

INTEGRITEIT BIJ INKOOP EN AANBESTEDINGEN

1. INLEIDING

Er wordt in Nederland veel gepubliceerd over integriteit, zowel in het algemeen als in de context van verschillende aandachtsgebieden, maar zelden in de context van een gebied waar niet-integer handelen tot grote economische schade leidt: in het kader van aanbestedingen.^[1] Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Bureau Integriteit Openbare Sector (BIOS) besteden weinig aandacht aan integriteit in het kader van aanbestedingen. Het kenniscentrum voor aanbestedingen PIANOo^[2], dat ressorteert onder het ministerie van Economische Zaken, besteedt er wel aandacht aan maar slechts in passieve zin door aanbidding van een grote verzameling van codes en handleidingen zonder enige ordening of instructie. Dat is in tegenstelling tot de aandacht die de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) aan het thema integriteit in het kader van de inkoop besteedt. In deze bijdrage

laat ik zien welke betekenis de OESO hecht aan een goed integriteitsbeleid op inkoopgebied, en bespreek ik de hoofdlijnen van de *OESO Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement* uit 2009.^[3] Ik doe dat in het licht van een recente ernstige integriteitsschending. Tot slot leg ik een relatie met de integriteitsfunctionaris en houd ik een pleidooi om actief gebruik te maken van de OESO Principles.

Uitleg termen

De letterlijke vertaling van 'Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement' zou moeten luiden: *Beginselen ter versterking van de integriteit bij de overheidsinkoop*. In deze bijdrage kies ik echter voor het gebruik van de term 'richtlijnen' dit in afwisseling met de Engelse term 'principles'. De term 'richtlijnen' dekt beter het karakter van de 'principles'.

Wat betreft de termen aanbesteding en inkoop wijs ik erop dat ik deze termen in het kader van integriteit als synoniemen zal gebruiken. In Nederland wordt de term aanbesteding meestal gebruikt voor de methode van verwerving van goederen of diensten door middel van een gereguleerde openbare

[1] Dit hoofdstuk is een bewerking van: P.P. Reimer (2011), 'Integriteitsbeleid in relatie tot aanbestedingen of de relatie tussen bestuur en economie', in: H. Breunese, W. Pedroli, P. van Sasse van Ysselt (red.), *Het Schip van staat. Liber Amicorum Rene Mazel*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

[2] Professioneel Inkoop en Aanbesteding Netwerk Overheidsopdrachten: www.pianoo.nl/

[3] http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-principles-for-integrity-in-public-procurement_9789264056527-en

inschrijving. Integriteit geldt echter bij elke vorm van inkoop. Voor het loslaten van het verschil in betekenis pleit ook dat in de Engelse taal ‘public procurement’ overheidsinkoop betekent, ongeacht de methode van verwerving.

2. EEN GEVAL VAN ERNSTIGE INTEGRITEITSSCHENDING

Hoewel Nederland op de lijst van corruptiegevoelige landen in positieve zin hoog scoort, betekent dit niet dat Nederland vrij is van corruptiezaken. Er zijn de laatste tijd verschillende integriteitsschendingen in het nieuws geweest. De meest geruchtmakende is die van de oud-gedeputeerde Ton Hooijmaijers. Hij is door de rechtbank Noord-Holland veroordeeld tot drie jaar gevangenisstraf wegens omkoping, meermalen gepleegd, en witwassen van uit misdrijf verkregen gelden. De integriteitsschending in dit geval is flagrant en duidelijk. Het is leerzaam de zaak van Hooijmaijers wat nader in beschouwing te nemen.

De inhoudsindicatie die door de rechtbank is opgesteld, voor zover hier van belang, luidt als volgt:

‘De rechtbank Noord Holland heeft op 3 december 2013 Ton H., hoofdverdachte in het megaproces Oranje, veroordeeld tot een gevangenisstraf.

H. heeft zich in de periode dat hij gedeputeerde was van de provincie Noord-Holland meerdere malen als ambtenaar laten omkopen en uit misdrijf verkregen gelden witgewassen. H. heeft, aldus de rechtbank, vele malen - grote - geldbedragen van bedrijven ontvangen die zijn gedaan om H. gunstig te stemmen en om H. te bewegen zaken in een voor hun gunstige richting te laten lopen. Daarnaast is H. veroordeeld wegens valsheid in geschrift en witwassen van 15 grote geldbedragen.

