordt 'opgesoupeerd' door de onrechtmatigheden bij de EU-aanbestedingen.

Onderstaand overzicht geeft de tendens weer van de bevindingen van Haarlem in afgelopen jaren:

Jaar:	Financieel Onrechtmatig:	Formeel Onrechtmatig: voormalig 2B-diensten	Formeel Onrechtmatig: Afwijken eigen beleid
2018	€ 2.582 K	€ 3.167 K	€ 2.416 K
2017	€ 2.772 K	€ 4.680 K	€ 2.460 K
2016	€ 413 K	€ 2.134 K	€ 2.428 K
2015	€ 497 K	Nog geen bedragen gerapporteerd.	

De financiële onrechtmatigheid van € 2,5 mln. heeft betrekking op lasten 2018 waarvan vastgesteld is dat op het moment van inkoop de EU-aanbestedingsrichtlijnen niet zijn gevolgd. In hoofdstuk 4 is een specificatie opgenomen van de geconstateerde financiële onrechtmatigheid met een analyse op crediteurniveau naar oorzaak. De financiële onrechtmatigheid werkt door in het accountantsoordeel en is daarmee onderdeel van de evaluatie van fouten en onzekerheden ten behoeve van de controleverklaring bij de jaarrekening 2018.

Bij de geconstateerde formele onrechtmatigheid is dit niet het geval, deze onrechtmatigheid bestaat uit twee soorten onrechtmatigheden. Er is sprake van een onrechtmatigheid van € 3,1 mln als gevolg van nog vanuit het verleden doorlopende uitgaven voor inhuur, gestart vóór het moment van het afschaffen van het verlichte regime voor de zogenaamde 2B-diensten, in april 2016. Omdat bij de hieraan gerelateerde oorspronkelijke inkopen niet voldaan is aan de officiële publicatievereisten zoals die golden voor dergelijke 2B-diensten, is sprake van een formele onrechtmatigheid, waarbij volstaan kan worden met het rapporteren van de afwijking. Daarnaast is voor een bedrag van € 2,4 mln. aan inkooplasten afgeweken van het eigen Haarlemse inkoopbeleid. Omdat dit beleid geen onderdeel is van het normenkader hoeft deze onrechtmatigheid ook niet mee te wegen in het accountantsoordeel. De onrechtmatigheid wordt geconstateerd als gevolg van de analyse uitgevoerd ten aanzien van de controle op naleving EU-regelgeving en betreft een soort 'bijvangst' welke verplicht gerapporteerd moet worden indien geconstateerd. De totale onrechtmatigheid als gevolg van het afwijken van het eigen inkoopbeleid is in de praktijk dus waarschijnlijk groter dan € 2,4 mln wanneer hier specifiek op getoetst zou worden.

De verschuiving van formele onrechtmatigheid naar financiële onrechtmatigheid is in eerdere rapportages van het Audit Team voorspeld en te verklaren door het afschaffen van het verlichte regime voor de 2B-diensten vanaf april 2016. Door deze wijziging in de regelgeving dient een aantal diensten waaronder de inhuur van arbeidskrachten, te voldoen aan de volledige set van EU-regelgeving waarbij dit voorheen niet het geval was.

## **4. Waar moeten we mee aan de slag?**

In onderstaande paragrafen gaat het Audit Team nader in op onderwerpen die extra aandacht vragen in 2019 ten aanzien van de aanbestedingsrechtmatigheid.

### **4.1 Gemotiveerde keuze vooraf tussen subsidie en/of inkoop**

Het onderscheid tussen subsidies en aan te besteden overheidsopdrachten vervaagt. Dit heeft o.a. te maken met de veranderende omgeving waarin gemeenten opereren, de diverse vormen van samenwerking bij de uitvoering van activiteiten en een verdere professionelere, meer op prestaties gerichte, invulling van de opdrachtgeversrol door gemeenten. Het risico bestaat dat bij verstrekte subsidies waarbij bijvoorbeeld sprake is van een afdwingbare tegenprestatie eigenlijk sprake is van

een overheidsopdracht die aanbesteed had moeten worden. Vanuit de beroepsgroep voor accountants wordt daarom via de eerder genoemde notitie meer aandacht gevraagd voor dit onderwerp. Accountants en gemeenten dienen werkzaamheden uit te voeren om het risico op onterecht niet aanbesteden als gevolg van subsidieverlening af te dekken.

