

‘...DIE VERDWAALD IS ZEKER’

MONITOR UITVOERING AANBEVELINGEN

REKENKAMER AALSMEER

Rekenkamer Aalsmeer

Directeur

Dirk van der Zwaag

Ambtelijke ondersteuning

Peter van Boxtel

Martie de Boer

Onderzoekers

Carlo van Dijk

Pippa Groenenberg

Datum

7 maart 2008

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	1
STURING OP INHUUR IN AALSMEER BOTTOM-UP	3
1. Rekenkamercommissie wordt Rekenkamer Aalsmeer.....	3
2. Rekenkamer Aalsmeer gaat uitvoering aanbevelingen monitoren	3
3. Bewuste keuze om monitor eenvoudig te houden.....	4
4. Politiek-bestuurlijke regie op uitvoering aanbevelingen ontbreekt	5
5. Raad moet rebound benutten	8
6. Reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen.....	8
7. Nawoord van de rekenkamer	9
BIJLAGEN	13
Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen en bestudeerde documenten	13
Bijlage 2: Aanbevelingen van de rekenkamercommissie (2006).....	15
Bijlage 3: Verslag raadsvergadering 8 februari 2007	17
Bijlage 4: Overzicht met de stand van zaken per aanbeveling.....	19

STURING OP INHUUR IN AALSMEER BOTTOM-UP

1. Rekenkamercommissie wordt Rekenkamer Aalsmeer

In 2006 heeft de toenmalige Rekenkamercommissie Aalsmeer een onderzoek uitgevoerd naar de inhuur van externen. Dit onderzoek resulteerde in het rapport 't is een vreemd'ling zeker', dat op 5 december 2006 aan de gemeenteraad is aangeboden. Het onderzoek naar de inhuur van externen was het eerste grote onderzoek dat door de rekenkamercommissie is uitgevoerd.

In de loop van 2007 is de organisatievorm van de rekenkamercommissie veranderd. In plaats van voor een commissie met vijf leden is gekozen voor een directeursmodel. De Rekenkamercommissie Aalsmeer heet sindsdien de 'Rekenkamer Aalsmeer'. De consequenties van deze verandering en de ambities van de Rekenkamer Aalsmeer zijn toegelicht in het Jaarplan 2007-2008, dat op 7 februari 2008 aan de gemeenteraad is aangeboden.

2. Rekenkamer Aalsmeer gaat uitvoering aanbevelingen monitoren

Eén van de ambities van de Rekenkamer Aalsmeer is om jaarlijks na te gaan in welke mate de aanbevelingen uit eerdere rapporten van de rekenkamer zijn uitgevoerd. De rekenkamer kijkt daarbij naar de rol van zowel raad, college als organisatie.

Het toezien op de uitvoering van de door de raad vastgestelde aanbevelingen is in de eerste plaats natuurlijk een taak van de gemeenteraad zelf. De rekenkamer wil de raad hierbij echter graag ondersteunen.

Het onderzoek in de vorm van een monitor zoals die nu voorligt, zal zich uitsluitend richten op het onderzoek naar de inhuur¹ van externen uit 2006. Omdat de monitor jaarlijks zal verschijnen, zullen in de volgende monitor ook de aanbevelingen uit de onderzoeken van 2007 en 2008 worden opgenomen. De jaarlijkse monitor biedt de raad en andere geïnteresseerden daarmee nu en in de toekomst een integraal overzicht van de stand van zaken over alle aanbevelingen die ooit door de Rekenkamer Aalsmeer zijn gedaan.

Voorgaande maakt duidelijk dat de doelstelling van deze monitor is:

Inzicht verkrijgen in de mate waarin de aanbevelingen van de Rekenkamer Aalsmeer zijn uitgevoerd.

¹ De 'inhuur van personeel' is onderdeel van de 'inkoop van goederen en diensten' door de gemeente. Gemakshalve worden de begrippen 'inhuur' en 'inkoop' als synoniemen gebruikt. Op het gebied van inkoop (beleid en uitvoering) werkt de gemeente Aalsmeer samen met de gemeente Uithoorn. Deze monitor gaat alleen over de stand van zaken in de gemeente Aalsmeer.

De centrale vraagstelling die hierbij hoort, luidt:

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de aanbevelingen van de Rekenkamer Aalsmeer?

De rekenkamer heeft de centrale vraagstelling uitgewerkt in vijf deelvragen.

1. Welke aanbevelingen heeft de Rekenkamer Aalsmeer tot op heden gedaan?
2. Welke aanbevelingen zijn door de gemeenteraad overgenomen?
3. Op welke manier hebben raad, college en organisatie invulling gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?
4. In welke mate zijn de aanbevelingen door raad, college en organisatie uitgevoerd²?
5. Is de raad over de uitvoering van de aanbevelingen gerapporteerd?

De centrale vraag en de deelvragen worden beantwoord in paragraaf 1.4 van dit hoofdstuk.

3. Bewuste keuze om monitor eenvoudig te houden

De Rekenkamer Aalsmeer voert in 2007 een onderzoek naar het gemeentelijk vastgoed en een quick scan naar digitale dienstverlening uit (zie het Jaarplan 2007-2008 voor een nadere toelichting op deze onderzoeken). De monitoring van de aanbeveling is in feite dus het derde onderzoek. Om voldoende tijd en energie aan de overige onderzoeken te kunnen besteden, heeft de rekenkamer gekozen voor een eenvoudige en gecompliceerde uitvoering van het onderzoek. Paradoxaal wordt het derde onderzoek van de rekenkamer hierdoor als eerste aan de gemeenteraad aangeboden.