Omkoping

H. heeft getracht formeel en op papier een beeld te schetsen dat hij als gedeputeerde geen advieswerkzaamheden meer zou verrichten ten einde iedere schijn van belangenverstremming te voorkomen. De werkelijkheid was echter volstrekt anders, doordat hij ten tijde van zijn gedeputeerdenschap van bedrijven geld ontving. H. meldde dat niet bij de Provincie, terwijl H. als gedeputeerde volgens de toenmalige Commissaris van de Koningin ook geen geld mocht aannemen.

Veroordeling

De rechtbank heeft, alles afgewogen, Ton H. veroordeeld tot een gevangenisstraf van 3 jaar’

Uit het op de website rechtspraak.nl integraal gepubliceerde vonnis blijkt dat H. voor vier omkopingsgevallen is veroordeeld. In al deze gevallen ontving H. grote bedragen van bedrijven in de verwachting dat hij iets ten gunste zou kunnen doen voor deze bedrijven. Dat varieert van beïnvloeding van een bestemmingsplanwijziging, het bevorderen van de aankoop van grond door de provincie tot het bezorgen van een overheidsopdracht van de provincie aan het omkopen-de bedrijf. De verschillende omkopingsgevallen zijn in het vonnis aangeduid met de term ‘feit’ gevolgd door een nummer. ‘Feit 3’ is een geval waarin de inspanningen van H. zouden hebben moeten leiden tot het verstrekken van een overheidsopdracht aan het betrokken bedrijf. Door zijn ambtelijke adviseurs is H. erop gewezen dat hij de aanbestedingsregels diende na te leven, maar blijkens de overwegingen van de rechtbank heeft het bijna een jaar geduurd om een door H. naar voren geschoven persoon buiten de deur te krijgen. Dit komt, volgens de getuige (ambtenaar van de provincie), deels omdat hij enerzijds de verstandhouding met verdachte goed wilde houden, maar tevens niet wilde meebuigen met deze praktijken.

De toedracht van ‘feit 3’ illustreert welke risico’s er liggen bij een aanbesteding. In deze fase moet onder meer nagedacht worden over het voeren van een correcte marktverkenning. Er mag geen sprake zijn van een bevoordeling van bedrijven.

De OESO beveelt onder andere aan – waarover in paragraaf 4 meer – dat marktconsultaties gehouden worden op een open, gestructureerde en behoorlijke wijze. Ook verdient het aanbeveling de uitkomsten van de gesprekken met marktpartijen te documenteren.

De werkwijze van H. staat ver af van deze aanbevelingen. Hoewel uit de overwegingen van het vonnis blijkt dat H. gewezen is op zijn normafwijkende handelwijze, blijkt tegelijkertijd dat H. niet erg krachtig is afgeremd in zijn normafwijkend gedrag. Het is daarom goed kennis te nemen van de OESO-benadering en te zien welke functie deze in Nederland kan vervullen.

3. OESO-BENADERING VAN INTEGRITEIT EN AANBESTEDINGEN

De OESO is een samenwerkingsverband van 34 landen, waaronder Nederland, dat tot doel heeft beleid te ontwikkelen om het economische en sociale welzijn van de wereldbevolking te verbeteren. De OESO verricht daarvoor studies en verzamelt veel statistisch materiaal op het gebied van economie en financiën. De OESO-studies zijn vooral economisch en financieel van aard, maar het is de OESO niet ontgaan dat een goed georganiseerde en integere overheidsorganisatie een onmisbare voorwaarde is voor een goede economische en sociale ontwikkeling van een land. De OESO houdt zich daarom ook bezig met studies naar goed bestuur. De aandacht hiervoor is belegd bij het Public Governance Committee. Nederland is in dit Comité vertegenwoordigd door het ministerie van BZK/directie Arbeidszaken Publieke Sector (APS).

