

Evaluatie inschakeling van externen door de gemeente Alkmaar

Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar

Samenstelling

Externe leden:

R.M.C. Strijker RA (voorzitter)
drs. H.J.M. Alders
P.J. de Lange
Mw. drs. M.C. Schouwstra

Raadsleden:

Mw. C.P. de Bruijn-Eriks
Mw. J.C. de Bont
Vacature

Secretaris:

Mw. J.F. Ningen

Postadres: Postbus 53, 1800 BC Alkmaar
Telefoon: 072-5489342
Fax: 072-5488367
Email: jningen@alkmaar.nl
Website: www.gemeenteraad.alkmaar.nl

INHOUDSOPGAVE

1. ACHTERGROND.....	3
2. AANLEIDING.....	3
3. DOEL VAN HET ONDERZOEK EN DE ONDERZOEKSVRAGEN.....	3
4. AFBAKENING EN METHODIEK VAN HET ONDERZOEK	4
5. TOETSINGSKADER	5
6. CONCLUSIES UIT HET ONDERZOEK	5
7. AANBEVELINGEN.....	7
7.1 BELEID	7
7.2 UITVOERING EN BEHEERSING.....	7
7.3 REGISTRATIE	8
7.4 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD	9

Bijlage 1: stappenplan (raam-)overeenkomsten

Bijlage 2: bestuurlijk wederhoor en reactie rekenkamercommissie op bestuurlijk wederhoor

Bijlage 3: onderzoeksrapport Significant B.V.

Bijlage 4: reactie Significant B.V. op de ambtelijke wederhoor

1. Achtergrond

De inschakeling van externen is al jaren onderwerp van discussie in de politiek, zowel op landelijk als op lokaal niveau. Vaak ligt hier de veronderstelling aan ten grondslag dat de inhuur toch wel wat minder zou kunnen, waardoor kosten kunnen worden bespaard of kennis binnen de eigen organisatie wordt opgebouwd. De terugdringing van de uitgaven aan externen is ook een speerpunt van het huidige kabinetsbeleid. In totaal wil de regering ruim 300 miljoen euro besparen op de inschakeling van externen door de rijksoverheid.

2. Aanleiding

Bij diverse fracties binnen de raad was het gevoel aanwezig dat er frequent externen werden ingeschakeld binnen de gemeente Alkmaar. Op zich is dat niet ongewoon en kunnen er goede redenen zijn om externen in te schakelen, zoals voor het tijdelijk invullen van een vacature, het opvangen van een piekbelasting in de hoeveelheid werk, het door een onafhankelijke derde laten onderzoeken van een probleem of het inschakelen van specifieke expertise of competenties die niet aanwezig zijn in de eigen organisatie.

Teneinde zicht te krijgen in de omvang en kosten van de inschakeling van externen heeft de rekenkamercommissie zelf informatie opgevraagd binnen de gemeente. De verkregen informatie gaf naar de mening van de rekenkamercommissie onvoldoende zekerheid over de omvang, aard en de kosten van de inschakeling van externen.

3. Doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie acht het wenselijk de raad inzicht te verschaffen in de omvang en kosten die samenhangen met de inschakeling van externen, teneinde daarmee duidelijkheid te verschaffen over de door de gemeente hiertoe ingezette middelen.

Tevens wil de rekenkamercommissie vaststellen of de regels en procedures voldoen en, voorzover mogelijk, beoordelen of deze worden nageleefd. Het zijn deze regels en procedures, de implementatie daarvan in de organisatie en het gebruik en naleving daarvan door de medewerkers die de raad het vertrouwen moet geven dat inschakeling van externen alleen dan plaatsvindt wanneer dat noodzakelijk is, daarmee bereikt wordt wat beoogd werd, tegen zo laag mogelijke kosten en in overeenstemming met wet- en regelgeving.

Daartoe heeft de rekenkamercommissie de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

In welke omvang worden externen ingeschakeld, welke regels en richtlijnen zijn daarbij van toepassing, voldoen deze en worden zij nageleefd? Is daarbij de noodzaak voor de inschakeling voldoende onderbouwd en is daarover correct gerapporteerd aan college en raad?

Teneinde een antwoord op de onderzoeksvraag te vinden, is deze in een vijftal deelvragen gesplitst:

- ▶ wat is de aard en de omvang van de externe inhuur binnen de gemeente Alkmaar?
- ▶ zijn er gemeentebrede regels en procedures die gelden voor de inhuur van externen en borgen deze interne regels in voldoende mate een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige inhuur van externen?
- ▶ worden in individuele gevallen interne en wettelijke regels nageleefd ten aanzien van rechtmatigheid?
- ▶ is er in individuele gevallen voldoende onderbouwing van de noodzaak tot inschakeling van externen wat betreft de doeltreffendheid en doelmatigheid daarvan?
- ▶ beschikken college en raad over voldoende informatie om hun kaderstellende en controlerende taken te kunnen vervullen?

In mei 2000 heeft het college het 'Handboek inkoop- en aanbestedingsbeleid' vastgesteld.

Dit handboek is opgesteld naar aanleiding van het project 'naar een effectievere organisatie' dat eind jaren negentig binnen Alkmaar is uitgevoerd. Daarbij werd toen het volgende geconcludeerd:

- er is onvoldoende inzicht in het gemeentelijke inkoopvolume;
- er is een grote verscheidenheid en hoeveelheid leveranciers;
- de inkoop /bestelfunctie is erg versnipperd;
- er is geen centraal gemeentebreed inkoopbeleid.

Naar aanleiding van het project heeft het college de belofte gedaan dat er voldoende ondersteunende middelen voor het inkoopproces zouden worden ontwikkeld.

Voor wat betreft de inhuur van externen wordt in deze rapportage tevens een beeld gegeven van de huidige stand van zaken ten aanzien van voornoemde aspecten.

4. Afbakening en methodiek van het onderzoek

Onder 'externen' wordt in deze evaluatie verstaan: derden die in opdracht van of onder aansturing van gemeentelijk personeel taken vervullen op het gebied van ondersteuning, onderzoek en advisering voorzover niet voortvloeiend uit wettelijke taken. Hieronder valt ook tijdelijk personeel, zoals uitzendkrachten, interim managers. Hieronder vallen niet uitbestede werkzaamheden facilitaire dienst.

Het begrip rechtmatigheid heeft binnen dit onderzoek betrekking op de naleving van wet- en regelgeving die is vervat in de Europese aanbestedingsrichtlijnen voor overheidsopdrachten die een bepaalde waarde te boven gaan. Om hierover een oordeel uit te spreken is gekeken naar de inkoopdiagnose en naar een aantal concrete casussen.

Het begrip doeltreffendheid heeft betrekking op de mate waarin het vooraf concreet bepaalde gewenste resultaat van de externe inhuur ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Om hierover in dit onderzoek een oordeel uit te kunnen spreken is gekeken naar de fases van behoeftestelling, de uitvoering en naar de interne evaluatie van de inhuur.

Het begrip doelmatigheid heeft betrekking op de prijs/kwaliteit verhouding van de externe inhuur. Het gaat erom de gewenste resultaten tegen een zo gunstig mogelijke prijs te realiseren. Om hierover een oordeel uit te kunnen spreken, is gekeken naar de verwervingsfase en (deels) naar de interne evaluatie van de inschakeling van externen.

Het onderzoek heeft zich gericht op alle uitgaven (geboekte facturen) in 2005 volgens de inkoopadministratie. Van deze uitgaven is een inkoopdiagnose gemaakt op basis van de boekingsinformatie en informatie van vertegenwoordigers van de sectoren. Deze inkoopdiagnose geeft inzicht in de omvang, de uitgaven per sector en de verschillende soorten van inhuur (inkooppakketten). Er heeft een documentenstudie plaatsgevonden van aan het onderwerp gerelateerde documenten van de gemeente en er zijn interviews gehouden met betrokkenen. Deze documenten hebben inzicht gegeven in de bestaande regelgeving en procedures van de gemeente. De betreffende regels en procedures zijn getoetst tegen een vooraf opgesteld toetsingskader. Dit toetsingskader bevat de normen waaraan de regels en procedures normaliter, naar de mening van de rekenkamercommissie, zouden moeten voldoen.

Op basis van de uitkomsten van de inkoopdiagnose heeft voor een zevental individuele inhuursituaties van een aantal grote inkooppakketten diepteonderzoek plaatsgevonden, teneinde voor die pakketten vast te stellen of voldaan is aan de eigen regels en procedures, het toetsingskader en de wet en regelgeving.

Deze casussen geven met name een beeld van de wijze waarop grotere contracten in de praktijk worden afgesloten binnen de verschillende sectoren van de gemeente. Zij omvatten geen kleinere opdrachten en zijn daardoor niet representatief voor de inschakeling van externen als geheel.

Het onderzoek is uitgevoerd door Significant B.V. uit Barneveld.

De feiten zoals weergegeven in het conceptrapport van Significant B.V. zijn voorgelegd aan de betrokken sectorhoofden. Hun reactie en de reactie van Significant B.V. daarop is als bijlage bij dit rapport gevoegd. Een concept van dit rapport is aan het college voorgelegd met het verzoek hierop te reageren. De reactie van het college ontvingen wij op 15 juni 2006. Deze reactie is met onze visie daarbij eveneens opgenomen als bijlage bij dit rapport. Vervolgens zijn de aanbevelingen opgesteld.

5. Toetsingskader

Voor de bepaling van de omvang en de kosten is geen toetsingskader vastgesteld. Er is uitgegaan van een volledige analyse van alle geboekte inkoopfacturen 2005, teneinde een volledigheid van de basisgegevens te verzekeren. Er wordt geen oordeel uitgesproken over de omvang van de inhuur. Voor de overige onderzoeksvragen is iedere vraag opgedeeld in toetsbare subvragen. Voor deze subvragen zijn mede op basis van de expert opinion van de onderzoekers normen opgesteld waaraan de gemeente Alkmaar zou moeten voldoen. Dit toetsingskader is gehanteerd voor het opvragen van gegevens en voor de analyse van die gegevens. In bijlage A van het rapport van bevindingen is het toetsingskader nader gespecificeerd.

6. Conclusies uit het onderzoek

► Wat is de aard en de omvang van de externe inhuur binnen de gemeente Alkmaar?

3 % van de begroting, € 8,6 miljoen, wordt uitgegeven aan inschakeling van externen. De uitgave voor externe inhuur kon pas na veel onderzoek vastgesteld worden, omdat de administratie ten aanzien van deze uitgave geen eenvoudig en betrouwbaar inzicht geeft.

Na analyse en verrijking van de financiële informatie blijkt dat in 2005 ca. € 8,6 miljoen is uitgegeven aan inschakeling van externen waarvan:

- € 3,9 miljoen (45%) aan uitzendkrachten. Het gaat om in totaal 30 leveranciers, waarvan Randstad uitzendbureau met een volume van ruim € 1,7 miljoen verreweg de grootste is. Daarnaast wordt bijna € 1 miljoen uitgegeven aan de Politie Noord-Holland Noord, die voor de gemeente het parkeertoezicht verzorgt;
- € 1,7 miljoen (20%) aan ingenieurs en milieudiensten. Het inkoopvolume binnen dit pakket is versnipperd over een groot aantal (55) verschillende leveranciers, waarvan Oranjewoud de grootste is;
- € 0,5 miljoen aan accountants en financieel advies (6%).

De gemeente beschikt momenteel niet over een **operationeel** centraal administratiesysteem voor afgesloten contracten. Ook de financiële registratie is niet zodanig ingericht en gecodeerd dat daaruit de inschakeling van externen betrouwbaar kan worden bepaald. De omvang van de inschakeling van externen is daarom alleen met grote moeite te bepalen. De conclusie uit het project 'naar een effectievere organisatie' dat er onvoldoende centraal inzicht is in het gemeentelijke inkoopvolume is hiermee, in elk geval wat betreft de externe inhuur, nog van kracht. Evenals eind jaren negentig is de verscheidenheid en hoeveelheid externen nog steeds groot.

Als gevolg van het ontbreken van een helder centraal administratiesysteem loopt de gemeente de volgende risico's:

- een rechtmatigheidsrisico met betrekking tot de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Deze schrijven immers voor dat soortgelijke producten en diensten *gemeentebreed* moeten worden opgeteld om te bepalen of de totale opdrachtwaarde boven het drempelbedrag voor Europees aanbesteden komt;
- dezelfde leverancier kan onder verschillende voorwaarden worden gecontracteerd;
- slecht presterende leveranciers kunnen op een andere plaats toch weer worden ingehuurd.

► **Zijn er gemeentebrede regels en procedures die gelden voor de inhuur van externen en borgen deze interne regels in voldoende mate een doelmatig, doeltreffende en rechtmatige inhuur van externen?**

De procedures voor de inhuur van externen zijn te beperkt. De naleving van de wel bestaande inkoop- en aanbestedingsregels is onvoldoende geborgd. Er is vooral sturing op basis van vooraf bepaalde budgetten. De doelmatigheid en doeltreffendheid van externe inhuur loopt daardoor gevaar. De in het 'Handboek inkoop- en aanbestedingsbeleid' aangegeven instrumenten en templates zijn onvoldoende ontwikkeld.