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen. In de eerste fase zijn de eerste twee deelvragen beantwoord (zie 1.2). Daarna is nagegaan in welke mate de aanbevelingen van de rekenkamer zijn uitgevoerd en op welke manier daarover is gerapporteerd aan de gemeenteraad (deelvraag 3-5). In de laatste fase van het onderzoek is dit onderzoeksrapport geschreven.

Voor de beantwoording van de deelvragen is gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden, te weten documentanalyse en interviews. Een lijst met geïnterviewde personen en bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 1.

Een conceptversie van deze monitor is aan het college van B&W voorgelegd. De rekenkamer heeft het college gevraagd om een reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen van deze monitor. Hierop is geen reactie ontvangen (zie paragraaf 6).

² Bij de beantwoording van deze vraag beperkt de rekenkamer zich tot het beantwoorden van de vraag óf de aanbevelingen zijn uitgevoerd. De rekenkamer trekt geen conclusies over het effect (inhoud) of de efficiëntie (proces) van de uitgevoerde aanbevelingen. Deze monitor is dus geen second opinion op of beoordeling van beleidsdocumenten.

4. Politiek-bestuurlijke regie op uitvoering aanbevelingen ontbreekt

Zoals in paragraaf 1.2 aangegeven, luidde de centrale vraagstelling van dit onderzoek:

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de aanbevelingen van de Rekenkamer Aalsmeer?

De rekenkamer concludeert dat gemeenteraad en college niet of weinig betrokken zijn op de uitvoering van de door de raad vastgestelde aanbevelingen. Beide organen gebruiken de aanbevelingen niet als informatie om sturing te geven aan het gemeentelijk inkoopbeleid. Ook hebben raad en college het rekenkamerrapport niet benut als mogelijkheid om de praktijk van de gemeentelijke inkoop beter te controleren.

De organisatie geeft wel (deels) uitvoering aan de aanbevelingen, maar doet dit vooral volgens eigen inzicht, zonder gebruik te maken van de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. Daarmee laat zij op diverse punten verbetermogelijkheden liggen.

Hieronder geeft de rekenkamer een nadere onderbouwing van deze conclusie op basis van de beantwoording van de deelvragen.

1. Welke aanbevelingen heeft de Rekenkamer Aalsmeer tot op heden gedaan?

De rekenkamer heeft in het rapport 't is een vreemdeling zeker' dertien aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen hebben betrekking op de volgende drie aspecten:

- het verbeteren van het beleid;
- de regelgeving en uitvoering;
- de informatievoorziening, controle en verantwoording.

Een letterlijke weergave van de aanbevelingen van destijds is te vinden in bijlage 2.

2. Welke aanbevelingen zijn door de gemeenteraad overgenomen?

In de vergadering van 8 februari 2007 heeft de gemeenteraad alle aanbevelingen van de rekenkamer overgenomen. Ook besluit de raad om (in het verlengde van de eerste aanbeveling) het college op te dragen in de eerste helft van 2007 een plan van aanpak aan de raad voor te leggen, gekoppeld aan een voorstel met betrekking tot een visie op inkoop in het algemeen. Een verslag van de vergadering is opgenomen in bijlage 3.

3. Op welke manier hebben raad, college en organisatie invulling gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

Hierna wordt voor raad, college en organisatie afzonderlijk aangegeven hoe met de aanbevelingen is omgegaan. Een toelichting per aanbeveling is opgenomen in bijlage 4.

Raad stelt nieuwe kaders, maar controleert niet

Zoals hiervoor aangegeven heeft de raad alle aanbevelingen van de rekenkamer overgenomen. Met het vaststellen van de aanbevelingen verzoekt de raad het college tot actie of geeft zij daartoe een opdracht. De raad heeft formeel gezien dus opdracht gegeven aan het college de kaders uit te werken en een plan van aanpak te realiseren (zie bijvoorbeeld aanbeveling 2 en 3). Eveneens heeft de raad formeel gezien ook besloten dat hij over de aard en omvang van de inhuur geïnformeerd wil worden (zie aanbeveling 10). Bij de verantwoording (paragraaf bedrijfsvoering in het jaarverslag) is summier gerapporteerd over de gemeentelijke inkoop, maar niet over de omvang van de inhuur, de afwegingen om tot inhuur over te gaan, wijze van aanbesteding, gebruik mantelcontracten e.d.

In de praktijk is van een actieve opstelling van de gemeenteraad weinig sprake geweest. Bij het tot stand komen van het inkoopbeleid en inkoophandboek (zie de toelichting op aanbeveling 1 in bijlage 4) heeft de raad bijvoorbeeld geen rol gehad en zal zij deze volgens de lange termijnplanning van de raad ook niet krijgen. Deze rol is door de raad niet opgeëist.