De OESO brengt op haar website het belang van een goed aanbestedingsbeleid als onderdeel van het integriteitsbeleid als volgt onder woorden:

‘Overheidsopdrachten vormen een sleutelinstrument van beleid. In normale tijden maken overheidsopdrachten in de OESO-lidstaten gemiddeld 16% uit van het bruto nationaal product. Overheidsopdrachten zijn ook een veelzijdig instrument om andere beleidsdoelen te dienen zoals milieudoelstellingen, innovatie en sociale doelen.

Echter, overheidsopdrachten vertegenwoordigen een overheidsactiviteit die het meest kwetsbaar is voor verspilling, fraude en corruptie. Dat wordt veroorzaakt door de complexiteit van deze activiteit, de omvang van de financiële stromen die ermee gepaard gaan en de nauwe interactie tussen de publieke en de private sector.’^[4]

Volgens de OESO gaat er elk jaar 400 miljard dollar verloren door fraude en corruptie, hetgeen het belang van het bestrijden daarvan benadrukt. De OESO formuleerde daar specifieke aanbevelingen voor: *Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement*.

Ook de Europese Commissie (EC) is blijkens het Corruptiebestrijdingsverslag dat zij op 3 februari 2014 aan de Raad en het Europees Parlement heeft uitgebracht, van oordeel dat corruptie de economie en de hele samenleving ernstige schade toebrengt.^[5] En met verwijzing naar de *Principles for Integrity in Public Procurement* van de OESO, stelt de EC met instemming vast dat de overheidsopdrachten een hoog risicogebied vormen.^[6]

Het is duidelijk. Als er één terrein van de overheid is waar het bevorderen van integriteit cruciaal is, is dat

[4] Mijn vertaling. <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm>

[5] COM (2014) 38, pagina 2.

[6] COM (2014) 38, pagina 24.

het terrein van de overheidsinkopen. Op dit gebied zou het integriteitsbeleid zich meer moeten concentreren.

Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement

Uitgaande van de kwetsbaarheid van overheidsinkopen voor fraude en corruptie, organiseert de OESO al vele jaren conferenties op het gebied van corruptiebestrijding en heeft zij zich stapsgewijs ingespannen om de *Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement* tot stand te brengen. Om te beginnen zijn er conferenties georganiseerd om het thema corruptiebestrijding en integriteit onder de aandacht van de lidstaten te brengen. Er zijn vele documenten uitgebracht waarmee je een boekenkast zou kunnen vullen. Vervolgens heeft de OESO de lidstaten gevraagd best practices op het gebied van corruptiebestrijding en integriteit op te sturen. Hieraan is een symposium gewijd in het najaar van 2006.^[7] In 2007 heeft de OESO de best practices gebundeld in een boek getiteld: *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*.^[8]

Op de conferentie in 2006 is onder andere door Nederland bepleit om op basis van de good practices tot een gedragscode te komen. Dit advies heeft ertoe geleid dat de OESO vervolgens een reeks richtlijnen heeft ontwikkeld die tijdens de gehele inkoopprocedure vanaf het moment waarop de behoeftevraag wordt geformuleerd tot en met het managen van het contract, ervoor moeten zorgen dat het proces integer verloopt. Het concept is gepresenteerd op een werkconferentie in Turijn eind 2007 en bij die gelegenheid heeft de laatste fine tuning plaatsgevonden. In 2008 heeft de Council, het hoogste orgaan in de OESO dat gevormd wordt door de Permanent Vertegenwoordigers

[7] OECD Symposium on Mapping out Good Practices for Integrity and Corruption Resistance in Procurement 29/30 November 2006.

[8] http://www.oecd-ilibrary.org/governance/integrity-in-public-procurement_9789264027510-en

van de lidstaten, de *Recommendation* vastgesteld. De Council heeft geen regelgevende bevoegdheden. Het uitbrengen van een *Recommendation* is de hoogste vorm van gezagsuitoefening waartoe de Council bevoegd is.