De Centrale Eenheid Inkoop (CEI) beschikt over onvoldoende middelen om naleving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid te controleren. De gemeente loopt daarmee een rechtmatigheidsrisico en er treedt versnippering op van de inkoopfunctie:

- door het ontbreken van een eenduidig toetsingskader maakt de integraal manager zelf de afweging voor de inschakeling van externen;
- de feitelijke rol en inschakeling van de CEI is te vrijblijvend;
- de verantwoordelijke managers worden vanuit de CEI onvoldoende ondersteund door de beschikbare instrumenten op het intranet. Deze zijn te beperkt en niet specifiek gericht op de inschakeling van externen;
- de CEI wordt niet bij alle Europese aanbestedingen ingeschakeld;
- de CEI heeft zelf onvoldoende informatie om het beleid te evalueren en te bewaken.

In mei 2000 is het 'Handboek inkoop- en aanbestedingsbeleid' vastgesteld door het college. Er zijn daarbij geen gemeentebrede richtinggevend kaders voor de inschakeling van externen afgesproken die voorschrijven op welke wijze externen moeten worden ingehuurd, gelet op behoeftestelling, verwerving, uitvoering en evaluatie. Ook binnen de sectoren bestaan geen aanvullende richtlijnen of uitgangspunten voor het inhuren van externen.

Daarmee is de sturing op doelmatigheid en doeltreffendheid niet gegarandeerd en vinden medewerkers binnen de sectoren vaak zelf 'het wiel' uit.

Door het ontbreken van eenduidige kaders en richtlijnen is onder andere niet vast te stellen of:

- gemeentebreed capaciteit of expertise niet toch aanwezig is;
- de behoeftestelling voldoende onderbouwd is;
- het programma van eisen voldoende kwaliteitseisen bevat;
- marktanalyse wordt uitgevoerd;
- contracten alle noodzakelijke bepalingen bevatten;
- ervaringen worden vastgelegd;
- evaluaties worden uitgevoerd;
- dossiervorming gestructureerd plaatsvindt;
- kennis en kunde door de organisatie zelf eigen wordt gemaakt.

► **Worden in individuele gevallen interne en wettelijke regels nageleefd ten aanzien van rechtmatigheid?**

De onderzochte casussen voldoen aan de Europese richtlijnen, maar de beschikbare informatie over het uitvoeren van een Europese aanbesteding is niet volledig en niet actueel.

Deze conclusie betreft het rechtmatigheidsaspect van de onderzochte grotere casussen.

Door het ontbreken van gemeentebreed inzicht in de omvang van de verschillende soorten inhuur is het risico aanwezig dat ten onrechte niet-Europees wordt aanbesteed, waardoor financiële risico's gelopen worden.

► **Is er in individuele gevallen voldoende onderbouwing van de noodzaak tot inschakeling van externen wat betreft de doeltreffendheid en doelmatigheid van die inhuur?**

De inhoudelijke onderbouwing van de noodzaak om externen in te schakelen is vaak niet expliciet vastgelegd en het is niet duidelijk of er vooraf eerst een gemeentebrede capaciteit- of expertisetoetsing plaatsvindt. De specificatie van de gevraagde dienstverlening was bij sommige casussen onvoldoende.

- ▶ **Beschikken college en raad over voldoende informatie om hun kaderstellende en controlerende taken te kunnen vervullen?**

De raad heeft niet aangegeven op welke wijze zij geïnformeerd wil worden. Het college ziet de inhuur als een bedrijfsvoeringsaspect en acht de huidige wijze van informatievoorziening (budgetafwijkingen en programmabegroting) voldoende.

7. Aanbevelingen

In het licht van vorenstaande komt de rekenkamercommissie tot de volgende voorstellen ter verbetering van het beleid voor de externe inhuur, voor de uitvoering en de beheersing daarvan in de praktijk en voor de informatievoorziening aan de raad.

7.1 **Beleid**

- ▶ **Ontwikkel een eenduidig kader voor doelmatige en doeltreffende sturing.**

In aanvulling op het bestaande inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft het prioriteit om een toetsingskader op te stellen voor de inschakeling van externen. Hierdoor kan beter worden gestuurd op doelmatigheid en doeltreffend van de externe inhuur, dan indien er alleen op (afwijkingen van) budgetten wordt gestuurd. Tevens geeft dit houvast voor de betrokken medewerkers binnen de sectoren. Elementen die in een dergelijk kader aan de orde horen te komen hebben betrekking op behoeftstelling, verwerving, uitvoering, evaluatie en control. Daarin hoort ook de vaststelling of gemeentebreed de capaciteit of expertise binnenshuis aanwezig is. In bijlage 1 is een mogelijk stappenplan opgenomen.

7.2 **Uitvoering en beheersing**

- ▶ **Verstevig de planning en control op de naleving van inkoop- en aanbestedingsregels.**

De belangrijkste randvoorwaarde, waarin op korte termijn moet worden voorzien, is het versterken van de planning en control op de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen en het interne inkoop- en aanbestedingsbeleid, om rechtmatigheidsrisico's bij de inschakeling van externen te beperken. Belangrijkste elementen hierin zijn het eenduidig beleggen van de controlfunctie in de organisatie, en een verbetering van de informatievoorziening.

- ▶ **Versterk en verduidelijk de positie van de Centrale Eenheid Inkoop.**

De afdeling CEI is bij uitstek de plaats waar de expertise met betrekking tot inhuur moet zijn geconcentreerd. Vanuit die expertiserol verdient het aanbeveling dat de CEI in staat wordt gesteld de integraal managers te ondersteunen en te adviseren in hun inkoopproces.

Bij het aangaan van raamcontracten en bij Europese aanbestedingen adviseren wij de CEI niet alleen een adviserende, maar ook de uitvoerende taak te geven. Borging daarvan moet plaatsvinden door aanpassing en implementatie van regels en procedures binnen de te stellen kaders en door de ontwikkeling en invoering van instrumenten en templates. Daarbij kan de CEI een duidelijke rol vervullen.

De vaststelling van de naleving van de regels en procedures kan worden uitgevoerd door de concerncontroller, ondersteund door een verbeterde informatievoorziening en duidelijke kaders en procedures.

► **Wijs contractbeheerders aan. Maak een centraal administratiesysteem voor contracten operationeel.**

Om de naleving van raamcontracten te versterken wordt voorgesteld om in de toekomst contractbeheerders aan te stellen binnen de gemeente. Dit is met name van belang voor contracten die door meerdere sectoren worden gebruikt.

► **Ondersteun de organisatie met instrumenten en templates.**

In de praktijk is aan de ontwikkeling van de in het 'Handboek inkoop- en aanbestedingsbeleid' toegezegde instrumenten en templates beperkt invulling gegeven. Om een doelmatig, doeltreffend en uniform inhuurtraject te stimuleren verdient het aanbeveling om de verdere ontwikkeling van dit instrumentarium voortvarend ter hand te nemen, met name voor de specificatie van de gevraagde dienstverlening, de wijze van selectie van de leverancier, de afspraken die in de overeenkomst moeten worden vastgelegd, voortgangsrapportages en evaluaties.

► **Vergroot het institutionele geheugen van de gemeente door gestandaardiseerde dossiervorming.**

Door een standaard checklist voor een inhuurdossier te ontwikkelen, gekoppeld aan het hiervoor genoemde stappenplan en deze gemeentebreed verplicht te stellen, wordt structuur gegeven aan de dossiervorming. Hiermee kan tevens eenvoudiger toezicht worden gehouden op de volledigheid van dossiervorming en verslaglegging.

► **Leer van afgeronde inhuurtrajecten.**

Het uitvoeren van evaluaties van uitgevoerde inhuurtrajecten en het toetsen van resultaten aan doelstellingen, vergroot het leereffect en het inzicht in de wijze waarop maximaal resultaat uit een inhuurtraject kan worden gehaald. Het 'Handboek inkoop- en aanbestedingsbeleid' uit 2000 voorziet in een leveranciers-managementsysteem waarin (onder andere) resultaten van evaluaties centraal kunnen worden geregistreerd en toegankelijk gemaakt. Het is van groot belang om deze belofte op korte termijn na te komen. Uit efficiencyoverwegingen verdient het aanbeveling om het leveranciersmanagementsysteem te koppelen aan een contractregistratiesysteem, zodat alle informatie overzichtelijk in één systeem is opgenomen.

7.3 Registratie

► **Verbeter de informatievoorziening over de inschakeling van externen.**

Om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van inhuurtrajecten te vergroten zou de informatievoorziening over de inschakeling van externen op korte termijn moeten worden verbeterd. Dit heeft in de eerste plaats betrekking op de omvang van de uitgaven aan externen, uitgesplitst naar relevante inkooppakketten. De wijze waarop uitgaven aan externen in de financiële administratie verantwoord worden, levert op dit moment geen betrouwbare managementinformatie op. Om in deze lacune te voorzien, zou aan elke leverancier een categoriecode toegekend moeten worden, zodat eenvoudig periodiek over de omvang van de uitgaven kan worden gerapporteerd, en over trends die hierin zijn te onderscheiden. Bovendien kan hiermee de compliance van (raam-)contracten (achteraf) worden getoetst. Naast informatie over de omvang van de uitgaven en de contractcompliance, verdient het ook aanbeveling om op langere termijn een systematiek te implementeren waarmee inzicht kan worden verkregen in afwijkingen van kaders en normen, de mate van concurrentiestelling, mislukte projecten (wegsturen van beperkt of slecht presterende externen), meer- en minderwerk per project en externen die langdurig worden ingehuurd.

7.4 Informatievoorziening aan de raad

- ▶ **Informeert de raad periodiek over omvang en werkwijze van inschakeling van externen op basis van het ontwikkelde kader.**

Nadat de hierboven genoemde aanbevelingen worden geïmplementeerd, is het eenvoudiger om managementinformatie te genereren over de uitgaven aan externen, de wijze waarop de inhuur plaatsvindt, de bruikbaarheid van de resultaten, en over afwijkingen van beleid en procedures. Het verdient aanbeveling dat raad en college in overleg treden over de inhoud en wijze van informatieverstrekking. Daarbij is het efficiënt om in de (eventueel nog te ontwikkelen) systemen de informatiebehoefte van de raad mee te nemen.

Bijlage 1

Stappenplan (raam)overeenkomsten

Met betrekking tot het afsluiten van (raam-)overeenkomsten met externen zou gedocumenteerd een vast stappenplan doorlopen moeten worden. Deze stappen zouden kunnen zijn:

I. Behoeftestelling

1. analyse van het vraagstuk en de impact daarvan op de organisatie;
2. motivatie waarom inhuur noodzakelijk is;
3. vraagspecificatie en raming van gevraagde inzet en kosten;
4. inventarisatie van risico's, randvoorwaarden en benodigde competenties;
5. wijze van projectmanagement door de gemeente;
6. inkoopstrategie en keuze voor selectie- en gunningscriteria.

II. Verwerving

1. analyse van leveranciers die in principe voldoen aan het gezochte profiel en de gestelde eisen;
2. betrokken (interne) competenties;
3. wijze van aanbesteden en aanvragen van offertes;
4. wijze van beoordelen van offertes;
5. gemeentebrede toetsing op beschikbare capaciteit of expertise;
6. onderhandelingen over tarieven en contractvoorwaarden;
7. wijze van gunnen en besluitvorming hierover;
8. afsluiten van overeenkomst met de leverancier.

III. Uitvoering

1. projectmanagement door de gemeente;
2. voortgangsrapportages en -besprekingen;
3. tussentijdse evaluaties;
4. voorkomen en wijze van (zonodig) toekennen van meerwerk.

IV. Evaluatie

1. in hoeverre zijn de doelstellingen bereikt?
2. in hoeverre is dit binnen de gestelde tijd en kosten bereikt?
3. wat zijn de redenen van eventuele afwijkingen?
4. wat is de bruikbaarheid van het resultaat?
5. hoe was de opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie (mate van klantgerichtheid, benodigde aansturing door opdrachtgever)?
6. wat kan worden geleerd uit het inhuurtraject bij een toekomstige inschakeling van externen?

Bijlage 2

Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar

Uw kenmerk
2006/019

Ons kenmerk

Toestelnummer
9015

Uw brief d.d.
22 mei 2006

Behandeld door
D.Oostrom

Bijlagen

Onderwerp
Evaluatie inschakeling externen, bestuurlijk
wederhoor.

Datum
15.06.2006

Geachte commissieleden,

Met belangstelling hebben wij uw rapportage inzake de inschakeling van externen bij de gemeente Alkmaar gelezen en maken graag gebruik van de door u geboden mogelijkheid hierop bestuurlijk te reageren.

Aanleiding voor het rapport was het gevoel binnen de raad dat er frequent externen worden ingeschakeld. De door de rekenkamercommissie in eerste instantie verzamelde informatie gaf aanleiding om verder onderzoek te doen naar de omvang en kosten van de inschakeling van externen, om daarmee duidelijkheid te verschaffen over de door de gemeente ingezette middelen.

Dit heeft geleid tot het onderscheiden van een aantal deelvragen bij inschakeling derden zoals: wat is de aard en omvang, zijn er gemeentebrede regels en procedures, wordt er in individuele gevallen de interne en wettelijke regels nageleefd, is er voldoende onderbouwing van de noodzaak en beschikken raad en college over voldoende informatie om hun kaderstellende en controlerende taken te vervullen?