Ook heeft de raad het college niet expliciet gevraagd wat de resultaten zijn geweest en hoe de stand van zaken is met betrekking tot de besparingsmogelijkheden (zie aanbeveling 11). Door de fractie van Aalsmeerse Belangen is in augustus 2007 wel gevraagd om de externe inhuur inzichtelijk te maken, maar dit heeft niet tot nadere discussie of afspraken geleid.

De rekenkamercommissie concludeert dan ook dat op dit onderwerp geen sprake is van actieve kaderstelling door de raad.

College laat actie over aan organisatie

In de procedure van bestuurlijk wederhoor zijn de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer in het college besproken. Het college constateerde dat er in de gemeente Aalsmeer geen sprake was van excessen en heeft de conclusies van de rekenkamer vervolgens voor kennisgeving aangenomen. De conclusies en aanbevelingen waren voor het college in eerste instantie, tijdens het bestuurlijk wederhoor, maar ook later, na de raadsbehandeling van het rapport, geen aanleiding om actie te ondernemen. Er zijn door het college op dit moment (januari 2008) dan ook geen (kaders voor) beleidsdoelen, procedures of richtlijnen vastgesteld. Op korte termijn kan het college echter een voorstel tot het vaststellen van de notitie 'Inkoop- en Aanbestedingsbeleid Aalsmeer en Uithoorn' en een inkoophandboek verwachten.

De uitvoering van de aanbevelingen is overgelaten aan de gemeentesecretaris. Het is bij het college niet bekend in welke mate en op welke manier er uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen. Het college veronderstelt dat het merendeel van de aanbevelingen conform het raadsvoorstel is opgepakt.

Ambtelijke organisatie werkt inkoopbeleid op eigen initiatief verder uit

Bij het beschrijven van de rolinvulling door de ambtelijke organisatie maakt de rekenkamer onderscheid tussen de directie (management) en de uitvoerende organisatie. Met laatstgenoemde bedoelt de rekenkamer het inkoopplatform, een werkgroep bestaande uit de gemeentelijke inkoper, een medewerker van de

afdeling Voorlichting, Bestuurs- en Grondzaken (cluster Juridische Zaken) en de concerncontroller³.

Na de collegebehandeling heeft de directie de hiervoor genoemde medewerkers benaderd met het verzoek om een inkoopbeleid te formuleren en praktisch uit te werken. Enkele van deze medewerkers waren op dat moment al bezig met het ontwikkelen van een visie op inkoop. Na het directieverzoek is dit initiatief geformaliseerd in het inkoopplatform. Zoals aangegeven bestaat dit platform uit drie leden vanuit verschillende onderdelen van de organisatie.

De aanbevelingen uit het rekenkamerrapport zijn het inkoopplatform niet bekend⁴. Wel wist het inkoopplatform dat het directieverzoek het gevolg was van het onderzoek van de rekenkamer. Ze beschouwde de aandacht voor de inhuur van derden (en inkoop in het algemeen) als een duwtje in de rug voor haar eigen werkzaamheden die het gevolg waren van een collegebesluit van medio 2006 om een verbetertraject 'inkoop' in te zetten. Het inkoopplatform heeft een visie ontwikkeld, doelen geformuleerd, richtlijnen en procedures opgesteld en formulieren voor de uitvoering gemaakt. Deze zijn opgenomen in de notitie 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid Aalsmeer en Uithoorn' en een bijbehorend 'Inkoophandboek'. Bij het opstellen van deze documenten is niet expliciet gekeken naar de afzonderlijke aanbevelingen van de rekenkamer. De genoemde documenten zijn op 26 oktober 2007 aan het college aangeboden, maar nog niet vastgesteld. De documenten zijn (nog) niet aangeboden aan de gemeenteraad.

Uit een korte evaluatie van de procedures en richtlijnen heeft het inkoopplatform de conclusie getrokken dat de voorschriften onvoldoende worden nageleefd. Een opmerkelijk detail is bijvoorbeeld dat de leden van het managementoverleg (directie en afdelingshoofden) de formulieren voor de inhuur van personeel niet altijd invullen. Er is dus geen sprake van een voorbeeldfunctie. Ook boeken budgethouders de kosten voor de inhuur van derden soms op een verkeerde post. Dit bemoeilijkt het inzicht in de feitelijke omvang van de inhuur. Het inkoopplatform heeft voorgaande bevindingen op 4 december 2007 aan het managementoverleg gepresenteerd.

4. In welke mate zijn de aanbevelingen door raad, college en organisatie uitgevoerd?

Uit de beantwoording van de derde deelvraag kan worden afgeleid dat de bijdrage van zowel raad als college aan de uitvoering van de aanbevelingen nihil is geweest. Voor geen van de aanbevelingen van de rekenkamer geldt dat uitvoering te danken is aan de gemeenteraad, anders dan dat deze met het vaststellen van de aanbevelingen op 8 februari 2007 een politiek-bestuurlijk draagvlak heeft gecreëerd. Ook het college heeft bij geen van de aanbevelingen een actieve rol gespeeld.

³ De leden van het inkoopplatform zijn ook lid van de gezamenlijke projectgroep van de gemeente Aalsmeer en Uithoorn.

⁴ Deze conclusie is gebaseerd op tijdens het onderzoek verzamelde gegevens. Tijdens de fase van ambtelijk hoor en wederhoor is evenwel door de organisatie opgemerkt dat de aanbevelingen van de rekenkamer zijn verspreid onder de leden van de projectgroep (en dus ook onder de leden van het inkoopplatform).