Het Audit Team adviseert het subsidiebureau om, voorafgaand aan de subsidieverlening de afweging tussen subsidie of overheidsopdracht, schriftelijk vast te leggen voorzien van onderbouwing. De accounthouder van de afdeling zou deze afweging en onderbouwing mee moeten wegen in zijn inhoudelijke beoordeling van de subsidieaanvraag. Op deze wijze is sprake van een bewuste keuze en is achteraf zichtbaar aantoonbaar waarom de gemeente gekozen heeft voor de vorm van subsidieverlening in plaats van inkoop. De volgende aandachtspunten dienen in ieder geval betrokken te worden in deze afweging:

- Is er een verband tussen betaling en prestatie?
- Van welke partij is het initiatief uitgegaan?
- Worden er aanvullende eisen gesteld aan de wijze van uitvoering?
- Welk belang wordt gediend? Wat is het doel van de activiteit?
- Is er sprake van commerciële activiteiten (winst, kostprijs, onderneming, concurrentie)?
- Is sprake van een opdracht die in het economisch verkeer kan worden verricht door andere opdrachtnemers?

Van belang daarbij is ook om vast te stellen of er sprake is van de mogelijkheid tot het contactueel afdwingen van prestaties.

Een procedureel, afgedwongen zichtbare keuze betreft een belangrijke beheersmaatregel om te voorkomen dat aan te besteden inkopen onterecht als subsidie worden verstrekt. Vanzelfsprekend is dit risico niet bij alle soorten subsidies even groot, een keuze kan zijn om de afweging bij bepaalde subsidies gemotiveerd achterwege te laten.

## **4.2 Nadere analyse noodzakelijk op publiek publieke samenwerking**

Transacties in het kader van publiek publieke samenwerking vragen ook om bijzondere aandacht in het kader van de controle op de aanbestedingsrechtmatigheid. In de praktijk kan er op diverse manieren vormgegeven worden aan publiek – publieke samenwerking. In alle gevallen geldt een risico dat uitgaven onterecht aan het aanbestedingsrecht zijn onttrokken.

Het onderdeel publiek publieke samenwerking was een lastig onderdeel in de controle van de aanbestedingen 2018. Het is niet expliciet duidelijk bij welke crediteuren sprake is van een dergelijke publiek publieke samenwerking en bovendien kan het bij deze partijen ingewikkeld zijn om vast te stellen of daarbij aan de voorwaarden is voldaan. Soms is de scheidslijn tussen inkoop en samenwerking niet helder te maken. Het Audit Team heeft daarom naar aanleiding van de controle een aantal aandachtspunten aangemerkt waarbij nadere analyse in 2019 dient plaats te vinden.

Om een goede beoordeling mogelijk te maken vraagt het Audit Team om een totaal overzicht van alle partijen met uitgaven uit hoofde van publiek publieke samenwerking. Voorzien van een onderscheid naar de verschillende vormen van samenwerking: verticaal, horizontaal en alleen/uitsluitend-recht. Bij elke vorm van samenwerking dient gemotiveerd te worden waarom aan de voorwaarden van publiek publieke samenwerking is voldaan. De VNG-handreiking 'Publiek – publieke samenwerking en het aanbestedingsrecht' kan daarbij als leidraad gebruikt worden. Extra aandacht is vereist voor de volledigheid van het overzicht zodat er niet onterecht inkopen buiten

beschouwing worden gelaten. Partijen waarbij het onderscheid tussen een bijdrage (al dan niet in de vorm van een subsidie) en inkoop lastig te maken is, zijn risicovol ten aanzien van het EU-aanbestedingsrecht.

De belangrijkste vorm van verticale samenwerking betreft quasi-inbesteding, waarbij sprake is van opdrachtverstrekking aan een aan de gemeente gelieerde rechtspersoon die als het ware een verlengstuk is van de gemeente en belast is met een specifieke taak. In dat geval kan de gemeente, zonder aanbesteding, de opdracht verstrekken aan deze partij. Er dient aan een drietal voorwaarden te worden voldaan om bij deze opdrachtverstrekkingen uitgezonderd te zijn van de aanbestedingsplicht. Het Audit Team heeft, in samenwerking met afdeling Financiën, een controle uitgevoerd op alle verbonden partijen van Haarlem welke in de spendanalyse als quasi-inbesteding zijn aangemerkt.