Zoals ook al in de ambtelijke reactie van 28 april jl. is aangegeven, bevat het rapport :”een goede analyse van de knelpunten die er binnen de inkooporganisatie van de gemeente Alkmaar bestaan”.

Daar een groot deel van deze knelpunten voor ons herkenbaar zijn, is door de directieraad in maart 2006 opdracht gegeven aan de fungerend concerncontroller om een verbeteringsprogramma voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid op te stellen.

Dit heeft geleid tot de vaststelling van een startnotitie verbetering inkoop-en aanbestedingsbeleid op 10 mei jl. door de directieraad. Hierin zijn de belangrijkste opmerkingen van uw commissie meegenomen.

Uw conclusies nog eens langslopend merken wij op:

- a. Bij **de aard en omvang van inhuur externen** wordt een omvang geconstateerd van € 8,6 mln. en in vergelijking tot andere grote gemeenten is dit redelijk beperkt . Wij zijn het echter eens met uw stelling dat het niveau niet al te veel zegt.
Uw constatering dat er geen operationeel centraal administratiesysteem voor afgesloten contracten voorhanden is, onderschrijven wij. Begin dit jaar hebben wij het programma E-size op basis van een pilot in gebruik genomen en dit wordt nu gevuld met de bij de afdeling inkoop bekende contracten, terwijl een stagiair is aangetrokken ter ondersteuning bij het inbrengen van alle contracten van de gemeente. Dit moet in het najaar kunnen worden afgerond.
- b. Bij **gemeentebrede regels en procedures voor inhuur externen wordt opgemerkt dat er** een toetsingskader ontbreekt en hoewel dit juist is, moet wel worden bedacht dat de inhuur van derden zo divers is dat een eenduidig (en werkbaar) kader niet zo eenvoudig valt op te stellen. Tevens

geeft u aan dat de bestaande regels vanuit het handboek inkoop- en aanbestedingsbeleid onvoldoende worden geborgd en dit was voor ons nu juist de reden om een verbeteringsprogramma inkoop- en aanbestedingsbeleid te starten. Op basis van nader op stellen regels voor totale inkoop en aanbestedingsbeleid is het ook mogelijk de kaders voor het onderdeel inhuur externen te gaan aangeven.

- c. Bij **de vraag of in individuele gevallen de wettelijke regels worden nageleefd** ten aanzien van rechtmatigheid zijn er zeven grote casussen onderzocht en het doet ons deugd dat u vaststelt dat alle onderzochte casussen voldoen aan de Europese richtlijnen. Wel nemen wij uw opmerkingen over volledige en actuele informatie over Europese aanbestedingen ter harte en dit wordt meegenomen in het verbeteringsprogramma. Met name door het opstellen van een inkoopkalender, waar nu aan wordt gewerkt, verwachten wij meer grip te krijgen op de naleving van de Europese richtlijnen.
- d. Ten aanzien van de individuele gevallen **niet expliciet vastgelegde onderbouwing van de behoefte aan externe inhuur** lijkt het ons zinvol dit mee te nemen bij de aan het eind van punt b. genoemde op te stellen kaders.
- e. Het is juist dat het college de inhuur van externen als een onderdeel van de bedrijfsvoering ziet en voor wat betreft **de informatievoorziening** daarom zou kunnen worden volstaan met de inberaps/maraps en programmabegroting opgenomen informatie aan de raad.

Op grond van het vorenstaande menen wij het belang van uw aanbevelingen voldoende te hebben onderkend en adequate maatregelen te hebben genomen. Niet in de laatste plaats ook om te voldoen aan de eisen gesteld vanuit de rechtmatigheid.

In dit verband achten wij het van belang dat vanuit de per 1 maart 2006 nieuw ingestelde (nog te formaliseren) functie Concerncontroller, de inkoopfunctie wordt aangestuurd, inclusief het op te stellen verbeteringstraject. Met andere woorden zowel organisatorisch als inhoudelijk zijn inmiddels de nodige maatregelen genomen om het inkoop- en aanbestedingsbeleid te verbeteren.

Tenslotte hechten wij eraan te benadrukken dat inhuur van externen niet slechts als een kostenfactor dient te worden beschouwd maar met name bedrijfsmatig gezien besparingsmogelijkheden oplevert dan wel efficiency betekent. De manier waarop dit middel wordt ingezet door de afdeling ART is hier een goed voorbeeld van. Overigens wordt dergelijke inhuur voor een belangrijk deel bekostigd vanuit bestaande vacatureruimte. Voor wat betreft externe advisering, is het eveneens van belang te bedenken dat vanuit een gemeentelijke regiefunctie er goede argumenten zijn om tot externe inhuur te komen. Naast de procedures die terzake van belang zijn achten wij het dan ook van belang te kijken naar de inhoudelijke redenen van inschakeling van externen. Wij zijn voornemens deze aspecten beleidsmatig nader uit te werken zodat nut en noodzaak steeds helder in beeld zijn.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar,

Burgemeester
Mw. Drs. M. van Rossen

Secretaris,
Drs. J.C.M. Cox

VERTROUWELIJK

Het college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Alkmaar
Postbus 53
1800 BC ALKMAAR

Rekenkamercommissie

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2006/022

Toestelnummer
072-5489333

Uw brief d.d.

Behandeld door
E.J. Kroon

Bijlagen

Onderwerp

Evaluatie inschakeling externen

Datum

04-07-2006

Geacht college,

Wij danken u hartelijk voor uw reactie op ons concept-eindrapport.

Uw reactie heeft ons geen aanleiding gegeven ons eindrapport aan te passen. In onze vergadering van 28 juni 2006 is het eindrapport dan ook definitief vastgesteld. Dit definitieve eindrapport zal op 6 september om 16.00 uur aan de gemeenteraad worden aangeboden.

Hoogachtend,
namens de Rekenkamercommissie Alkmaar,



R.M.C. Strijker,
voorzitter

* *bezoekadres*
LANGESTRAAT 97
* *postadres*
POSTBUS 53
1800 BC ALKMAAR

* *bank*
POSTBANK 116121
BNG 28.50.00.179
* *www.alkmaar.nl*

* *telefoon*
(072) 548 88 88
* *telefax*
(072) 548 87 77

Bijlage 3

Inschakeling van externen door de gemeente Alkmaar

Rapport van bevindingen

Barnveld, 10 mei 2006

Referentie: MBL/mvd/05.373 (definitief)

Auteurs: drs. E.M. (Esther) Sluis-Thiescheffer

drs. M. (Michiel) Blom

ir. P.A.C. (Patrick) Tazelaar

Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
I Inleiding	4
2 Omvang van de inschakeling van externen	9
3 Regels en procedures voor de inschakeling van externen	14
4 Inschakeling van externen in de praktijk	24
5 Informatievoorziening aan College en Raad	31
6 Conclusies	35
A Toetsingskader	41
B Lijst met onderzochte casussen	45
C Lijst met geïnterviewden	47
D Literatuurlijst	48

Managementsamenvatting

Op verzoek van de Rekenkamercommissie van de gemeente Alkmaar heeft Significant een onderzoek uitgevoerd met als centrale vraagstelling:

"In welke omvang worden externen ingeschakeld, welke regels en richtlijnen zijn daarbij van toepassing, voldoen deze en worden zij nageleefd? Is daarbij de noodzaak voor de inschakeling voldoende onderbouwd en is daarover correct gerapporteerd aan College en Raad?"

De inhuur van externen bedroeg in 2005 8,6 miljoen euro, naar schatting een kleine 10% van het beïnvloedbare gemeentelijke inkoopvolume. De inschakeling van externen betreft veel verschillende deelonderwerpen en deskundigheden variërend van bijvoorbeeld uitzendkrachten tot juridisch onderzoek en advies. De inhuur geschiedt vanuit veel verschillende sectoren binnen de organisatie; de Centrale Eenheid Inkoop is maar bij een deel van deze inhuur betrokken.

Als onderdeel van het onderzoek is een aantal grotere casussen (qua opdrachtwaarde) in detail bestudeerd. Bij deze casussen was de noodzaak tot inschakeling van externen in het algemeen voldoende onderbouwd. De argumentatie om extern in te huren, in plaats van uitvoering door de eigen organisatie, was plausibel, zij het dat deze keuze vaak niet expliciet is vastgelegd.

Wel constateren de onderzoekers dat het proces om te besluiten tot inhuur over te gaan (voorafgaand aan de inhuur zelf) en het proces van evaluatie van de inhuur (achteraf) onvoldoende zijn. Het ontbreekt aan regels en richtlijnen die richting geven aan de keuze om wel of niet tot inhuur van externen over te gaan. Tevens vindt er geen sturing plaats op de doelmatigheid van inhuurtrajecten. Hierdoor kunnen de politieke en ambtelijke bestuurders niet vaststellen of in de praktijk doelmatig en doeltreffend wordt ingehuurd en wordt onvoldoende geleerd van eerdere ervaringen met leveranciers.

Daarnaast is geconcludeerd dat de gemeente weliswaar beschikt over een vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid, maar dat de naleving hiervan slechts beperkt is geborgd in de organisatie en dan niet aan alle onderdelen van het beleid in de praktijk invulling is gegeven. Door onvoldoende inzicht in de uitgaven aan externen loopt de gemeente Alkmaar een rechtmatigheidsrisico met betrekking tot de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

Achtergrond en aanleiding

I01 De overheid in het algemeen en de gemeente Alkmaar in het bijzonder maken gebruik van de inhuur van externen. Er kunnen veel verschillende redenen zijn waarom dit gebeurt, zoals het invullen van een tijdelijk vacante functie, het tijdelijk opvangen van een piekbelasting in de hoeveelheid werk, het door een onafhankelijke derde laten onderzoeken van een probleem of het inschakelen van specifieke expertise of competenties die niet aanwezig zijn in de eigen organisatie.

I02 De inhuur van externen is al jaren onderwerp van discussie in de politiek. Vaak ligt hier de veronderstelling aan ten grondslag dat de inhuur toch wel wat minder zou kunnen, waardoor kosten kunnen worden bespaard of kennis binnen de eigen organisatie wordt opgebouwd.

I03 De Rekenkamercommissie van de gemeente Alkmaar heeft in haar onderzoeksplan voor de tweede helft van 2005 aangegeven de inhuur van externen te willen evalueren. De overwegingen die zijn genoemd bij de agendering van dit onderwerp zijn:

- (a) Het gevoel bij de gemeenteraad dat frequent externen worden ingeschakeld;
- (b) Het ontbreken van inzicht in noodzaak, omvang en kosten.

Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

I04 De Rekenkamercommissie (RKC) heeft in haar offerteaanvraag de volgende vraagstelling geformuleerd:

“In welke omvang worden externen ingeschakeld, welke regels en richtlijnen zijn daarbij van toepassing, voldoen deze en worden zij nageleefd? Is daarbij de noodzaak voor de inschakeling voldoende onderbouwd en is daarover correct gerapporteerd aan College en Raad?”

I05 In deze vraagstelling kan een aantal deelgebieden worden onderscheiden:

- (a) De omvang van de inhuur van externen: hierover heeft de RKC tot nu toe onvoldoende informatie ontvangen;

- (b) De interne en externe regels en procedures die gelden voor de inschakeling van externen: welke zijn dit en voldoen de interne regels (gelet op doelmatigheids-, doeltreffendheids- en rechtmatigheidsaspecten)?
- (c) De naleving van (interne en externe) regels en procedures die van toepassing zijn op de inhuur van externen: dit heeft betrekking op de *rechtmatigheid* van de inhuur in individuele gevallen;
- (d) De onderbouwing van de noodzaak tot inschakeling van externen: dit heeft betrekking op de *doelmatigheid* van de inhuur in individuele gevallen. Relevant is hierbij niet of de regels goed gevolgd zijn, maar of er verstandig wordt omgegaan met de inhuur van externen;
- (e) De informatievoorziening aan College en Raad: beschikken College en Raad over de informatie die zij nodig hebben om hun controlerende en kaderstellende taken goed te kunnen vervullen?

I06 Hoewel de inhuur van externen vaak wordt gezien als een inkoopvraagstuk, is het ook een organisatievraagstuk. Niet alleen van belang is hoe de externe verwerving plaatsvindt, maar juist de organisatorische borging bepaalt een groot deel van de doelmatigheid en rechtmatigheid van de inhuur van externen. Het vraagstuk van de inhuur van externen draait om vier aspecten:

- (a) Behoeftestelling: welke activiteiten kunnen of moeten door een dienst of afdeling zelf worden uitgevoerd en welke activiteiten kunnen het beste door externen worden ingevuld? Het vooraf expliciet vastleggen van dergelijke keuzes in het P&O-beleid geeft een heldere en toetsbare kaderstelling en voorkomt discussies achteraf over nut en noodzaak;
- (b) Verwerving: ten tweede is van belang hoe de verwerving van de inhuur van externen plaatsvindt. Wie mag besluiten nemen om in te huren en op welke wijze wordt het interne en externe verwervingsproces vorm gegeven? Worden hierbij raamcontracten afgesloten of wordt per project ingehuurd? Worden er überhaupt goede overeenkomsten afgesloten?
- (c) Uitvoering: op welke wijze wordt de uitvoering van de opdracht gevolgd en worden prestaties gemeten? Van belang hierbij is uiteraard dat de besturing zodanig wordt vormgegeven dat de afgesproken prestaties worden geleverd;
- (d) Evaluatie: op welke wijze wordt ervoor gezorgd dat na afronding van het project de door de externe ingebrachte kennis in de organisatie is geborgd en de prestaties worden geëvalueerd (eventueel uitmondend in corrigerende acties). Uiteraard is het van groot belang dat een evaluatie niet op zich staat, maar informatie levert voor een lerende organisatie.