Voor zover er aanbevelingen zijn overgenomen is dit het gevolg van de opdracht van de directie en de werkzaamheden van het inkoopplatform. Op twaalf van de dertien aspecten waarop de aanbevelingen betrekking hadden is door de organisatie op een of andere manier actie ondernomen.

Dit betekent niet dat ook volledig tegemoetgekomen is aan het doel waarmee de rekenkamer de aanbevelingen heeft gedaan. Dat is in veel mindere mate het geval: van de eenendertig feiten waarvan de rekenkamer in bijlage 4 melding maakt, beoordeelt zij er dertien positief en zeventien negatief. Er zijn dus nog flinke verbeteringen mogelijk. De rekenkamer meent dan ook dat het inkoopplatform een kans heeft laten liggen door de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport niet bij het verbetertraject te betrekken.

Het voorgaande maakt duidelijk dat het rekenkamerrapport 't is een vreemd'ling zeker' niet is gebruikt als sturingsinstrument. Hoewel de meeste aanbevelingen wel deels zijn uitgevoerd, is dit niet het gevolg van de besluitvorming door de raad of de doortastendheid van het college, maar van het initiatief van de werkvloer. Met andere woorden: op de inhuur van derden wordt in de gemeente Aalsmeer niet top-down, maar bottom-up gestuurd.

In combinatie met de uiterst geringe controle door raad en college, betekent dit volgens de rekenkamer dat van het primaat van de politiek op dit onderwerp onvoldoende tot uitdrukking komt.

5. Is de raad over de uitvoering van de aanbevelingen gerapporteerd?

Uit navraag bij de organisatie, college en raad blijkt dat de raad op geen enkel moment over de uitvoering van de aanbevelingen is gerapporteerd. Evenmin is de raad gerapporteerd over (aspecten van) het inkoopbeleid in algemene zin, anders dan via de paragraaf bedrijfsvoering in het jaarverslag.

5. Raad moet rebound benutten

Uit het onderzoek van de rekenkamer is gebleken dat het inkoopbeleid nog niet 'af' is. Zoals eerder aangegeven is het beleid bijvoorbeeld nog niet door het college vastgesteld. Er is daarmee nog ruimte om het beleid verder aan te scherpen. De rekenkamer beveelt de raad daarom het volgende aan:

1. Verzoek het college de bevindingen uit interne evaluaties en deze monitor te gebruiken om het inkoopbeleid verder aan te scherpen.
2. Agendeer het inkoopbeleid nadat dit door het college is vastgesteld.
3. Draag het college daarbij op om een toelichting te geven op de wijze waarop de aanbevelingen uit het rapport 't is een vreemd'ling zeker' *inhoudelijk* zijn uitgevoerd.
4. Maak afspraken met het college over de informatie over inkoop in de programmabegroting en het jaarverslag.

6. Reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen

De rekenkamer heeft het college verzocht om een schriftelijke reactie op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer, met de bedoeling deze reactie op deze plaats in het onderzoeksrapport op te nemen. Het college heeft mondeling laten weten geen gebruik te maken van deze mogelijkheid.

7. Nawoord van de rekenkamer

De rekenkamer constateert dat het college geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om een reactie te geven op de door de rekenkamer geformuleerde conclusies en aanbevelingen. De rekenkamer gaat er daarom vanuit dat het college zich in de conclusies en aanbevelingen van het rapport kan vinden.

De rekenkamer vindt het belangrijk dat de gemeenteraad zich op een afgewogen en zorgvuldige manier kan voorbereiden op de besluitvorming over rekenkamerrapporten. Daarom zou de rekenkamer een schriftelijke reactie op de conclusies en aanbevelingen bij volgende rekenkamerrapporten zeer op prijs stellen.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen en bestudeerde documenten

29 november 2007 De heer P. van Boxtel, griffier
29 november 2007 Mevrouw C. Van Zuilen, jurist Afdeling VBG/plv. griffier
6 december 2007 De heer R. Fransen, portefeuillehouder
7 december 2007 De heer E. Duinkerken, gemeentesecretaris

- Adviesnota B&W, *Vaststelling geactualiseerd inkoop- en aanbestedingsbeleid*, inkoophandboek en algemene inkoopvoorwaarden, 26 oktober 2007.
- Meldingsformulier inkoop, gewenste inhuur derden.
- Voorstel presentatie inhuur derden ManagementOverleg, 4 december 2007.

Bijlage 2: Aanbevelingen van de rekenkamercommissie (2006)

Beleid

1. Ontwikkel een visie (kaderstelling) op inkoop in het algemeen. Stel daarbinnen ook de kaders vast voor de inhuur van externen en wat de samenhang is met de kerntaken van de gemeente en ment het gemeentebrede personeelsbeleid. Daarnaast kan u aangeven hoe u aankijkt tegen aspecten als inhuur van plaatselijke bedrijvigheid en regionale samenwerking.
2. Geef het college opdracht de gestelde kaders uit te werken in heldere en goed toegankelijke richtlijnen en hulpmiddelen voor een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige inhuur van externen.
3. Nodig het college uit om een plan van aanpak voor het door haar al ingezette verbetertraject te presenteren. Vraag om een planning in heldere stappen met concrete einddata en maak duidelijke afspraken over het afleggen van verantwoording over de voortgang van het verbetertraject.
4. Formuleer heldere en adequate beleidsdoelstellingen voor inkoop en aanbestedingen binnen de gemeentelijke organisatie. Geef daarbinnen ook specifieke aandacht aan de inhuur van externen. Besteed daarbij onder meer aandacht aan aspecten als prijs-kwaliteitverhouding, de verscheidenheid aan motieven voor externe inhuur en eventuele kwantitatieve taakstellingen inzake besparingen op de inkoop in brede zin.