4. THE OECD PRINCIPLES FOR INTEGRITY IN PUBLIC PROCUREMENT

Integriteit is een breed begrip dat in het kader van het overheidshandelen vooral betrekking heeft op het handelen van de overheid zelf. In het kader van overheidsopdrachten is ook de integriteit van de aanbidders relevant. De OESO hanteert een ruime definitie waaronder zowel integriteitsschendingen aan de kant van de overheid als aan de kant van de private ondernemers begrepen worden. Vaak is er sprake van een combinatie van integriteitsschendingen aan beide zijden. Bij omkoping bijvoorbeeld zijn vertegenwoordigers van de publieke sector – degenen die omgekocht worden – en de private sector – degenen die de omkoping initiëren – betrokken. Het kan ook eenzijdig zijn, bijvoorbeeld een mindere kwaliteit leveren dan is overeengekomen, althans als deze mindere kwaliteit door onoplettendheid wordt geaccepteerd. Bewuste acceptatie impliceert een vorm van samenspanning tussen de private en de publieke sector.

Wat houden de Principles in? Allereerst moet opgemerkt worden dat de OESO de Principles heeft samengevat in tien richtlijnen die zijn ondergebracht in vier hoofdcategorieën. Vervolgens worden deze tien richtlijnen uitgebreid toegelicht. Na deze toelichting volgt een checklist waarin de richtlijnen een praktische toepassing vinden in elke fase van de inkoopcyclus. In boekvorm (ook te verkrijgen als pdf-document) beslaan de samengevatte Principles, de toelichting, de checklist en enkele bijlagen 138 bladzijden.

De samengevatte Principles worden hierna in een tabel weergegeven. Daarna bespreek ik de Principles

in het licht van het Nederlandse beleid en de Nederlandse praktijk.

Tabel 1. De pijlers van de Principles for enhancing integrity in public procurement ^[9]

De richtlijnen benadrukken het belang van procedures ter vergroting van transparantie, goed management, voorkoming van misbruik evenals verantwoording en controle bij de inkoop.

A. Transparantie

1. Zorg voor een adequate graad van transparantie in de gehele inkoopcyclus teneinde een eerlijke en onpartijdige behandeling van potentiële aanbieders te bevorderen.
2. Maximaliseer transparantie in aanbestedingen en neem voorzorgsmaatregelen ter vergroting van integriteit, in het bijzonder bij toepassing van uitzonderingen op de reguliere aanbestedingsprocedures.

B. Goed management

3. Garandeer dat publieke gelden voor de inkoop gebruikt worden in overeenstemming met de beoogde doelen.
4. Garandeer dat inkoopfunctionarissen voldoen aan hoge professionele standaarden van kennis, competenties en integriteit.

C. Voorkoming van ambtsovertreding, naleving en monitoring

5. Stel mechanismen in werking ter voorkoming van risico's voor de integriteit bij de inkoop.
6. Moedig nauwe samenwerking aan tussen de overheid en de private sector tot bewaring van hoge standaarden van integriteit, in het bijzonder bij contractmanagement.
7. Zorg voor specifieke mechanismen voor zowel de monitoring van de inkoop als de opsporing van een ambtsovertreding en de toepassing van passende sancties.

D. Verantwoording en controle

8. Richt een heldere verantwoordingsketen in samen met effectieve controlemechanismen.
9. Handel klachten van potentiële aanbieders op een eerlijke en onpartijdige wijze af.
10. Stel Non Governmental Organisations (NGO's), de media en de burgers in het algemeen, in staat de inkoop aan een onderzoek te onderwerpen.

[9] Mijn vertaling.

A Transparantie

Transparantie is een leidende richtlijn in het aanbestedingsproces. Bij aanbestedingen die onder de reikwijdte van de Europese aanbestedingsregels vallen, heeft transparantie in de eerste plaats de vorm van een wettelijke regel die verplicht tot de publicatie van een uitnodiging om een offerte in te dienen of om zich als gegadigde te melden. Transparantie moet echter in elke fase van de aanbestedingsprocedure gelden, bijvoorbeeld de goede praktijk de wegingscriteria bij de gunning zo volledig mogelijk bekend te maken.