Vooraf het merendeel criterium blijkt in de praktijk moeilijk toetsbaar. Aangetoond moet kunnen worden dat meer dan 80% van de activiteiten (omzet) van deze partij uitgevoerd wordt in het kader van opdrachten (activiteiten) voor de deelnemende gemeenten, elke andere activiteit zou marginaal of van bijkomstige aard moeten zijn. Gebleken is dat de ontvangen financiële verantwoordingen (jaarrekeningen) van deze verbonden partijen vaak niet een zodanig inzicht geven dat dit op basis daarvan aangetoond kan worden. Het Audit Team adviseert om met elke verbonden partij afspraken te maken omtrent de verantwoording van dit percentage in de jaarrekening, de naleving hiervan dient afzonderlijk inzichtelijk te worden gemaakt. Het Audit Team vraagt daarbij extra aandacht voor de analyse op de activiteiten van Pasmach Personeelsdiensten BV. Het Audit Team acht het risico dat niet aan het merendeelcriterium wordt voldaan bij deze partij aanwezig.

### **4.3 Zorgdragen voor een toereikende interne beheersing**

De interne beheersing van onze organisatie is nog niet zodanig op orde dat er toereikende, werkende beheersingsmaatregelen zijn die naleving van de EU-aanbestedingsrichtlijnen in voldoende mate waarborgen. Hierdoor kan er nog niet op het proces/systeem gesteund worden en is het uitvoeren van een intensieve, tijdrovende spendanalyse achteraf noodzakelijk.

In haar auditrapportage naar aanleiding van de controle op de jaarrekening 2017 heeft het Audit Team aangegeven dat de contractenbank een belangrijk hulpmiddel kan zijn bij het verbeteren van de interne beheersing op het gebied van aanbestedingsrechtmatigheid. Een goed functionerende contractenbank zou immers alle noodzakelijke informatie moeten kunnen bieden omtrent verplichtingen en aanbestedingen. Geconcludeerd is toen dat hier nog geen sprake van was, er was geen volledig inzicht in het totaal aan verplichtingen, afgesloten contracten en bijbehorende informatie als contractwaarde en termijnen. Gerapporteerd is dat de contractenbank beter onderhouden en gevuld zal moeten worden. Eveneens is toen geadviseerd om de verantwoordelijkheid voor het gebruik, de registratie en de invulling van de contractenbank duidelijk te beleggen zodat noodzakelijk te treffen maatregelen in kaart gebracht kunnen worden. Naar aanleiding hiervan is actie ondernomen. Er is een projectgroep gestart om de knelpunten in het proces contractbeheer in beeld te brengen en aanbevelingen te doen om het proces te optimaliseren. Eveneens zullen er door de projectgroep acties geformuleerd worden die nodig zijn voor een adequaat contractbeheer. Door de directie, als opdrachtgever, is de afdelingsmanager Juridische Zaken als verantwoordelijk opdrachtnemer voor dit project aangewezen. Betrokkenen vanuit diverse afdelingen maken deel uit van de projectgroep. Dit zijn belangrijke stappen in de goede richting. Het Audit Team heeft een conceptrapportage ontvangen waarin knelpunten en aanbevelingen zijn opgenomen. Door diverse omstandigheden is de voortgang in het project enigszins vertraagd. Vanaf 1 september 2019 is er een collega aangetrokken om dit project te

trekken. Het Audit Team vraagt aandacht voor de verdere voortgang en ontwikkeling op dit gebied zodat de, nog steeds geldende aandachts- en actiepunten, verder opgepakt en opgelost kunnen worden. Dit ter verbetering van de interne beheersing op dit aspect. Verder adviseert het Audit Team om te beoordelen op welke aspecten de interne beheersing verder geoptimaliseerd kan worden.