Regelgeving en uitvoering

5. Ontwikkel in het verlengde van de op te stellen beleidsdoelen duidelijke procedures en richtlijnen om te komen tot een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige uitvoering van de inkoop/externe inhuur. Deze procedures en richtlijnen hebben betrekking op de stappen van het inhuurproces: behoeftestelling/criteria voor inhuur, verwerving, uitvoering en evaluatie. Werk deze stappen uit in een aantal (standaard)deelactiviteiten die voor elk inhuurtraject moeten worden uitgevoerd.
6. Verbeter en standaardiseer gemeentebreed de dossiervoering van inhuurtrajecten en sluit voor wat betreft de hoofdstructuur van de dossiers zoveel mogelijk aan bij de uit te werken hierboven genoemde stappen en deelactiviteiten van het inkoopproces. Ontwikkel daarbij een standaard checklist voor de inhuurtrajecten en stel deze gemeentebreed verplicht, zodat de verslaglegging en continuïteit worden gewaarborgd.
7. Ontwikkeling goed toegankelijke inkoopinstrumenten (zoals modelformulieren) om de diverse stappen van het inhuurproces adequaat te ondersteunen en zorg voor een brede bekendheid daarvan binnen de organisatie. Zorg voor borging van de uitvoer conform de opgestelde regels.
8. Stel voor de administratie van de totale inkoop een aantal relevante inkooppakketten vast om de facturen te categoriseren. De categorisering moet het mogelijk maken om op basis van regelmatige inkoopdiagnoses een beeld te krijgen van de omvang van de uitgaven per samenhangend pakket, van eventuele trends en van besparingsmogelijkheden,

bijvoorbeeld door het verminderen van het aantal leveranciers en het afsluiten van raamovereenkomsten.

9. Verbeter en standaardiseer de informatie van de inkoopfacturen, zodat duidelijk vaststaat wat de aard is van de betreffende inkoop en de factuur zonder meer aan het juiste inkooppakket kan worden toegedeeld.

Informatievoorziening, controle en verantwoording

10. Verlang van het college jaarlijks, bijvoorbeeld in het jaarverslag, op geaggregeerd niveau informatie de over aard en omvang van de inhuur en van gevoerd beleid hierop. Daarbij zijn van belang de afwegingen om tot inhuur over te gaan, de wijze van aanbesteding en het gebruik maken van mantelcontracten, de begeleiding van externen, de kosten en gerealiseerde besparingen en de bruikbaarheid van resultaten.
11. Vraag het college naar de resultaten en besparingsmogelijkheden op basis van de door WIN advies uitgevoerde inkoopdiagnose, alsmede naar de termijn waarop deze potentiële besparingen kunnen worden gerealiseerd.
12. Zorg voor een toegankelijke informatie- infrastructuur over inkoop/inhuur van externen, stimuleer de informatie-uitwisseling tussen afdelingen onderling en zorg voor periodieke informatie voor management, college en raad. Daarbij zijn verschillende maatregelen denkbaar.
13. Verwerk het uit te werken gemeentelijk beleid en de op te stellen gemeentelijke richtlijnen t.a.v. inhuur van externen in administratieve organisatie.

Bijlage 3: Verslag raadsvergadering 8 februari 2007

Hieronder staat het resumé/verslag van de vergadering van het beraad/de raad van de gemeente Aalsmeer op 8 februari 2007, waarin de aanbevelingen van de rekenkamer zijn vastgesteld.

(Beraad) Rapport rekenkamercommissie inhuur van externe adviseurs

De fracties spreken in het algemeenheid hun waardering uit over de kwaliteit van het door de rekenkamercommissie voorgelegde rapport en het door het bureau Significant verrichte onderzoek. Alle fracties onderkennen dat in Aalsmeer een belangrijke verbetering kan en moet plaatsvinden. Weliswaar concentreert het onderzoek zich op de inhuur van externen, maar het geeft daarnaast talrijke aanknopingspunten voor het algehele inkoop- en aanbestedingsbeleid.

De fractie van het CDA formuleert een viertal kaders. Dit viertal luidt:

- Beleg binnen de organisatie de inkoopfunctie centraal
- Draag zorg voor voldoende scholing met betrekking tot inkoop en aanbesteding
- Zoek waar mogelijk samenwerking t.b.v. inkoop / aanbesteding
- Koop zo commercieel mogelijk in

In deze kaders kan de fractie van PACT Aalsmeer zich volledig herkennen. Ook onderschrijft zij de conclusies en de aanbevelingen in het rapport.