De OESO formuleert onder deze hoofdcategorie twee richtlijnen, waarvan de eerste samenvalt met de hiervoor genoemde wettelijke regel en het tweede het oog heeft op transparante besluitvorming in het geval er gebruik gemaakt wordt van een uitzondering op de verplichting tot openbare concurrentiestelling. Deze tweede richtlijn is opmerkelijk omdat hier de vinger gelegd wordt op de mogelijkheid dat er misbruik wordt gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden. De Europese wetgeving staat toe dat er in bepaalde, in de wet omschreven gevallen, geen gebruik gemaakt hoeft te worden van de openbare aanbestedingsprocedure, bijvoorbeeld in geval van dwingende spoed. Indien bijvoorbeeld van dat laatste sprake is, kan een overheidsopdracht ondershands aan een ondernemer gegund worden. De tweede richtlijn strekt ertoe dat de aanbestedende dienst in dit voorbeeld transparant is over de omstandigheden die aanleiding geven tot dwingende spoed. Mocht een ondernemer menen dat de bekendgemaakte redenen een zwak verhaal opleveren dan kan hij zich met een klacht hierover tot de rechter wenden.

B Goed management

Inkoopplanning en hieraan verwante uitgaven zijn bepalend voor het weergeven van een langetermijnvisie op de behoeften van de overheid. Overheden zouden overheidsopdrachten moeten verbinden met publieke financiële managementsystemen ter bevordering van transparantie en verantwoording, evenals ter verbetering van 'value for money' of op zijn Nederlands 'waar voor je geld krijgen'. Instrumenten zoals interne controle en auditdiensten, Algemene Rekenkamer of parlementaire commissies zouden het beheer van publieke middelen moeten monitoren, ten einde te verifiëren of de overheidsbehoeften adequaat ingeschat zijn en publieke middelen gebruikt zijn voor de beoogde doelen.

De erkenning dat functionarissen die op het terrein van de inkoop werkzaam zijn, professionals zijn, is cruciaal ter versterking van het bieden van weerstand aan mismanagement, verspilling en corruptie. Overheden zouden daarom moeten investeren op het terrein van de inkoop en moeten zorgen voor adequate incentives om hoog gekwalificeerde functionarissen aan te kunnen trekken. Zij zouden de inkoopfunctionarissen qua kennis en bekwaamheden regelmatig moeten bijscholen in de ontwikkelingen op het gebied van regelgeving, management en technologie. Inkoopadviseurs zouden op de hoogte moeten zijn van integriteitsstandaarden en in staat moeten zijn een potentieel conflict te onderkennen tussen hun particuliere belangen en publieke plichten, dat van invloed zou kunnen zijn op de overheidsbesluitvorming.

C Voorkomen van ambtsovertreding, naleving en monitoring

Het voorkomen van ambtsovertreding wordt hoofdzakelijk bestreken door de vijfde richtlijn die zegt dat lidstaten mechanismen in werking moeten stellen om risico's met betrekking tot integriteit bij overheidsopdrachten te voorkomen. Als mechanismen van deze aard wordt onder andere bedoeld het beschikken over een wervings- en aanstellingssysteem dat erop gericht is gekwalificeerde en integere inkoopfunctionarissen aan te stellen. Verder valt hieronder het analyseren van kwetsbare functies of activiteiten in een organisatie. Ook een meldingssysteem voor nevenfuncties en financiële belangen valt onder deze mechanismen. Het integriteitsbeleid dat in Nederland ontwikkeld is, voldoet voor een belangrijk deel aan deze richtlijn, maar het melden van financiële belangen is tot nog toe vrij beperkt ingevoerd en geldt niet voor alle inkoopfunctionarissen.

Interessanter is de zesde richtlijn die betrekking heeft op het bewaren van hoge standaarden van integriteit, in het bijzonder bij contractmanagement. Dit laatste onderdeel van de gehele inkoopketen is, naar ik uit ervaring weet, in Nederland het zwakst ontwikkeld. De uitvoering van een aanbestedingsprocedure is over het algemeen goed geregeld, maar ervoor zorgen dat de dienst of het product werkelijk volgens de overeengekomen specificaties geleverd wordt, is in de praktijk veel minder geborgd.

De zevende richtlijn is gericht op het voorzien in mechanismen om overheidsopdrachten te monitoren en foutief gedrag op te sporen en te sanctioneren. Deze richtlijn is als zodanig niet in het Nederlands aanbestedingssysteem verankerd. Dat zou een aparte toezichtautoriteit vereisen. Voor een deel vervullen de auditdiensten en de Algemene Rekenkamer een rol bij de controle of de inkoop rechtmatig is verlopen. Deze rol komt aan bod in de hierna te bespreken hoofdcategory D.