Onderzoeksvragen

I07 De vraagstelling is uitgewerkt in concrete onderzoeksvragen waarin de vier genoemde aspecten zijn verwerkt. Voor het inzichtelijk maken van de uitgaven aan externen zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld (beantwoording vindt plaats in hoofdstuk 2):

- (a) Vraag I-1: Hoeveel geld geeft de gemeente Alkmaar op jaarbasis in totaal uit aan de inhuur van externen?

- (b) Vraag 1-2: Aan welke soorten inhuur van externen wordt het meeste geld uitgegeven?
- (c) Vraag 1-3: Wie zijn de grootste leveranciers van de gemeente op het gebied van de inhuur van externen?
- (d) Vraag 1-4: Is er een centraal registratiesysteem dat inzicht geeft in afgesloten contracten voor de inschakeling van externen?

108 De volgende onderzoeksvragen zullen worden beantwoord met betrekking tot de regels en procedures voor de inschakeling van externen (beantwoording vindt plaats in hoofdstuk 3):

- (a) Vraag 2-1: Welke beleidskeuzes zijn gemaakt ten aanzien van de inhuur van externen?
- (b) Vraag 2-2: Voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente aan de Europese richtlijnen inzake de verplichting tot Europees aanbesteden?
- (c) Vraag 2-3: Voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente aan de Europese richtlijnen inzake de keuze voor het type aanbestedingsprocedure?
- (d) Vraag 2-4: Welke procedures en richtlijnen zijn opgesteld ten aanzien van (een doeltreffende) behoeftestelling?
- (e) Vraag 2-5: Zijn er adequate (doelmatige) procedures en richtlijnen opgesteld die ten grondslag liggen aan het verwervingsproces?
- (f) Vraag 2-6: Zijn er procedures en richtlijnen opgesteld voor het meten van de voortgang en prestaties van een opdracht, en zijn deze gericht op doeltreffendheid?
- (g) Vraag 2-7: Zijn er procedures en richtlijnen opgesteld voor het evalueren van opdrachten waarvoor externen zijn ingeschakeld, en zijn deze gericht op doelmatigheid (wat kunnen we leren voor een volgende keer) en doeltreffendheid (zijn afgesproken prestaties geleverd)?

109 Met betrekking tot de naleving van de regels en procedures zullen de volgende onderzoeksvragen worden beantwoord (beantwoording in hoofdstuk 4):

- (a) Vraag 3-1: Wordt, bij de te onderzoeken casussen, het inkoop- en aanbestedingsbeleid gevolgd?
- (b) Vraag 3-2: Worden, bij de te onderzoeken casussen, de interne richtlijnen voor de inschakeling van externen gevolgd?
- (c) Vraag 3-3: Worden, bij de te onderzoeken casussen, de interne richtlijnen voor mandatering gevolgd?

110 Vervolgens wordt onderzocht of in individuele gevallen de noodzaak tot inschakeling van externen voldoende is onderbouwd. Hiertoe zullen de volgende vragen worden beantwoord voor de onderzochte casussen (beantwoording in hoofdstuk 4):

- (a) Vraag 4-1: Is voldoende helder geformuleerd wat de behoefte is (gevraagde diensten en 'aantallen')?
- (b) Vraag 4-2: Wordt bij iedere behoefte voldoende onderbouwing gegeven en vastgelegd voor de inschakeling van externen?

I 11 Tenslotte zullen de volgende onderzoeksvragen worden beantwoord met betrekking tot de informatievoorziening aan College en Raad (zie hoofdstuk 5):

- (a) Vraag 5-1: Welke interne richtlijnen bestaan er voor de informatievoorziening aan College en Raad over de inschakeling van externen?
- (b) Vraag 5-2: Zijn deze interne richtlijnen bij de te onderzoeken casussen nageleefd?
- (c) Vraag 5-3: Is de verantwoordelijk wethouder van oordeel dat het College van voldoende sturingsinformatie wordt voorzien over de inschakeling van externen?
- (d) Vraag 5-4: Zijn de geïnterviewde raadsleden van oordeel dat de Raad van voldoende informatie wordt voorzien over de inschakeling van externen?

I 12 Een belangrijk onderdeel van het onderzoek is het toetsen van de feitelijke informatie die wordt verzameld. Wat kan er op basis van deze informatie worden geconcludeerd? Wanneer is bijvoorbeeld sprake van een goede onderbouwing voor de noodzaak tot inschakeling van externen of wanneer is voldaan aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen? Om de onderzoeksvragen gestructureerd te kunnen beantwoorden is elke vraag geoperationaliseerd in toetsbare onderzoekselementen. Per element is tevens aangegeven welke 'norm' wordt gebruikt als toetssteen. In bijlage A van dit rapport is dit 'toetsingskader' opgenomen.

Afbakening van het onderzoek

I 13 De afbakening van het begrip 'externen' in de offerteaanvraag is als volgt: *“Derden die in opdracht van of onder aansturing van gemeentelijk personeel taken vervullen op het gebied van ondersteuning, onderzoek en advisering voorzover niet voortvloeiend uit wettelijke taken. Hieronder valt ook: tijdelijk personeel zoals uitzendkrachten, interim managers. Hieronder vallen niet: uitbestede werkzaamheden facilitaire dienst.”*

PAKKETNR	PAKKETNM	DEFINITIE
I 01	Interim (project-)management	Tijdelijke vervanging op management niveau
I 02	Organisatie- en formatieadvies	Advieswerkzaamheden door derden op het gebied van de bedrijfsvoering
I 03	Beleidsondersteunend onderzoek	Diensten door derden op het gebied van wetenschappelijk onderzoek, statistisch onderzoek, evaluatieonderzoek, monitoring, research (verkenning,vooronderzoek)
I 04	Uitzendkrachten	Tijdelijke vervanging voor reguliere arbeid niet op management niveau
I 05	ICT advies en ondersteuning	Diensten door derden op het gebied van ICT advies, implementatie en softwareontwikkeling
I 06	Juridisch onderzoek en advies	Proces-, advies-, deurwaarderskosten, (lands)advocaatkosten, tolken kosten, griffierechten
I 07	Communicatie en marketingadvies	O.a. uitgaven aan vertaling, communicatieadvisering/onderzoek, multimediaproductie/fotografie/ontwerp uitgaven
I 08	Ingenieurs- en milieudiensten	Inhuur van ingenieursdiensten, architecten of milieudiensten
I 09	Accountants en financieel advies	Accountancydiensten en financiële dienstverlening
I 10	Makelaarsdiensten	Verhuur of verkoop van eigen onroerend goed of notarisdiensten
I 11	Reïntegratiediensten	Diensten ten behoeve van reïntegratie
I 12	Overige Inhuur van Externen	Inhuur die niet toe te wijzen is aan één van bovenstaande pakketten

Tabel I: Lijst met inkooppakketten

I 14 In het onderzoek naar de inhuur van externen bij de gemeente Alkmaar is de inhuur in twaalf categorieën (inkooppakketten) gesplitst. Hierboven treft u de indeling aan die de onderzoekers hebben gehanteerd gedurende het onderzoek.

Aanpak van het onderzoek

I 15 Eerste stap in het onderzoek was de uitwerking van het eerder genoemde toetsingskader, dat de basis vormt voor de verzameling en analyse van de gegevens (zie bijlage A). Dit toetsingskader is vervolgens vastgesteld door de Rekenkamercommissie.

I 16 Voor de verzameling van de benodigde informatie om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn verschillende onderzoeksmethodieken gehanteerd:

- (a) Inzicht in de inkoopstromen met behulp van een 'inkoopdiagnose' (zie hoofdstuk 2);
- (b) Documentstudie: bestudering van vele beschikbare documenten die een relatie hebben met het onderzoeksonderwerp¹;
- (c) Algemene interviews met betrokkenen binnen de gemeente (onder andere met leden van de Directieraad, de wethouder Financiën, twee raadsleden en medewerkers van de Centrale Eenheid Inkoop)². Van alle interviews is een beknopt verslag gemaakt dat steeds ter becommentariëring is voorgelegd aan de geïnterviewden;
- (d) Diepteonderzoek: bestudering van zeven dossiers van recente situaties waarin externen zijn ingeschakeld. Daarnaast zijn de betrokken projectleiders hierover geïnterviewd³. Bij de selectie is geprobeerd zoveel mogelijk verschillende sectoren en inkooppakketten af te dekken.

Leeswijzer

I 17 In de hoofdstukken 2 tot en met 5 worden de onderzoeksvragen op een gestructureerde en feitelijke wijze beantwoord. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies die op basis van de verzamelde informatie kunnen worden getrokken over de wijze waarop de gemeente Alkmaar de inschakeling van externen heeft georganiseerd.

¹ De literatuurlijst met gebruikte documenten is opgenomen in bijlage D.

² Zie bijlage C voor een overzicht van de geïnterviewde personen.

³ De door de onderzoekers verwachte dossierinhoud is vooraf gecommuniceerd naar de contactpersonen aan de hand van de in bijlage B opgenomen checklist. In deze bijlage is ook een overzicht opgenomen van de onderzochte casussen.

2 Omvang van de inschakeling van externen

201 In dit hoofdstuk wordt over de omvang van de inschakeling van externen in 2005 gerapporteerd. Deze informatie is gebaseerd op een analyse van de financiële administratie van de gemeente Alkmaar, een zogeheten inkoopdiagnose. De aanpak bestond ruwweg uit de volgende activiteiten:

- (a) Het maken van een download van de crediteurenadministratie met *alle* facturen die zijn ingeboekt in 2005;
- (b) Het toewijzen van facturen aan inkooppakketten (inhuur van externen) op basis van de kostensoorten waarop deze zijn geboekt en kenmerken van de leveranciers van wie de facturen zijn ontvangen;
- (c) Het optimaliseren van de kwaliteit van de data door het uitvoeren van controles en verificatie van de uitkomsten bij vertegenwoordigers van alle sectoren⁴;
- (d) Het analyseren en rapporteren van inkoopstatistieken gerelateerd aan de inhuur van externen.

202 Bij de uitvoering van de inkoopdiagnose bleek dat het niet eenvoudig is om de uitgaven aan inhuur van externen in kaart te brengen. Weliswaar worden gemeentebreed dezelfde kostensoorten gehanteerd, maar deze indeling is niet fijnmazig genoeg om onderscheid te maken naar verschillende soorten inhuur. Bovendien is er geen centraal inzicht in de wijze waarop de sectoren hun ontvangen facturen voor inhuur van externen precies inboeken in de financiële administratie. Voor de uitvoering van de inkoopdiagnose was daarom de medewerking nodig van vertegenwoordigers van alle sectoren.

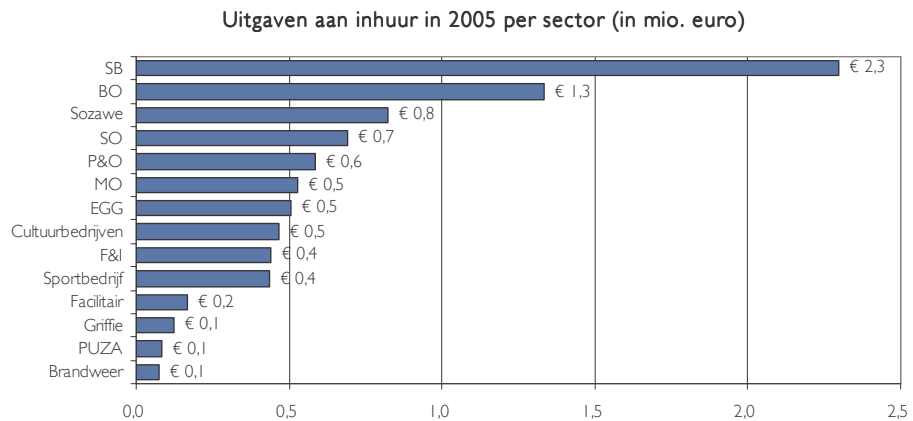
203 In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- (a) Vraag 1-1: Hoeveel geld geeft de gemeente Alkmaar op jaarbasis in totaal uit aan de inhuur van externen?
- (b) Vraag 1-2: Aan welke soorten inhuur van externen wordt het meeste geld uitgegeven?
- (c) Vraag 1-3: Wie zijn de grootste leveranciers van de gemeente op het gebied van de inhuur van externen?
- (d) Vraag 1-4: Is er een centraal registratiesysteem dat inzicht geeft in afgesloten contracten voor de inschakeling van externen?

⁴ Uit efficiencyoverwegingen is de bewerking van de download toegespitst op de grootste leveranciers per kostensoort (en niet op individuele facturen). Hierdoor ligt de nauwkeurigheid van de resultaten op circa 95%, hetgeen voldoende is voor het doel van dit onderzoek.