De fractie van de VVD ziet doelmatigheid en doeltreffendheid als kernbegrippen. Deze zijn voor het openbaar bestuur essentieel omdat via die aspecten publieke verantwoording plaatsvindt. Indien het echter maar beperkt mogelijk is om verantwoording te geven omdat zaken onvoldoende gedocumenteerd zijn, dan vormt dat het belangrijkste punt van zorg. De VVD fractie verlangt dan ook dat een belangrijke verbetering plaatsvindt met betrekking tot documentatie. Voorts onderschrijft zij de aanbevelingen in het rapport en roept zij op daar waar mogelijk schaalvergroting te zoeken.

Ook de fractie van AB accentueert de mate waarin de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingenbeleid en de omgang met externe adviseurs wordt vastgelegd. Vooral indien wordt afgeweken van beleid of richtlijn dient dit te worden vastgelegd. De fractie van AB mist aanbevelingen met betrekking tot de vast te stellen kaders. Zij had graag beschikt over een benchmark met betrekking tot inkoopbeleid. De werkwijze die gehanteerd wordt voor projecten zou eigenlijk tot algemene maatstaf verheven moeten worden.

De fractie van de VVD merkt ten slotte op dat de rapportage geruime tijd voorafgaande aan de behandeling beschikbaar is gekomen voor de fracties. Dit wordt als bijzonder prettig ervaren en is overeenkomstig de onlangs afgesproken werkwijze om grotere rapportages beschikbaar te stellen zodra zij gereed zijn in plaats van op het moment dat het onderwerp geagendeerd is.

Door het college wordt aangegeven dat in 2005 is gestart met een kwantitatieve analyse.

De heer Hoffscholte verwijst naar het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor waarin wordt aangesloten bij de bevindingen in het voorliggende rapport. Een kleine nuance wordt gemaakt met betrekking tot de situatie waarin een vervolgoopdracht wordt gegeven en daardoor vanwege het totaal ingezette budget andere richtlijnen van toepassing worden. In het belang van de werkbaarheid wordt dan wel eens pragmatisch gehandeld. Dat laat onverlet dat die afweging zwaarder gedocumenteerd kan worden. De voorbereiding van een plan van aanpak is inmiddels vergevorderd.

De voorzitter stelt aansluitend vast dat het onderwerp voldoende is besproken en ter besluitvorming kan worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

(Raad) Rapport rekenkamercommissie inhuur van externe adviseurs

Zonder nadere beraadslaging of hoofdelijke stemming besluit de raad unaniem conform het voorstel.

Bijlage 4: Overzicht met de stand van zaken per aanbeveling

Hieronder is per aanbeveling aangegeven aan wie de aanbeveling is geadresseerd en wat de stand van zaken (medio december 2007) is. Feiten die de rekenkamer als positief (of een positieve ontwikkeling) beschouwd, zijn aangegeven met een (+). Feiten die de rekenkamer als negatief (of een negatieve ontwikkeling) beschouwd, zijn aangegeven met een (-).

		Aanbeveling	Stand van zaken
	Aanbeveling aan:	Beleid	
1	Raad	Ontwikkel een visie (kaderstelling) op inkoop in het algemeen. Stel daarbinnen ook de kaders vast voor de inhuur van externen en wat de samenhang is met de kerntaken van de gemeente en ment het gemeentebrede personeelsbeleid. Daarnaast kan u aangeven hoe u aankijkt tegen aspecten als inhuur van plaatselijke bedrijvigheid en regionale samenwerking.	<p>(-) De raad heeft geen visie ontwikkeld en/of vastgesteld. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er bij de ambtelijke organisatie geen door de raad gestelde kaders bekend zijn.</p> <p>(+) Er zijn door de organisatie wel een notitie 'Inkoop⁵- en Aanbestedingsbeleid Aalsmeer en Uithoorn' en een inkoophandboek opgesteld. Deze is op 26 oktober 2007 aan het college aangeboden ter bespreking op 11 december 2007. Na overleg met de gemeente Uithoorn zal de notitie echter op enkele onderdelen worden aangepast en daarna opnieuw in het college worden behandeld. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek was de notitie dus nog niet vastgesteld. In de notitie staat als inkoopvisie: "De gemeente wil een hedendaags beleid voeren voor wat betreft de inkoopactiviteiten. De gemeente volgt actief de ontwikkelingen op inkoopgebied en voert inkoopbeleid in waar dat zinvol is. Uitgangspunt is het continue verbeteren van het inkoopproces en het inkoopresultaat. Het plan is om het inkoopbeleid en –handboek in 2008 ter kennisgeving aan de raad aan te bieden.</p> <p>(-) Het afzonderlijke raadsbesluit waarin de raad het college verzoekt om in de eerste helft van 2007 een plan van aanpak aan de raad voor te leggen, gekoppeld aan een voorstel met betrekking tot een visie op inkoop in het</p>

⁵ 'Inkoop' is een overkoepelend begrip voor de inkoop van goederen en inhuur van personen. 'Inkoop' en 'inhuur' worden in de tekst dan ook door elkaar gebruikt.