D Verantwoording en controle

De achtste richtlijn beveelt aan een heldere verantwoordingslijn te vestigen met effectieve controlemechanismen. Daartoe behoort onder meer functiescheiding en een rapportageverplichting. Dat is in Nederland over het algemeen goed geregeld in de administratieve organisatie.

De negende richtlijn heeft betrekking op de afhandeling van klachten van potentiële leveranciers. Er moet gezorgd worden voor een tijdige en eerlijke procedure. In Nederland heeft een leverancier die zich benadeeld acht, toegang tot een kort gedingprocedure voor de gewone rechter. Dat werkt goed. Sinds 2013 is er daarnaast de mogelijkheid een klacht voor te leggen aan een Commissie van Aanbestedingsexperts.^[10] Deze Commissie kan echter geen bindende beslissingen geven. Fundamenteel is dat het aanbestedingssysteem voorziet in een goed werkend rechtsbeschermingsstelsel.

De tiende richtlijn is interessant omdat die maar in beperkte mate in het Nederlandse systeem is verankerd. Volgens deze richtlijn zouden overheden informatie over de hoofdelementen van grote contracten openbaar moeten maken voor Non Governmental Organisations (NGO's), de media en het grote publiek. De verslagen van toezichtautoriteiten zouden ook breed beschikbaar gesteld moeten worden ter versterking van het openbare onderzoek. In aanvulling op deze traditionele verantwoordingsmechanismen zouden overheden moeten overwegen vertegenwoordigers van NGO's en het grote publiek te betrekken bij het monitoren van aanbestedingen die significante risico's omvatten van mismanagement en corruptie. Met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) kan elke burger informatie krijgen over een aanbestedingsprocedure. Over het algemeen worden contracten niet integraal openbaar gemaakt vanwege bedrijfsgevoelige informatie. Ook de waarde van een contract wordt niet altijd openbaar gemaakt ook al is dat volgens de Europese aanbestedingsrichtlijn

[10] <http://www.commissievanaanbestedingsexperts.nl/>

verplicht, behoudens een beroep op strijd met het openbaar belang of rechtmatige commerciële belangen van ondernemers.

Een NGO actief op het gebied van corruptiebestrijding is Transparency International. Mij is niet bekend dat deze organisatie structureel betrokken is bij een bepaalde vorm van monitoring van grote overheidscontracten.

Zowel vanuit het perspectief van de burger als van NGO's, is van een openheid als door de OESO bepleit in Nederland geen sprake, althans niet van een spontane openheid.

5. DE OESO-RICHTLIJNEN TEGENOVER NEDERLANDSE GEDRAGSCODES EN HANDLEIDINGEN

Het ontbreekt in Nederland niet aan gedragscodes en handleidingen op het gebied van integriteit in relatie tot aanbestedingen. Zoals in de inleiding al is aangegeven bevat de website van het Expertisecentrum Aanbesteden een grote verzameling van codes en handleidingen. Het ontbreekt echter aan ordening, laat staan dat PIANOo enige richting geeft aan al deze documenten en handleidingen. De OESO-richtlijnen vormen een complete set richtlijnen die alle fasen van het inkoopproces bestrijkt, vanaf het formuleren van de inkoopvraag tot en met het contractmanagement. De richtlijnen richten zich tot ieder die bij de inkoop of een bepaalde fase daarin, betrokken is. Het zijn dus geen richtlijnen die alleen voor inkopers geschreven zijn. De OESO-richtlijnen bieden verder het voordeel van de status van een internationale standaard. Om al deze redenen is het zeer de moeite waard de OESO-richtlijnen te verankeren in het Nederlandse aanbestedingsbeleid.