Vraag I-1: Hoeveel geld geeft de gemeente Alkmaar in totaal uit aan de inhuur van externen?

204 De totale uitgaven aan inhuur bedragen 8,6 miljoen euro in 2005. Dit is circa 3% van de totale gemeentebergoting. De sector Stadsbeheer heeft het meeste uitgegeven aan inhuur. In figuur 1 zijn de uitgaven per sector grafisch weergegeven.



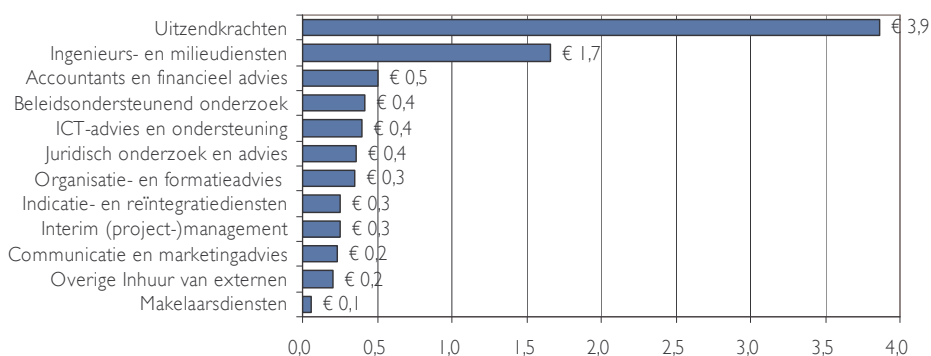
Figuur 1: Uitgaven aan inhuur in 2005 per sector (in miljoenen euro)

Vraag I-2: Aan welke soorten inhuur van externen wordt het meeste geld uitgegeven?

205 Vijfenvertig procent van het totale volume aan inhuur van externen is in 2005 besteed aan uitzendkrachten⁵. Ingenieurs- en milieudiensten komen qua uitgaven op een tweede plaats. Aan makelaarsdiensten is veruit het minste uitgegeven (zie hiernavolgende figuur).

⁵ Onder uitzendkrachten vallen tevens de betalingen aan de Politie Noord-Holland Noord, die voor de gemeente het parkeertoezicht verzorgt. Deze betalingen bedragen bijna 1 miljoen euro.

Uitgaven aan inhuur in 2005 per inkooppakket (in mio. euro)



Figuur 2: Uitgaven aan inhuur in 2005 per inkooppakket (in miljoenen euro)

206 In de hiernavolgende tabel is per sector de top 3 van inkooppakketten met het hoogste inkoopvolume weergegeven. Hieruit blijkt onder meer dat een groot deel van de uitzendkrachten ingehuurd wordt door de sector Stadsbeheer. Dit betreft onder andere inhuur van capaciteit voor reiniging. Ook bij andere sectoren, bijvoorbeeld het Sportbedrijf en Cultuurbedrijven, behoren uitzendkrachten bijna altijd tot de top 3.

Brandweer		Sector MO	
Uitzendkrachten	€ 45.228	Ingenieurs- en milieudiensten	€ 191.278
Beleidsondersteunend onderzoek	€ 27.432	Uitzendkrachten	€ 115.125
Ingenieurs- en milieudiensten	€ 2.414	Interim (project-)management	€ 88.678
Cultuurbedrijven		Sector P&O	
Uitzendkrachten	€ 377.676	Organisatie- en formatieadvies	€ 222.891
Interim (project-)management	€ 31.741	Reïntegratiediensten	€ 152.768
Overige Inhuur van Externen	€ 18.233	Accountants en financieel advies	€ 90.714
Griffie		Sector PuZa	
Accountants en financieel advies	€ 63.108	Uitzendkrachten	€ 52.325
Beleidsondersteunend onderzoek	€ 42.166	Beleidsondersteunend onderzoek	€ 8.895
Uitzendkrachten	€ 18.339	Accountants en financieel advies	€ 7.250
Sector BO		Sector SB	
Ingenieurs- en milieudiensten	€ 470.984	Uitzendkrachten	€ 1.821.578
Uitzendkrachten	€ 275.434	Ingenieurs- en milieudiensten	€ 319.000
Accountants en financieel advies	€ 161.072	Reïntegratiediensten	€ 35.077
Sector EGG		Sector SO	
Ingenieurs- en milieudiensten	€ 229.871	Ingenieurs- en milieudiensten	€ 323.640
Juridisch onderzoek en advies	€ 113.343	Uitzendkrachten	€ 148.498
Communicatie en marketingadvies	€ 49.224	Beleidsondersteunend onderzoek	€ 108.029
Sector F&I		Sector SoZaWe	
ICT-advies en ondersteuning	€ 210.993	Uitzendkrachten	€ 575.167
Uitzendkrachten	€ 104.230	ICT-advies en ondersteuning	€ 111.128
Organisatie- en formatieadvies	€ 56.792	Reïntegratiediensten	€ 55.836
Sector Facilitair		Sector Sportbedrijf	
Interim (project-)management	€ 135.025	Uitzendkrachten	€ 280.211
Organisatie- en formatieadvies	€ 13.140	Ingenieurs- en milieudiensten	€ 105.600
Uitzendkrachten	€ 12.176	Organisatie- en formatieadvies	€ 20.600

Tabel 2: Top 3 grootste inkooppakketten per sector

Vraag I-3: Wie zijn de grootste leveranciers van de gemeente op het gebied van de inhuur van externen?

207 Voor de drie grootste inkooppakketten is het volgende onderzocht:

- Wie is de grootste leverancier binnen dit inkooppakket?
- Wat is het totale volume dat ingekocht is bij deze leverancier?
- Hoeveel leveranciers zijn verantwoordelijk voor 80% van het inkoopvolume?
- Hoeveel leveranciers zijn er binnen dit inkoopproject?
- Wat is het gemiddelde volume inhuur dat ingekocht wordt per leverancier?

Inkooppakket	Uitzendkrachten	Ingenieurs- en milieudiensten	Accountants en financieel advies
Grootste leverancier	Randstad Uitzendbureau	Oranjewoud	Deloitte
Volume grootste leverancier	€ 1.721.931,-	€ 303.713,-	€ 314.859,-
Aantal leveranciers dat verantwoordelijk is voor 80% van het inkoopvolume	6	15	1
Totaal aantal leveranciers	30	55	8
Gemiddeld inkoopvolume per leverancier	€ 80.465,-	€ 30.163,-	€ 63.509,-

Tabel 3: Kenmerken leveranciers drie grootste inkooppakketten

Uitzendkrachten

208 Binnen het inkooppakket uitzendkrachten werd in 2005 44% ingehuurd via Randstad. Met deze leverancier heeft de gemeente Alkmaar een raamovereenkomst gesloten (Europees aanbesteed). Ten tijde van het onderzoek werd het contract heraanbesteed. Nog eens 25% is besteed aan het eerder genoemde parkeertoezicht door de Politie Noord-Holland Noord. De overige 31% is besteed bij andere uitzendbureaus, waaronder Sportservice Noord-Holland (6,5%) en Kooyenga (3,5%).

Ingenieurs- en milieudiensten

209 Onder het inkooppakket ingenieurs- en milieudiensten worden veelal ingenieursbureaus en architecten ingehuurd. Oranjewoud is de grootste leverancier (23% van het inkoopvolume). Oranjewoud is onder andere gecontracteerd voor het ontwerp van de Friese brug voor het project Bus – Online. Hiervoor is een Europese aanbesteding uitgevoerd. Het inkoopvolume binnen dit pakket is versnipperd over een groot aantal (55) verschillende leveranciers.

Accountants en financieel advies

210 Deloitte is de huisleverancier voor financiële aangelegenheden. Circa 62% wordt ingehuurd via de raamovereenkomst die de gemeente Alkmaar gesloten heeft met Deloitte. Deze raamovereenkomst is Europees aanbesteed. Naast Deloitte heeft de gemeente nog zeven andere leveranciers ingeschakeld voor accoutantsdiensten of financieel advies.

Vraag I-4: Is er een centraal registratiesysteem dat inzicht geeft in afgesloten contracten voor de inschakeling van externen?

211 De gemeente Alkmaar beschikt momenteel niet over een operationeel centraal registratiesysteem voor afgesloten contracten. Een sector kan hierdoor niet (eenvoudig) achterhalen of een sector al een contract gesloten heeft met een bepaalde partij en welke afspraken zijn gemaakt. De gemeente loopt hierdoor het risico dat eenzelfde leverancier onder verschillende voorwaarden wordt gecontracteerd door de gemeente Alkmaar, dat onvoldoende volumebundeling ontstaat, dat slechte presterende leveranciers op een andere plaats weer worden ingehuurd, of dat aflopende contracten stilzwijgend worden verlengd⁶.

212 Recent is wel een dergelijk systeem aangeschaft (via een webapplicatie). Deze wordt momenteel gevuld door de Centrale Eenheid Inkoop van de gemeente, maar is nog niet operationeel. Tot op heden zijn de sectoren zelf verantwoordelijk voor de registratie en archivering van afgesloten contracten.

⁶ Deze issue is recent ook gesignaleerd in de 'Rapportage inzake de analyse van het toetsingkader in het kader van het rechtmatigheidsbeheer 2005 van de gemeente Alkmaar' (Ernst & Young, 28 februari 2006).

3 Regels en procedures voor de inschakeling van externen

301 In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag welke regels en procedures van toepassing zijn op de inschakeling van externen, en of de interne regels voldoen, gelet op doelmatigheids-, doeltreffendheids- en rechtmatigheidsaspecten.

302 Het begrip rechtmatigheid heeft binnen dit onderzoek betrekking op de naleving van wet- en regelgeving die is vervat in de Europese aanbestedingsrichtlijnen voor overheidsopdrachten die een bepaalde waarde te boven gaan. Doelmatigheid heeft met name betrekking op de verwervingsfase en (deels) de evaluatie van de inhuur van externen. Doeltreffendheid heeft betrekking op de fases van behoeftestelling, uitvoering en (deels) evaluatie.

303 De volgende, eerder genoemde, onderzoeksvragen zijn beantwoord aan de hand van een deskstudy van ontvangen documenten en van gehouden interviews:

- (a) Vraag 2-1: Welke beleidskeuzes zijn gemaakt ten aanzien van de inhuur van externen?
- (b) Vraag 2-2: Voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente aan de Europese richtlijnen inzake de verplichting tot Europees aanbesteden?
- (c) Vraag 2-3: Voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente aan de Europese richtlijnen inzake de keuze voor het type aanbestedingsprocedure?
- (d) Vraag 2-4: Welke procedures en richtlijnen zijn opgesteld ten aanzien van (een doeltreffende) behoeftestelling?
- (e) Vraag 2-5: Zijn er adequate (doelmatige) procedures en richtlijnen opgesteld die ten grondslag liggen aan het verwervingsproces?
- (f) Vraag 2-6: Zijn er procedures en richtlijnen opgesteld voor het meten van de voortgang en prestaties van een opdracht, en zijn deze gericht op doeltreffendheid?
- (g) Vraag 2-7: Zijn er procedures en richtlijnen opgesteld voor het evalueren van opdrachten waarvoor externen zijn ingeschakeld, en zijn deze gericht op doelmatigheid (wat kunnen we leren voor een volgende keer) en doeltreffendheid (zijn afgesproken prestaties geleverd)?

304 In het vervolg van dit hoofdstuk worden deze onderzoeksvragen beantwoord.

Vraag 2-1: Welke beleidskeuzes zijn gemaakt ten aanzien van de inhuur van externen?

Verantwoordelijkheden

305 De gemeente Alkmaar werkt volgens het principe van integraal management. Dit betekent dat de inschakeling van externen primair de verantwoordelijkheid is van de sectoren, binnen de spelregels die zijn afgesproken in het gemeentebrede inkoop- en aanbestedingsbeleid, en de doelen en middelen die zijn vastgelegd in de programma- en productenbegroting en de jaarplannen van de sectoren. De Directieraad is eindverantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie en vormt de schakel met het College van Burgemeester en Wethouders.

306 In mei 2000 is het 'Handboek Inkoop- en aanbestedingsbeleid' vastgesteld door het College van B&W⁷. Dit handboek is opgesteld naar aanleiding van het project 'Naar een effectievere organisatie' dat eind jaren negentig binnen Alkmaar is uitgevoerd. Toentertijd werd het volgende geconcludeerd⁸:

- (a) "Er is onvoldoende inzicht in het gemeentelijk inkoopvolume;
- (b) Er is een grote verscheidenheid en hoeveelheid leveranciers;
- (c) De inkoop/bestelfunctie is erg versnipperd;
- (d) Er is geen centraal gemeentebreed inkoopbeleid."

307 Uitgangspunt van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is dat producten en diensten zoveel mogelijk geclusterd worden ingekocht, met name gelijksoortige producten en diensten die sector- of afdelingsoverstijgend zijn. Uitgangspunt daarnaast is om mantel- en raamcontracten af te sluiten voor de levering van 'reguliere en gebundelde behoeften'. Gemeentebrede raamcontracten dienen, waar mogelijk, gebruikt te worden door de sectoren. Dit is niet nader geoperationaliseerd en wordt overgelaten aan de beoordeling van de desbetreffende medewerkers zelf.