			algemeen is niet uitgevoerd.
2	Raad	Geef het college opdracht de gestelde kaders uit te werken in heldere en goed toegankelijke richtlijnen en hulpmiddelen voor een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige inhuur van externen.	<p>(-) Met het overnemen van de aanbevelingen heeft de raad het college impliciet de opdracht gegeven om het inkoopbeleid uit te werken. Het gaat echter niet om de uitwerking van de door de raad gestelde kaders, aangezien er geen kaders zijn gesteld (zie aanbeveling 1).</p> <p>(-) Het college heeft geen richtlijnen en hulpmiddelen voor de inhuur van externen vastgesteld. Het college beschouwt het opstellen van richtlijnen hiervoor namelijk als onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering.</p> <p>(+) De directie heeft eind 2006 een werkgroep in het leven geroepen (meestal 'inkoopplatform' genoemd). Het inkoopplatform kreeg als opdracht om voor 1 april een geactualiseerd inkoopreglement en inkoopbeleid aan directie en college te presenteren. Daarbij diende het inkoopplatform ook aan te geven wat de vervolgstappen zouden moeten zijn.</p> <p>(+) In de oplegnotitie bij de adviesnota aan het college d.d. 26 oktober wordt het rekenkamerrapport expliciet als overweging genoemd, om de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inhuur van externen beter te waarborgen.</p> <p>De op 26 oktober 2007 aan het college aangeboden notitie 'Inkoop- en Aanbestedingsbeleid Aalsmeer en Uithoorn' en het inkoophandboek zijn het resultaat van de werkzaamheden van het inkoopplatform.</p>
3	Raad	Nodig het college uit om een plan van aanpak voor het door haar al ingezette verbetertraject te presenteren. Vraag om een planning in heldere stappen met concrete einddata en maak duidelijke afspraken over het afleggen van verantwoording over de voortgang van het verbetertraject.	<p>(-) De raad heeft het college niet uitgenodigd een plan van aanpak op te stellen. Het college heeft hiertoe ook niet zelfstandig het initiatief genomen.</p> <p>(+) De hiervoor genoemde documenten (zie aanbeveling 1 en 2) zijn echter te beschouwen als (een combinatie van de visie, kaders en) het plan van aanpak waar het bij deze aanbeveling om gaat. De einddatum van 1 april 2007 is niet door het inkoopplatform gehaald. Het inkoophandboek bevat een overzicht van de taken van betrokkenen in de diverse stappen van de inkoopprocedure.</p> <p>(-) De voortgang van het verbetertraject is niet naar de gemeenteraad teruggekoppeld.</p>

4	College	Formuleer heldere en adequate beleidsdoelstellingen voor inkoop en aanbestedingen binnen de gemeentelijke organisatie. Geef daarbinnen ook specifieke aandacht aan de inhuur van externen. Besteed daarbij onder meer aandacht aan aspecten als prijs-kwaliteitverhouding, de verscheidenheid aan motieven voor externe inhuur en eventuele kwantitatieve taakstellingen inzake besparingen op de inkoop in brede zin.	<p>(-) Het college heeft hiertoe geen opdracht gegeven.</p> <p>(+) Op verzoek van de directie heeft het inkoopplatform wel uitvoering gegeven aan deze aanbeveling (zie de hiervoor genoemde documenten en toelichting).</p> <p>(-) De aangeboden documenten zijn nog niet door het college vastgesteld. Uit interviews is gebleken dat het college ook geen zicht heeft op de manier en mate waarin aan deze aanbeveling is voldaan.</p>
		Regelgeving en uitvoering	
5	College	Ontwikkel in het verlengde van de op te stellen beleidsdoelen duidelijke procedures en richtlijnen om te komen tot een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige uitvoering van de inkoop/externe inhuur. Deze procedures en richtlijnen hebben betrekking op de stappen van het inhuurproces: behoeftestelling/criteria voor inhuur, verwerving, uitvoering en evaluatie. Werk deze stappen uit in een aantal (standaard)deelactiviteiten die voor elk inhuurtraject moeten worden uitgevoerd.	Zie de toelichting bij aanbeveling 4. De ambtelijke organisatie veronderstelt dat de richtlijnen en procedures (als onderdeel van de adviesnota aan het college d.d. 26 oktober 2007) binnenkort worden vastgesteld. De organisatie is van plan om later specifiekere richtlijnen op te stellen.
6	College	Verbeter en standaardiseer gemeentebreed de dossiervoering van inhuurtrajecten en sluit voor wat betreft de hoofdstructuur van de dossiers zoveel mogelijk aan bij de uit te werken hierboven genoemde stappen en deelactiviteiten van het inkoopproces. Ontwikkel daarbij een standaard checklist voor de inhuur trajecten en stel deze gemeentebreed verplicht, zodat de verslaglegging en continuïteit worden gewaarborgd.	<p>Zie de toelichting bij aanbeveling 4. Uit een evaluatie van de huidige systematiek blijkt dat het inkoopplatform tot nu toe niet tevreden is over de praktijk van inhuur.</p> <p>(-) Een compleet overzicht van de externe inhuur moet direct beschikbaar zijn, maar dit is nog niet het geval. Dit omdat niet alle inhuur wordt gemeld bij het inkoopplatform.</p> <p>(-) De inhuurdossiers worden door de betreffende afdelingen bijgehouden. Uit een evaluatie van het inkoopplatform is gebleken dat de archivering van deze dossiers verbeterd kan worden.</p>
7	College	Ontwikkeling goed toegankelijke inkoopinstrumenten (zoals modelformulieren) om de diverse stappen van het inhuurproces adequaat te ondersteunen en zorg voor een	Zie de toelichting bij aanbeveling 4. Het doel van de directie was om het beleid en de bijbehorende instrumenten zoveel mogelijk te concentreren in