6. INTEGRITEITSFUNCTIONARIS

Wat zou de rol van de integriteitsfunctionaris kunnen zijn bij aanbestedingen? De meeste overheidsorganisaties kennen speciale inkoopafdelingen. Er vindt op dit gebied ook schaalvergroting plaats. Bij het rijk gebeurt dat door de vorming van Inkoop Uitvoeringscentra (IUC's) en op gemeentelijk terrein zijn er stichtingen opgericht die voor meerdere gemeenten de inkoop verrichten. De inkoopafdelingen zien het uiteraard mede als hun taak de inkoop integer uit te voeren. Toch is dat niet voldoende. Niet alle inkoop vindt plaats met inschakeling van gespecialiseerde inkoopafdelingen. Met name op het gebied van de ruimtelijke ordening wordt het beleid door andere afdelingen van de overheidsorganisatie uitgevoerd. Over het algemeen begint de voorfase van een inkooptraject bij een beleidsafdeling. De kracht van de OESO-Principles is dat deze de hele cyclus van het inkooptraject bestrijken, van de voorbereiding van de inkoop tot en met de uitvoering van het contract. Niet alleen is de beginfase niet altijd belegd bij de inkoopafdeling, ook de eindfase – het contractmanagement – is daar niet altijd ondergebracht. Met deze constatering lijkt mij dat er ook op inkoopgebied een rol is weggelegd voor de integriteitsfunctionaris.

Volgens de Leidraad van BIOS 'De integriteitsfunctionaris en de relatie met het (top)management'^[11] zou de integriteitsfunctionaris een positie moeten hebben die dicht bij de top van een overheidsorganisatie is gelegen. Dat is de positie van waaruit de integriteitsfunctionaris het gehele werkteerrein van de organisatie kan overzien. In deze positie kan de integriteitsfunctionaris in gesprek gaan met alle afdelingen die op enigerlei wijze betrokken kunnen zijn bij een overheidsopdracht voor diensten, leveringen of werken, en nagaan of bekend zijn met de richtlij-

[11] http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Toolbox/Handleidingen/BIOS_De_integriteitsfunctionaris-leidraad_A5.pdf

nen voor integriteit bij de inkoop en ze ondersteunen bij het werken volgens deze richtlijnen. Belangrijk is dat de integriteitsfunctionaris op de hoogte is van de verschillende fasen van de inkoop.

Dichtbij de top bevindt de integriteitsfunctionaris zich tevens in de positie om samen met het ambtelijk hoofd van de organisatie, de secretaris-generaal, de griffier of de gemeentesecretaris, het gedrag van die bestuurders of ambtenaren die zich niets aan de integriteitsrichtlijnen gelegen laten liggen, bij te sturen. Het is goed hierbij te bedenken dat in een overheidsorganisatie integriteit niet goed kan functioneren als de focus niet ligt op de integriteit van de politiek-ambtelijke omgeving waarin politici, bestuurders en ambtenaren functioneren. In interactie met elkaar hebben politici en ambtenaren tot taak de integriteit van iedere functionaris zelf, en van de organisatie waarin zij werkzaam zijn, te bewaren. Een integriteitsfunctionaris kan hierin een spilfunctie vervullen. Dat is nodig, zo leert de zaak H.

7. SAMENVATTING EN CONCLUSIE

Met deze bijdrage heb ik aandacht willen vragen voor het belang van de overheidsinkopen als sleutelinstrument van beleid en de kwetsbaarheid voor verspilling, fraude en corruptie. Om die reden is de bestrijding van corruptie en het bewaren van de integriteit bij aanbestedingen van wezenlijk belang. Het Nederlands integriteitsbeleid zou meer aandacht moeten geven aan het integriteitsaspect bij aanbestedingen. De OESO-richtlijnen ter versterking van de integriteit bij aanbestedingen laten zien dat deze een zeer bruikbaar en nuttig instrument vormen ter bewaring van de integriteit bij aanbestedingen. De *OESO Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement* verdient het om in het Nederlandse integriteits- en aanbestedingsbeleid geïntegreerd te worden. De integriteitsfunctionaris kan hierbij een belangrijke en nuttige rol vervullen.

Mr. Peter P. Reimer is oud-plv. Juridisch Adviseur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hij is thans lid van het college van bestuur van de Stichting Publiek Bestuur, een kenniscentrum op het gebied van goed bestuur.

Contact: prpubliekbestuur@gmail.com