308 Het inkoop- en aanbestedingsbeleid maakt onderscheid tussen centrale inkoop, gecoördineerde inkoop en decentrale inkoop:

⁷ De versie van het 'Handboek Inkoop- en Aanbestedingsbeleid' die in het bezit is van de onderzoekers (gedateerd 18 mei 2000) is op het onderdeel 'Procedures, tools en middelen' niet compleet. In dit deel van het handboek is aangegeven welke plannen er zijn voor de ontwikkeling van tools en middelen, maar dit is niet concreet uitgewerkt.

⁸ Uit: Bedrijfsplan Sector Facilitair, oktober 1999.

- (a) **Centrale inkoop** betreft producten en diensten die voor de gehele organisatie van belang zijn, bijvoorbeeld op facilitair gebied. De Centrale Eenheid Inkoop (CEI), die ten tijde van het onderzoek behoorde tot de sector Facilitair, is verantwoordelijk voor centrale inkopen;
- (b) **Gecoördineerde inkoop** betreft producten en diensten die binnen meerdere sectoren of afdelingen binnen de gemeente worden benut. Voor dit type inkoop is voorgeschreven dat een (tijdelijk) inkoopteam wordt gevormd, onder voorzitterschap van de CEI;
- (c) **Decentrale inkoop** heeft betrekking op specifieke diensten voor één afdeling of sector. Medewerkers binnen de desbetreffende afdeling of sector zijn verantwoordelijk voor dit type inkoop. Indien de waarde van een aan te besteden opdracht een bepaalde drempel overschrijdt, dient de CEI te worden betrokken bij het inkooptraject. Dit geldt in ieder geval voor Europese aanbestedingen.

309 De inhuur van externen kan op elk van deze drie niveaus terugkomen, afhankelijk van het aantal sectoren dat tijdens de looptijd van de overeenkomst bij de inhuur betrokken zal zijn. Het afsluiten van een raamovereenkomst voor de inhuur van uitzendkrachten is bijvoorbeeld van gemeentebreed belang, dus dit dient centraal ingekocht te worden. De inhuur van externe ondersteuning voor bijvoorbeeld het opstellen van een beleidsnotitie, zal eerder decentraal ingekocht kunnen worden, zij het dat bij grote opdrachten CEI wel ingeschakeld moet worden.

310 Er zijn, naast het inkoop- en aanbestedingsbeleid, geen gemeentebrede, richtinggevend kaders voor de inschakeling van externen afgesproken. Ook binnen de sectoren bestaan geen aanvullende richtlijnen of uitgangspunten voor welke veelvoorkomende soorten diensten externen worden ingezet, zoals op het gebied van ICT of ingenieursdiensten⁹. De visie van de Directieraad en de wethouder van Financiën is dat alleen externen worden ingeschakeld indien expertise benodigd is die niet beschikbaar is binnen de gemeente, of indien onvoldoende capaciteit aanwezig is. Ook kunnen externen worden ingeschakeld om onafhankelijkheid en objectiviteit te waarborgen. Externe capaciteit, in de vorm van uitzendkrachten, wordt ingehuurd om seizoenseffecten of verzuim bij ziekte op te vangen, maar moet niet structureel van aard zijn. De wethouder geeft aan dat de sectoren in principe op eigen kracht hun taken moeten uitvoeren. Inhuur van uitzendkrachten zou alleen in uitzonderingsgevallen moeten plaatsvinden. Structurele inzet van externe capaciteit duidt wellicht op andere problemen die om een oplossing vragen. De wethouder noemt als voorbeeld hiervan de inzet van uitzendkrachten bij de reinigingsdienst, als gevolg van een hoog ziekteverzuim.

⁹ Als onderdeel van het onderzoek is aan alle sectorhoofden gevraagd of er binnen hun sector specifieke richtlijnen voor de inschakeling van externen van kracht zijn. Hieruit blijkt dat dit niet het geval is.

Bewaking van beleid en interne procedures

311 Het Handboek Inkoop- en aanbestedingsbeleid vermeldt dat de Centrale Eenheid Inkoop (CEI) het vastgestelde beleid moet bewaken en evalueren, en dat de Directieraad primair verantwoordelijk is voor het inkoopbeleid ("vaststellen en bewaken van proces en structuur"). Uit de gehouden interviews blijkt dat de controle op de naleving van het beleid in de praktijk slechts beperkt plaatsvindt, doordat CEI over onvoldoende informatie beschikt om deze taak goed uit te kunnen voeren. Ook beschikt de CEI naar eigen zeggen nauwelijks over instrumenten en middelen om naleving van het beleid af te dwingen.

312 Ook de controle op het gebruik van gemeentebrede raamcontracten vindt slechts beperkt plaats. Sectoren zijn verplicht gebruik te maken van bijvoorbeeld het raamcontract voor uitzendkrachten, tenzij het gecontracteerde bureau niet de gewenste krachten kan leveren. Uit een analyse van de CEI uit 2003 blijkt dat voor 1 miljoen euro bij elf andere uitzendbureaus is ingehuurd, buiten het raamcontract om. Er is geen systematiek binnen de gemeente waarmee kan worden vastgesteld of die 1 miljoen euro terecht bij andere bureaus is besteed. Er is geen expliciete onderbouwing gegeven voor de besteding van dit bedrag.

313 De afdeling Interne Controle en Procesanalyse (ICPA), die valt onder de sector Financiën en Informatievoorziening¹⁰, heeft in 2004 een onderzoek uitgevoerd naar de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Belangrijkste conclusie hiervan was dat regelmatig ten onrechte niet Europees wordt aanbesteed, en dat de CEI niet altijd wordt ingeschakeld in situaties waarin dat volgens de interne richtlijnen wel verplicht zou zijn. Een controle op de naleving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt niet jaarlijks door ICPA verricht.

314 Zoals ook in het voorgaande hoofdstuk is gebleken, is het op dit moment binnen de gemeente niet mogelijk om op eenvoudige wijze de omvang van de uitgaven aan externen te bepalen aan de hand van de financiële administratie. In de interviews is aangegeven dat de opsplitsing in kostensoorten te grof is om voldoende inzicht te kunnen geven in verschillende soorten van inhuur. De kosten voor de inhuur van adviesdiensten worden bijvoorbeeld grotendeels onder één kostensoort geboekt. Daarnaast vindt de vertaling van financiële informatie naar (bruikbare) inkoopmanagementinformatie veelal 'handmatig' plaats, hetgeen tijdrovend en vertragend werkt.

¹⁰ Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek heeft een reorganisatie plaatsgevonden binnen de gemeente, waarbij de sectoren Facilitair, Financiën & Informatievoorziening en Personeel & Organisatie zijn opgegaan in een nieuwe sector Concermondersteuning. In dit rapport wordt uitgegaan van de oorspronkelijke sectorindeling.

315 Door het ontbreken van voldoende inkoopinformatie en controle op de naleving van het beleid en procedures, loopt de gemeente het risico niet te voldoen aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Hierdoor ontstaat het risico op claims van benadeelde partijen, en kan de gemeente imagoschade oplopen. Dit beeld wordt bevestigd door een recent rapport over de gemeente¹¹. Hierin wordt geconcludeerd dat onvoldoende is gewaarborgd dat wordt voldaan aan de richtlijnen voor Europese aanbesteding, "doordat de inkoopfunctie is verspreid over de sectoren".

316 Bij het bepalen of een inkoop Europees moet worden aanbesteed, dient *gemeentebreed* te worden vastgesteld hoeveel er naar verwachting ingekocht gaat worden. Dit totale inkoopvolume (voor soortgelijke opdrachten) dient vervolgens met de Europese drempelwaarde te worden vergeleken. Tevens moet de waarde van de opdracht worden opgeteld over de contractperiode die men beoogt af te sluiten of over de periode van één kalenderjaar als er geen contractperiode geldt. Het kan dus voorkomen dat de waarde van een individuele opdracht onder de Europese drempelwaarde blijft, terwijl de optelling van de waarde van soortgelijke opdrachten wel boven de drempelwaarde uitkomt.

317 Door de geïnterviewden wordt dit rechtmatigheidsrisico onderkend. In het interview met het afdelingshoofd Financieel Beleid is aangegeven dat dit issue, mede in het licht van de verplichte rechtmatigheidstoets door de externe accountant, momenteel de aandacht heeft van het College en de sector Financiën en Informatievoorziening. Recent is hierover een nota voorgelegd aan het College¹².

Vraag 2-2: Voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente aan de Europese richtlijnen inzake de verplichting tot Europees aanbesteden?

318 Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is in overeenstemming met de Europese aanbestedingsrichtlijnen, in die zin dat in het beleid is aangegeven dat boven een bepaald drempelbedrag de Europese aanbestedingsrichtlijnen moeten worden gevolgd. Er is geen verwijzing opgenomen naar de actuele richtlijnen (bijvoorbeeld via de website van het Ministerie van Economische Zaken).

¹¹ Rapportage inzake de analyse van het toetsingkader in het kader van het rechtmatigheidsbeheer 2005 van de gemeente Alkmaar, Ernst & Young, 28 februari 2006. Tevens wordt hierin gesteld dat "geen zichtbare controle plaatsvindt op de naleving van contracten".

¹² Nota aan B&W inzake 'Vervolgaanpak rechtmatigheid', 21 maart 2006.

319 Het Handboek Inkoop- en aanbestedingsbeleid is sinds de vaststelling ervan in 2000 niet meer officieel geactualiseerd¹³. De drempelbedragen worden derhalve nog in guldens vermeld. Op het intranet van de gemeente zijn delen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid opgenomen en daarmee toegankelijk gemaakt voor alle medewerkers van de gemeente. Dit gedeelte van het intranet wordt beheerd door de CEI. Op het intranet staan de drempelbedragen wel in euro's vermeld, maar wordt nog verwezen naar oude drempelbedragen die sinds 1 januari 2006 niet meer van kracht zijn. Er is geen systematiek die borgt dat dergelijke informatie altijd actueel is.

Vraag 2-3: Voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente aan de Europese richtlijnen inzake de keuze voor het type aanbestedingsprocedure?

320 Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is in overeenstemming met de Europese aanbestedingsrichtlijnen inzake de keuze voor de aanbestedingsprocedure. Voorgeschreven is wanneer welke procedure moet worden gevolgd:

- (a) Enkelvoudig onderhands, bij opdrachten onder 30.000 *gulden*¹⁴;
- (b) Meervoudig onderhands, bij opdrachten tussen 30.000 en 200.000 *gulden*;
- (c) Openbare aanbesteding met of zonder voorafgaande selectie, bij opdrachten tussen 200.000 *gulden* en het Europese drempelbedrag;
- (d) Openbare of niet-openbare procedure¹⁵ (Europees), bij opdrachten boven het Europese drempelbedrag.

321 In principe is hiermee voldoende concurrentiestelling gewaarborgd, zij het dat bij de meervoudig onderhandse aanbesteding kan worden volstaan met het uitnodigen van twee partijen, waar drie partijen algemeen als minimum aantal wordt beschouwd voor het realiseren van een goede concurrentiestelling. Dit zou in een nieuwe versie van het beleid moeten worden aangepast.

¹³ Voor 2006 is wel voorzien in een actualisering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

¹⁴ De onderzoekers beschikken niet over documenten waarin de actuele drempelbedragen in euro's zijn aangeduid.

¹⁵ De term 'niet-openbare procedure' suggereert wellicht dat een aanbesteding niet openbaar wordt aangekondigd. Niets is echter minder waar. Specifiek voor dit type procedure is dat selectie en gunning in twee aparte fasen plaatsvinden. Een inschrijvende onderneming moet eerst door de voorselectie heen komen, alvorens een offerte in te mogen dienen. Bij de openbare procedure vinden selectie en gunning gelijktijdig plaats.

322 In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is voor Europese aanbestedingen niet aangegeven wanneer welke aanbestedingsprocedure moet worden gekozen (openbare of niet-openbare procedure) en wat het effect van deze keuze is op de aanpak.

323 De onderzoekers concluderen, mede op grond van vraag 2-2, dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid weliswaar voldoet aan de Europese richtlijnen, maar dat de beschikbare informatie over het uitvoeren van een Europese aanbesteding onvolledig is en niet altijd actueel.

Vraag 2-4: Welke procedures en richtlijnen zijn opgesteld ten aanzien van (een doeltreffende) behoeftestelling?

324 Een duidelijke omschrijving van de benodigde behoefte is noodzakelijk om het juiste resultaat te bereiken bij de inschakeling van externen. Veelal wordt de behoefte omschreven in de vorm van een Programma van Eisen (PvE). Bij het inhuren van externen binnen de afspraken die zijn gemaakt in een raamcontract is het eveneens wenselijk om per keer de doelstelling, tijdsdimensie en het budget vast te leggen.

325 Er zijn binnen de gemeente geen procedures en richtlijnen voor de onderbouwing van inhuurbeslissingen. De beslissing om tot inhuur van externen over te gaan, ligt, vanuit de gedachte van integraal management, bij de sectorhoofden. De bevoegdheden om overeenkomsten met derden aan te gaan zijn vastgelegd in de 'Machtigingsrichtlijn voor bestellen en inkopen'¹⁶. Wel wordt voor (grotere) projecten vooraf een startnotitie opgesteld waarin de doelstelling van het project is aangegeven, de aanpak en de daarvoor benodigde capaciteit en middelen.