#### **4.4 Verkleinen risico op onrechtmatigheid bij inhuur**

In 2018 wordt voor gemeente Haarlem een belangrijk deel van de financiële onrechtmatigheid veroorzaakt door uitgaven voor de inhuur van derden. Gezien het grote aantal afgesloten raamcontracten voor diverse soorten inhuur is de verwachting dat de financiële onrechtmatigheid als gevolg hiervan in de toekomst verder kan afnemen. De in 2018 nog doorlopende onrechtmatige uitgaven vanuit het verleden zullen in 2019 naar alle waarschijnlijkheid grotendeels onder een nieuw raamcontract vallen. Het Audit Team onderkent dat door de afdelingen en team inkoop reeds veel werk is verzet en nog steeds uitgevoerd wordt. Ook voor de inhuur van specialisten op het gebied van Informatie Voorziening is een opdracht aangekondigd en gaan er na EU-aanbesteding met 3 partijen raamcontracten afgesloten worden. Eveneens is reeds door de organisatie de wens geuit om op het gebied van financiën, control en audit een EU-aanbestedingsprocedure te doorlopen om ook daar het risico op te lang doorlopende inhuur en onrechtmatigheden als gevolg daarvan te voorkomen.

Hoewel raamcontracten een belangrijke waarborg zijn kunnen er vanzelfsprekend situaties blijven bestaan waarbij inhuur buiten een raamcontract noodzakelijk zijn. Juist daarom dienen er in het proces inhuur derden waarborgen te zijn die financiële onrechtmatigheden voorkomen. Het Audit Team heeft in haar rapport naar aanleiding van de jaarrekening 2017 diverse aanbevelingen opgenomen ten aanzien van dit proces om de risico's op aanbestedingsonrechtmatigheden te voorkomen. Geconcludeerd is dat de huidige werkwijze in Haarlem ten aanzien van externe inhuur en goedkeuring directie daarbij, begrijpelijk is in het kader van de bewaking van het (niet vastgestelde) 'inhuurplafond', maar onbewust ook mogelijk onrechtmatige verlengingen in de hand werkt. Het Audit Team heeft een aantal maatregelen voorgesteld ter verduidelijking/wijziging in het proces inhuur. Geconcludeerd kan worden dat deze maatregelen nog steeds relevant zijn. Het belangrijkste aspect betreft een realistische inschatting vooraf van de daadwerkelijk benodigde periode van inhuur, rekening houdend met voorzienbare verlengingen en een totale contractwaarde. Voorzien van een motivatie van de gekozen methode van aanbesteding en de afweging (al dan niet overschrijden EU-drempelwaarde) die daarbij gemaakt is. Het bewustzijn hieromtrent zal verder verhoogd moeten worden zodat ook duidelijk is dat 6 maanden inhuur niet per definitie het maximum betreft. Het toevoegen van een aantal expliciete vragen zou hieraan bij kunnen dragen. De aanbevelingen vanuit voorgaand jaar zijn nog steeds van toepassing. Dit betekent niet dat er geen actie ondernomen is. Er is binnen afdeling HRM een project gestart waarbij het inhuur proces opnieuw onder de loop is genomen. Er is een nieuwe concept procesbeschrijving waarbij nog een aantal keuzes voorliggen. Daarnaast gaat er een contractmanager geworven worden om inhuurcontracten te monitoren wat bijdraagt aan een betere beheersing aan de achterkant.

#### **4.5 Aandacht voor specifieke attentiepunten**

Vanuit de controle over het jaar 2017 kwamen een aantal specifieke attentiepunten naar voren die over het algemeen nog van toepassing zijn. Voor de volledigheid herhaalt het Audit Team grotendeels de toen gerapporteerde aanbevelingen:

- In zijn algemeenheid geldt, dat indien de organisatie, om welke reden dan ook, afwijkt van de aanbestedingsregels (of risico loopt op een mogelijke afwijking/overschrijding van termijnen) en er daarmee een risico bestaat op een onrechtmatigheid, het Audit Team adviseert om de situatie vooraf zo duidelijk mogelijk in beeld te brengen. Zodat schriftelijk gemotiveerd, op basis van wet- en regelgeving, met in achtname van alle risico's en bekende voor- en nadelen een besluit genomen kan worden. Soms kan een organisatie namelijk bewust snelheid of doelmatigheid laten prevaleren boven rechtmatigheid. Vaak zijn hier op grond van de wet ook mogelijkheden toe indien dit maar voldoende inzichtelijk is gemaakt en er bewust een gemotiveerde keuze wordt gemaakt. Het Audit Team constateert dat dit meer plaatsvindt en het bewustzijn hieromtrent dan ook groter is geworden.
- De positionering en rol van Team Inkoop verdient nadere aandacht. Voor iedereen binnen de organisatie dient duidelijk te zijn bij welke inkopen Team Inkoop verplicht betrokken moet worden en wat hun rol in het proces is.
- De gemeente loopt risico's bij de aanbesteding van contracten door afzonderlijke afdelingen omtrent gemeente brede onderwerpen als beveiliging, huisvesting etc. Niet altijd wordt onderkend dat bijvoorbeeld afdeling Facilitaire Zaken betrokken moet worden omdat al een raamcontract is afgesloten voor een bepaalde dienst. De reeds afgesloten raamcontracten zouden bij alle budgethouders bekend moeten zijn.
- In samenwerking met afdeling IV heeft het Audit Team de accountant in 2017 weten te overtuigen van de onmogelijkheid/onwenselijkheid tot het aanbesteden van onderhouds- / licentiecontracten met ICT-leveranciers. Hoewel begrijpelijk, is het achteraf uitleggen/ motiveren naar mening van het Audit Team geen wenselijke situatie. Het Audit Team vraagt daarom om een nadere beoordeling van de noodzaak tot aanbesteding bij alle ICT-contracten. Ook bij dit soort leveranciers zou namelijk bij elke overeenkomst sprake moeten zijn van een schriftelijke motivatie indien afgeweken wordt van de aanbestedingsregels.
- Naast ICT gerelateerde crediteuren vraagt het Audit Team ook aandacht voor crediteuren gerelateerd aan bank- en telecommunicatiediensten (telefonie/internet etc). Voorheen kon op basis van de monopolie positie van bepaalde crediteuren afgezien worden van aanbesteding. In het huidige speelveld aan leveranciers lijkt dit echter niet meer op te gaan. Gezien de diverse (vaak ook oude) contracten op dit gebied is een nadere beoordeling op eventuele noodzaak tot nieuwe aanbesteding wenselijk.
- Soms is de scheidslijn tussen een opdracht tot inhuur van mankracht en een opdracht tot levering van een adviesdienst (prestatie) vaag. Voordat tot aanbesteding overgegaan wordt dient gedefinieerd te worden waar de inkoop betrekking op heeft.
- Het Audit Team wijst op het belang van het vooraf, reeds bij aanbesteding, maken van afspraken omtrent het in rekening brengen van meerwerk en de procedure bij budgetoverschrijding, bijvoorbeeld via een clause in de (concept)overeenkomst. Door dit vooraf goed te regelen is eventueel meerwerk onderdeel van de aanbesteding en leidt dit niet achteraf tot vragen en discussie bij overschrijding van de contractwaarde. Indien er sprake is van een overschrijding > 15% (bij werken) dient hier namelijk een nadere analyse op uitgevoerd te worden om vast te stellen dat er niet onterecht afgeweken is van de aanbestedingsregels.



## 5. Acties gestart, verdere voortzetting noodzakelijk

Zoals uit bovenstaande hoofdstukken blijkt zijn er al acties ondernomen om de financiële onrechtmatigheden ten aanzien van EU-aanbestedingen in komende jaren te beperken. Dit is ook noodzakelijk want de gemeente loopt een risico gezien de omvang van de geconstateerde financiële onrechtmatigheid. De ruimte voor overige (getrouwheids)fouten is beperkt.

Het Audit Team wijst op het belang van de verdere voortzetting van zowel het project inzake de contractenbank als het project van inhuur derden. Daarnaast zou organisatie-breed het bewustzijn omtrent het belang van naleving van de EU-aanbestedingsrichtlijnen verhoogd moeten worden. Aan elke inkoop zou een zichtbare afweging ten aanzien van de aanbestedingsstrategie ten grondslag moeten liggen. Bovendien vragen wij expliciet aandacht voor de overige aandachtspunten en acties zoals gerapporteerd in hoofdstuk 4.

Dit is een uitgave van gemeente Haarlem,  
**4 juli 2019**

---

Postbus 511  
2003 PB Haarlem  
Tel. 14 023

[haarlem.nl](http://haarlem.nl)