		brede bekendheid daarvan binnen de organisatie. Zorg voor borging van de uitvoer conform de opgestelde regels.	<p>één stuk, om te zorgen dat er geen gefragmenteerd beleid zou ontstaan.</p> <p>(+) De ambtelijke organisatie heeft een meldingsformulier ontwikkeld.</p> <p>(-) Het gebruik hiervan moet nog worden ingebed in de reguliere processen van de organisatie. De verwachting is dat dit zal verbeteren wanneer het inkoopplatform is geformaliseerd. Momenteel is de rechtmatigheid van de uitvoering nog niet geborgd.</p>
8	College	Stel voor de administratie van de totale inkoop een aantal relevante inkooppakketten vast om de facturen te categoriseren. De categorisering moet het mogelijk maken om op basis van regelmatige inkoopdiagnoses een beeld te krijgen van de omvang van de uitgaven per samenhangend pakket, van eventuele trends en van besparingsmogelijkheden, bijvoorbeeld door het verminderen van het aantal leveranciers en het afsluiten van raamovereenkomsten.	<p>Zie de toelichting bij aanbeveling 4.</p> <p>(+) Er zijn enkele inkooppakketten vastgesteld, die gekoppeld worden aan kostenplaatsen.</p> <p>(+) Het inkoopplatform wil na vaststelling van het inkoopbeleid en – handboek raamovereenkomsten opstellen.</p>
9	College	Verbeter en standaardiseer de informatie van de inkoopfacturen, zodat duidelijk vaststaat wat de aard is van de betreffende inkoop en de factuur zonder meer aan het juiste inkooppakket kan worden toegedeeld.	<p>Zie de toelichting bij aanbeveling 4.</p> <p>(+) Het meldingsformulier komt tegemoet aan deze aanbeveling.</p> <p>(-) Uit een interne controle op de melding van de inhuur van derden blijkt dat inhuur niet altijd op de juiste kostenplaats wordt geboekt. Dit is het gevolg van het feit dat het meldingsformulier niet altijd wordt ingevuld.</p>
		Informatievoorziening, controle en verantwoording	
10	Raad	Verlang van het college jaarlijks, bijvoorbeeld in het jaarverslag, op geaggregeerd niveau informatie de over aard en omvang van de inhuur en van gevoerd beleid hierop. Daarbij zijn van belang de afwegingen om tot inhuur over te gaan, de wijze van aanbesteding en het gebruik maken van mantelcontracten, de begeleiding van externen, de kosten en gerealiseerde besparingen en de bruikbaarheid van resultaten.	<p>(-) De gemeenteraad wordt hierover niet geïnformeerd, maar heeft hier zelf ook niet meer naar gevraagd.</p> <p>(+) Wel wordt de raad via het jaarverslag (paragraaf bedrijfsvoering) geïnformeerd externe inhuur. Deze informatie gaat vooral over de bezuinigingstaakstelling en het verbetertraject (zie aanbeveling 2) ervaart de raad nog als onvoldoende inzichtelijk. De raad heeft in september 2007 gevraagd om verbetering op dit punt.</p>

			De informatie kan ook tussentijds door de gemeenteraad worden opgevraagd, zoals in augustus 2007 door de fractie Aalsmeerse Belangen is gedaan.
11	Raad	Vraag het college naar de resultaten en besparingsmogelijkheden op basis van de door WIN advies uitgevoerde inkoopdiagnose, alsmede naar de termijn waarop deze potentiële besparingen kunnen worden gerealiseerd.	(-) De raad heeft niet naar de resultaten gevraagd. (+) Het college heeft hier desondanks over gerapporteerd in het jaarverslag.
12	College	Zorg voor een toegankelijke informatie- infrastructuur over inkoop/inhuur van externen, stimuleer de informatie-uitwisseling tussen afdelingen onderling en zorg voor periodieke informatie voor management, college en raad. Daarbij zijn verschillende maatregelen denkbaar.	(-) Het college heeft actie op dit punt aan de organisatie overgelaten (zie ook de toelichting bij aanbeveling 4). (+) Het inkoophandboek is met ondermeer dit oogmerk opgesteld. (-) Het inkoophandboek gaat echter niet in op de informatievoorziening aan management, college en raad. (-) Uit een interne controle door het inkoopplatform blijkt dat de uitgewerkte structuur (inkoophandboek) nog onvoldoende wordt nageleefd. Zoals eerder aangegeven wordt het meldingsformulier bijvoorbeeld lang niet altijd gebruikt. Daarnaast zal het inzicht in de omvang van de inhuur niet toenemen, zolang kosten op verscheidene posten worden geboekt.
13	College	Verwerk het uit te werken gemeentelijk beleid en de op te stellen gemeentelijke richtlijnen t.a.v. inhuur van externen in de administratieve organisatie.	Zie de toelichting bij aanbeveling 12. (+) Het meldingsformulier zorgt voor een koppeling van het inkoopbeleid en de administratieve organisatie. (-) Zoals aangegeven wordt het meldingsformulier echter nog niet altijd ingevuld.