326 Er zijn eveneens geen richtlijnen voor de specificatie van inhuuropdrachten of de keuze van selectie- en gunningscriteria. Ook zijn er geen standaard specificaties voorgeschreven. Wel bevat het intranet checklists voor het opstellen van een PvE en selectie- en gunningscriteria. Deze zijn echter algemeen van aard, en niet toegespitst op de inhuur van externen. De CEI geeft zelf overigens aan dat de informatie op het intranet slechts beperkt wordt geraadpleegd.

327 Er vindt geen centrale toetsing plaats van de inschakeling van externen. Dit vindt plaats binnen de eigen sector. Hierdoor kan niet gestructureerd worden beoordeeld of de vraagstelling voldoende is onderbouwd, en of er synergie is te behalen met andere sectoren.

¹⁶ Deze richtlijn (d.d. 15 mei 2002) schrijft voor dat tot een bedrag van €.10.000 de budgethouder gemachtigd is, tussen €.10.000 en €50.000 het afdelingshoofd, tussen €50.000 en €250.000 het sectorhoofd en daarboven het College van B&W.

Door het ontbreken van richtlijnen en instrumenten kan versnippering en pluriformiteit ontstaan, en heeft de gemeente geen eenduidige uitstraling naar buiten toe.

Vraag 2-5: Zijn er adequate (doelmatige) procedures en richtlijnen opgesteld die ten grondslag liggen aan het verwervingsproces?

Marktverkenning

328 Nadat de beslissing is genomen om externe capaciteit of expertise in te schakelen, vindt de daadwerkelijke inhuur plaats. Inzicht in de markt en informatie over eerdere ervaringen met leveranciers kan, met name bij grotere opdrachten, helpen een effectieve inkoop- of aanbestedingsstrategie te ontwikkelen.

329 Er zijn geen gemeentebrede richtlijnen voor het uitvoeren van marktanalyses of -consultaties bij grotere projecten. Op het intranet van de gemeente wordt wel kort ingegaan op het uitvoeren van een marktonderzoek, maar niet specifiek voor inhuur van externen.

330 Het Handboek Inkoop- en aanbestedingsbeleid voorziet in een leveranciersmanagementsysteem, waarin onder andere een oordeel over de kwaliteit van de leveranties (resultaat) en behandeling/afhandeling (proces) kan worden opgenomen, om te gebruiken bij toekomstige inkooptrajecten. Dit systeem is echter op het moment van onderzoek niet geïmplementeerd, waarmee is afgeweken van het eigen beleid. Informatie over eerdere ervaringen met dienstverleners is hierdoor niet beschikbaar en kan niet tussen organisatie-onderdelen worden gedeeld.

Betrokken competenties

331 Welke competenties bij een inkooptraject betrokken moeten zijn is in zijn algemeenheid afhankelijk van de aard en de omvang van de opdracht. Inkoopexpertise en materiedeskundigheid zijn bij alle inkooptrajecten van belang.

332 Binnen de gemeente Alkmaar zijn de verantwoordelijkheden voor het verwervingsproces op papier duidelijk belegd. Het Inkoop- en aanbestedingsbeleid schrijft duidelijk voor wanneer (vanaf welk bedrag) inkoopexpertise van de Centrale Eenheid Inkoop moet worden betrokken bij het verwervingsproces. Er zijn geen richtlijnen voor de inschakeling van andere, eventueel benodigde, competenties (kostenexpertise, juridische expertise, et cetera). De machtigingsrichtlijnen geven duidelijk aan wie bevoegd is om de overeenkomst te ondertekenen.

Contractering

333 Nadat een externe leverancier is geselecteerd, dienen de afspraken te worden vastgelegd in een overeenkomst met deze partij. Een aantal zaken is hierbij in zijn algemeenheid relevant:

- (a) Afspraken over kwaliteit, kosten, (tussen-)rapportages, afstemming en projectwijzigingen en op te leveren resultaten moeten zijn vastgelegd in de overeenkomst;
- (b) Modelcontracten en standaard inkoopvoorwaarden werken kosten- en risicoverlagend en moeten daarom gemeentebreed beschikbaar zijn;
- (c) Het verloop van de selectiefase moet zijn vastgelegd: offerteaanvraag, ontvangen offertes, motivatie van de keuze voor een leverancier en de afgesloten overeenkomst moeten worden vastgelegd om keuzes gedurende het proces te onderbouwen en gemaakte keuzes en afspraken achteraf te kunnen verantwoorden.

334 De gemeente Alkmaar hanteert standaard inkoopvoorwaarden voor diensten. Er zijn geen aparte inkoopvoorwaarden voor de inhuur van externen. Eveneens zijn er geen gemeentebrede modelcontracten beschikbaar voor de inhuur van externen, hoewel het Handboek Inkoop- en aanbestedingsbeleid aangeeft dat er modelcontracten zullen worden opgesteld. Wel bevat het intranet een checklist voor het opstellen van contracten, maar deze is algemeen van aard en niet toegespitst op de inhuur van externen.

335 Er zijn geen gemeentebrede richtlijnen voor het vastleggen in de overeenkomst van afspraken over kwaliteit, kosten, wijze van afstemming en projectwijzigingen. Ook voor dossiervorming en vastlegging van het aanbestedingstraject bestaan geen richtlijnen. Verantwoording achteraf van gemaakte keuzes en genomen beslissingen kan hierdoor problematisch zijn. Een adequate verslaglegging, met name bij grotere aanbestedingen, is wel een element waar de afdeling Interne Controle Proces Analyse in het kader van haar controletaken mede op beoordeelt, maar niet aan de hand van een standaard checklist.

Vraag 2-6: Zijn er procedures en richtlijnen opgesteld voor het meten van de voortgang en prestaties van een opdracht, en zijn deze gericht op doeltreffendheid?

336 Tijdens de uitvoering van een opdracht waarbij een externe is betrokken, is het van belang om de voortgang te bewaken. Een interne projectleider van de gemeente moet hierbij letten op de geleverde prestaties, doorlooptijd, urenverantwoording en kosten. Gebruikelijk is dat opdrachtnemers regelmatig een voortgangsrapportage opstellen, of de voortgang mondeling bespreken met de opdrachtgever. Voortgangsrapportages of -verslagen zouden standaard in het projectdossier moeten worden opgenomen. De volgende onderwerpen zijn hierbij van belang:

- (a) Rapportage over voortgang ten opzichte van planning;
- (b) Oplevering van (tussen-)resultaten;

(c) Projectrisico's en mitigerende maatregelen.

337 Er zijn de onderzoekers geen gemeentebrede richtlijnen bekend met betrekking tot projectmatig werken bij inhuurtrajecten. In de algemene Inkoopvoorwaarden Diensten is wel opgenomen dat de dienstverlener verplicht is periodiek te rapporteren over de voortgang van de te leveren prestaties. Hierover moeten in het contract concrete en specifieke afspraken worden gemaakt. Voor de inhoud van deze afspraken zijn geen richtlijnen of checklists beschikbaar.

338 Met betrekking tot de toekenning van meerwerk is in het inkoop- en aanbestedingsbeleid opgenomen dat dit alleen mag worden gegund aan dezelfde partij als aan twee van de drie volgende eisen is voldaan, waaronder de eerste (a):

- (a) Onvoorziene omstandigheden maken deze aanvulling noodzakelijk, en
- (b) de aanvulling kan niet zonder grote (economische of technische) bezwaren gescheiden worden van de hoofdopdracht, of
- (c) de werkzaamheden zijn noodzakelijk voor voltooiing van de opdracht.

Vraag 2-7: Zijn er procedures en richtlijnen opgesteld voor het evalueren van opdrachten waarvoor externen zijn ingeschakeld, en zijn deze gericht op doelmatigheid en doeltreffendheid?

339 Het uitvoeren van een evaluatie na afronding van het project, bij alle opdrachten boven een bepaalde omvang, is gewenst om ervoor te zorgen dat de door de externe dienstverlener ingebrachte kennis in de organisatie is geborgd en wordt beoordeeld of de externe dienstverlener de afgesproken resultaten heeft opgeleverd. Uiteraard is het van groot belang dat een evaluatie niet op zich staat, maar informatie levert voor een lerende organisatie. Zowel het *proces* (nakomen van afspraken, deskundigheid, klantgerichtheid) als het *resultaat* (bruikbaarheid resultaat, doorlooptijd, kosten, benodigde aansturing) zouden standaard moeten worden geëvalueerd en zonodig moeten leiden tot maatregelen voor het borgen van de kennis in de eigen organisatie.

340 Er zijn in Alkmaar geen richtlijnen voor de evaluatie van inhuurtrajecten. Wel bevat het intranet een beknopte lijst met onderwerpen die deel kunnen uitmaken van een projectevaluatie en is het houden van een evaluatie opgenomen als aandachtspunt in de checklist voor het opstellen van een Programma van Eisen. Het intranet bevat geen standaard evaluatieformulieren. Zoals eerder gemeld beschikt de gemeente niet over een leveranciersmanagementsysteem waarin klantevaluaties kunnen worden opgenomen, hoewel hierin in het Handboek Inkoop- en aanbestedingsbeleid wel is voorzien. Het 'lerend vermogen' van de gemeente is door het ontbreken van richtlijnen en instrumenten zeer beperkt.

4 Inschakeling van externen in de praktijk

401 Dit hoofdstuk heeft betrekking op de naleving van de regels en procedures van de gemeente in de onderzochte casussen en de onderbouwing van de noodzaak tot inschakeling van externen. De interne regels en procedures die van toepassing zijn op de inhuur van externen en die in dit onderzoek zullen worden meegenomen zijn vervat in:

- (a) Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente;
- (b) (Eventuele) richtlijnen voor de inschakeling van externen (inzake behoeftebepaling, verwerving, uitvoering en evaluatie);
- (c) Richtlijnen voor de intern vastgestelde mandatering.

402 Met betrekking tot de richtlijnen voor de inschakeling van externen, los van het algemene inkoop- en aanbestedingsbeleid, is in het voorgaande hoofdstuk geconcludeerd dat deze binnen de gemeente Alkmaar niet zijn vastgesteld. De vraag of dergelijke richtlijnen zijn gevolgd in de onderzochte casussen, is daarmee niet meer aan de orde. De onderzoekers hebben weliswaar een beeld gekregen van de wijze waarop de inhuur van externen in de praktijk plaatsvindt, maar over het geheel genomen is een goede uitvoering op dit soort onderdelen eerder incidenteel dan structureel. Een goede uitvoering is immers niet geborgd.

403 De lezer moet bedenken dat de zeven onderzochte casussen maar een deel vormen van alle recente situaties waarin inhuur van externen heeft plaatsgevonden en dat, in overleg met de Rekenkamercommissie, met name grotere casussen (qua opdrachtwaarde) zijn geselecteerd. De casussen moeten daarom niet als representatief worden beschouwd voor alle inhuur binnen de gemeente. De bestudering van de casussen geeft met name een beeld van de wijze waarop grotere contracten in de praktijk worden afgesloten binnen de verschillende sectoren van de gemeente¹⁷. Voor de beantwoording van enkele vragen is ook informatie gebruikt uit de algemene interviews. De onderzoekers hebben niet specifiek onderzocht hoe de behoeftebepaling plaatsvindt *binnen* de afspraken van een raamcontract, bijvoorbeeld bij de inschakeling van een uitzendkracht om een vacature tijdelijk op te vullen.

¹⁷ De gesommeerde opdrachtwaarde van de onderzochte casussen bedraagt circa 5,5 miljoen euro. Bij de verwoording van de conclusies aan het einde van dit rapport is er mee rekening gehouden dat met name grotere casussen zijn onderzocht.

- 404 De volgende onderzoeksvragen zijn beantwoord voor de zeven te onderzoeken casussen:
- (a) Vraag 3-1: Wordt, bij de te onderzoeken casussen, het inkoop- en aanbestedingsbeleid gevolgd?
 - (b) Vraag 3-2: Worden, bij de te onderzoeken casussen, de interne richtlijnen voor de inschakeling van externen gevolgd?
 - (c) Vraag 3-3: Worden, bij de te onderzoeken casussen, de interne richtlijnen voor mandatering gevolgd?
 - (d) Vraag 4-1: Is voldoende helder geformuleerd wat de behoefte is (gevraagde diensten en 'aantallen')?
 - (e) Vraag 4-2: Wordt bij iedere behoefte voldoende onderbouwing gegeven en vastgelegd voor de inschakeling van externen?

Vraag 3-1: Wordt, bij de onderzochte casussen, het inkoop- en aanbestedingsbeleid gevolgd?

Eindverantwoordelijkheid

405 Het inkoop- en aanbestedingsbeleid schrijft voor wanneer centraal, gecoördineerd of decentraal moet worden ingekocht (zie voorgaande hoofdstuk). Bij de onderzochte casussen is geen enkele keer centraal ingekocht, hoewel één onderzochte aanbesteding wel van gemeentebreed belang was. In drie situaties is gecoördineerd ingekocht, waarbij een tijdelijk inkoopteam is geformeerd met vertegenwoordiging van verschillende expertises. Dit zijn precies de gevallen waarin diensten zijn ingekocht voor meerdere sectoren. Bij de overige casussen is decentraal ingekocht.

406 Bij de drie casussen waarin gecoördineerd is ingekocht, hebben medewerkers van de Centrale Eenheid Inkoop deelgenomen aan het inkoopteam, zij het niet als voorzitter (zoals wel is voorgeschreven in het inkoop- en aanbestedingsbeleid). In een andere casus had de CEI onvoldoende capaciteit beschikbaar om de aanbesteding te begeleiden. In dat geval is ervoor gekozen om een externe partij in te huren om deze taak te vervullen. In weer twee andere casussen is de CEI om advies gevraagd over de te volgen aanbestedingsprocedure. In een geval werd dit advies niet opgevolgd en is een externe partij ingehuurd om de aanbesteding (inhoudelijk en procesmatig) te begeleiden. In de laatste casus ten slotte is de CEI niet ingeschakeld.

407 In de gehouden interviews is naar voren gekomen dat de CEI regelmatig niet of te laat wordt geïnformeerd over aanbestedingen en dat Europese aanbestedingen zelfs buiten hen om worden uitgevoerd. Oorzaken die hiervoor worden genoemd zijn de zelfstandige wijze van werken door de sectoren en gebrek aan capaciteit bij de CEI. Wellicht speelt onbekendheid ook een rol. Bij een van de onderzochte casussen was de interne projectleider van de gemeente

bijvoorbeeld niet op de hoogte van het bestaan van de CEI. Geen onderdeel van het onderhavige onderzoek was echter om vast te stellen om welke redenen CEI niet altijd wordt betrokken bij grotere aanbestedingen.

408 Concluderend kan worden gesteld dat de CEI in de praktijk bij grotere aanbestedingen niet de leidende rol heeft die in het inkoop- en aanbestedingsbeleid is voorzien, maar wel vaak wordt betrokken bij aanbestedingstrajecten in een rol als inkoopadviseur.

Aanbestedingsprocedure en concurrentiestelling

409 Vijf van de zeven onderzochte aanbestedingen zijn Europees aanbesteed, waarbij tweemaal een openbare procedure is gevolgd en drie keer een niet-openbare procedure (dat wil zeggen met voorafgaande selectie). Dit is conform de Europese aanbestedingsrichtlijnen, aangezien de geraamde opdrachtwaarde voor elk van de opdrachten boven het geldende drempelbedrag lag.

410 Bij een andere casus heeft een meervoudig onderhandse aanbesteding plaatsgevonden, waarvoor vier partijen zijn uitgenodigd om een offerte uit te brengen. Dit is conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid, gelet op de waarde van de opdracht.

411 In een geval is enkelvoudig onderhands aanbesteed, waarbij is onderhandeld met de zittende leverancier. Deze casus betreft toezicht en controle op parkeerregelingen in gebieden met betaald parkeren en vergunninghoudersgebieden binnen de gemeente Alkmaar. Hiervoor is een convenant gesloten met de politie Noord-Holland Noord voor een periode van zes jaar. Deze handhavingstaken zijn in de zes jaar ervoor ook door de politie Noord-Holland Noord uitgevoerd. Er bestaan particuliere bedrijven die de bevoegdheid hebben om deze taken uit te voeren. Vooral nog besteedt de gemeente het parkeertoezicht liever uit aan de politie, onder meer vanwege de beeldvorming naar het publiek. Deze argumentatie is overigens niet vastgelegd en onderbouwd in het dossier.

412 Op grond van de opdrachtwaarde zou deze opdracht Europees moeten worden aanbesteed. Als motivatie voor de keuze voor een enkelvoudige onderhandse aanbesteding wordt beargumenteerd dat dit type dienstverlening valt onder de zogeheten 'IB-diensten' in de Europese richtlijnen, waarvoor een minder zwaar aanbestedingsregime geldt. Dit is correct. Wel is het zo dat er vanuit de Europese Commissie ook aan dit type diensten steeds hogere eisen worden gesteld op het gebied van transparantie, objectiviteit en concurrentiestelling. Bij de toekomstige aanbesteding van het contract verdient het aanbeveling hiermee rekening te houden.

413 Bij de onderzochte casussen was, behalve bij de hierboven beschreven casus, sprake van voldoende concurrentiestelling (ten minste vier potentiële leveranciers). Dit is niet verwonderlijk, omdat het met name grotere opdrachten betreffen.

Vraag 3-2: Worden, bij de onderzochte casussen, de interne richtlijnen voor de inschakeling van externen gevolgd?

414 Zoals aangegeven zijn er geen separate richtlijnen vastgesteld voor de inschakeling van externen. In plaats daarvan is onderzocht in hoeverre de elementen uit het toetsingskader terugkomen in de onderzochte casussen. De volgende vier fases worden weer onderscheiden:

- (a) Behoeftestelling;
- (b) Verwerving;
- (c) Uitvoering;
- (d) Evaluatie.

Behoeftestelling

415 Op de behoeftestelling wordt ingegaan bij de beantwoording van onderzoeksvraag 4-1.

Verwerving

416 Bij de beantwoording van vraag 3-1, over de naleving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, is al ingegaan op de verwervingsfase van een aanbesteding. Hieraan kunnen de volgende conclusies worden toegevoegd:

- (a) Uit de onderzochte casussen is niet gebleken dat op een structurele wijze de kennis en kunde van de markt wordt geraadpleegd om het Programma van Eisen te verfijnen of de markt van potentiële leveranciers te verkennen;
- (b) Informatie over eerdere ervaringen met leveranciers wordt niet systematisch gebruikt bij de selectie van een externe partij. Ervaringen met leveranciers worden niet centraal en gestructureerd bijgehouden, zo blijkt uit de interviews;
- (c) Instrumenten en templates die door de CEI op het intranet zijn geplaatst worden weinig gebruikt, zo blijkt uit de gehouden interviews. Dit zijn bijvoorbeeld checklists voor het opstellen van een Programma van Eisen (PvE) of selectie- en gunningscriteria, of modelcontracten. De onbekendheid hiermee is groot, en elke sector hanteert een eigen werkwijze, met alle risico's die daaraan zijn verbonden;
- (d) Door het ontbreken van richtlijnen is de wijze waarop dossiervorming plaatsvindt en besluiten formeel worden vastgelegd zeer divers.

Uitvoering

417 De wijze waarop het projectmanagement is georganiseerd bij de onderzochte casussen is uiteenlopend. In de praktijk is de manier waarop prestaties, doorlooptijd, urenverantwoording en kosten worden bewaakt afhankelijk van de manier waarop de projectleider dit zelf organiseert. Dit

kan leiden tot onvoorziene uitvoeringsrisico's. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop de opdrachtnemer periodiek rapporteert over de voortgang.

418 Afspraken over meerwerk worden, indien van toepassing, meestal schriftelijk vastgelegd, bijvoorbeeld in een aparte opdrachtbrief of in besprekingsverslagen.

Evaluatie

419 De wijze waarop tussentijdse evaluaties en eindevaluaties plaatsvinden is zeer uiteenlopend. Binnen de sectoren zijn meestal geen afspraken gemaakt over de wijze en inhoud van evalueren. Uit de interviews over de zeven casussen blijkt dat vooraf niet altijd afspraken zijn gemaakt met de opdrachtnemer over evaluaties. (Eind-)evaluaties vinden in de praktijk wel plaats, maar dit is geen standaard activiteit¹⁸.

Vraag 3-3: Worden, bij de onderzochte casussen, de interne richtlijnen voor mandatering gevolgd?

420 Bij de onderzochte casussen is in één geval een geringe afwijking aangetroffen van de geldende machtigingsrichtlijn (zie voorgaande hoofdstuk). Dit betrof een casus waarbij de opdrachtbrief is ondertekend door het afdelingshoofd, waar het opdrachtbedrag iets boven de grens van € 50.000,- lag.

Vraag 4-1: Is voldoende helder geformuleerd wat de behoefte is?

421 Een duidelijke beschrijving van de benodigde behoefte aan ondersteuning door externen, veelal in de vorm van een PvE, is noodzakelijk om de juiste dienstverlening geleverd te krijgen. Tevens heeft een potentiële dienstverlener een helder PvE (in beschrijving en aantallen benodigde diensten bijvoorbeeld) nodig om tot een goede prijsvorming en resultaatbeschrijving te komen. Bij de inhuur van externen binnen een raamcontract, bijvoorbeeld voor uitzendkrachten, is het ook wenselijk om per keer de behoefte (gewenste soort en hoeveelheid inzet) vooraf vast te leggen.

422 Een beschrijving van de behoefte is bij de meeste van de onderzochte casussen aanwezig in de vorm van een PvE. De kwaliteit hiervan, in termen van eenduidigheid en volledigheid, is in het algemeen redelijk te noemen.

¹⁸ Enkele van de onderzochte casussen waren nog in uitvoering. In die gevallen heeft dus nog geen eindevaluatie kunnen plaatsvinden.

Dit is niet verwonderlijk, aangezien met name grotere casussen zijn onderzocht. De specificatie van de dienstverlening is soms echter summier en ook de verdeling van taken tussen opdrachtgever en -nemer is niet altijd eenduidig vastgelegd.

423 Naast het opstellen van een PvE is het gebruikelijk dat, bij het afsluiten van een (raam-)contract, de doelstelling van de inhuur is vastgelegd in een document dat is opgesteld voorafgaand aan het aanbestedingsproces, meestal de inkoopstrategie of een projectplan. Aan de hand van de doelstelling van de inhuur worden alle keuzes bij de voorbereiding van de aanbesteding gemaakt, zoals een duidelijke specificatie, een beschrijving van resultaat en scope, de keuze voor de aanbestedingsprocedure, een keuze voor het aantal uitnodigingen tot inschrijving, en de keuze voor een contractvorm.

424 Bij bestudering van de casussen is opgevallen dat een inkoopstrategie niet standaard is opgenomen in het projectdossier. Vaak zijn bepaalde keuzes (bijvoorbeeld voor de aanbestedingsprocedure) wel vooraf gemaakt, maar zijn deze niet expliciet vastgelegd. Indien het dossier wel een inkoopstrategie bevat, is de kwaliteit ervan in het algemeen goed.

Vraag 4-2: Wordt bij iedere behoefte voldoende onderbouwing gegeven en vastgelegd voor de inschakeling van externen?

425 Voor de beantwoording van deze vraag is van de onderzochte casussen beoordeeld of:

- (a) een duidelijke motivatie is gegeven waarom tot inschakeling van externen is overgegaan;
- (b) er is gezocht naar alternatieven binnen de eigen organisatie;
- (c) er een adequate raming is opgesteld.

426 Bij de onderzochte casussen is in de meeste gevallen duidelijk gemotiveerd waarom externen zijn ingehuurd, zij het dat deze motivatie meestal niet expliciet is vastgelegd in het dossier. De redenen die worden genoemd om tot inhuur over te gaan zijn divers:

- (a) (Tijdelijk) onvoldoende capaciteit beschikbaar of opvang van pieken/ziektereverzuim (bijvoorbeeld bij raamcontract uitzendkrachten);
- (b) Expertise niet beschikbaar binnen de gemeente;
- (c) Bewuste keuze om bepaalde diensten niet door de gemeente te laten uitvoeren;
- (d) Wettelijke verplichting (bijvoorbeeld bij accountantsdiensten).

427 Uit een interview met het hoofd Reiniging blijkt dat de beslissing om uitzendkrachten in te huren, ligt bij de teamchefs. Het is onderzoekers niet bekend of er eenduidige richtlijnen zijn in welke gevallen uitzendkrachten mogen worden ingehuurd, en op welke wijze een inhuurtraject moet worden gedocumenteerd.

428 Wel heeft uitzendbureau Randstad in een adviesrapport aan de gemeente geconcludeerd dat er geen uniformiteit is in het aanvraagproces, waardoor "er onvoldoende of onvolledige informatieoverdracht plaatsvindt"¹⁹. Ook is er "zeer beperkte managementinformatie beschikbaar waardoor inzicht ontbreekt over de status van de aanvragen, doorlooptijden, ed."

429 Bij de meeste casussen is niet intern gezocht naar alternatieven binnen de gemeente. Soms was dit omdat er in een eerder stadium voor was gekozen om bepaalde taken niet door de gemeente uit te laten voeren (zie (c) en (d) hiervoor). In één geval is wel gezocht naar een interne oplossing, maar was onvoldoende capaciteit beschikbaar.

430 Een goede raming is reëel en marktconform. Bij de onderzochte casussen valt op dat een raming niet standaard deel uitmaakt van het projectdossier en in sommige gevallen summier is (geen koppeling met PvE, geen uitsplitsingen). Er is geen gemeentebrede standaard voor het opstellen van een raming, waardoor deze elke keer op een andere manier tot stand komt (op basis van een marktvraag, eigen inzicht en/of analyse van kosten in het verleden).

¹⁹ Adviesrapport "Gemeente Alkmaar Flexadvies, Randstad HR Projecten, 1 december 2004.

5 Informatievoorziening aan College en Raad

501 De bestuurlijke informatievoorziening over de inschakeling van externen kent twee doelgroepen:

- (a) Het College van Burgemeester en Wethouders, als bestuur van de gemeente;
- (b) De gemeenteraad, als controlerend en kaderstellend orgaan.

502 In het onderzoek is in de eerste plaats ingegaan op de vraag van de Rekenkamercommissie welke interne richtlijnen er bestaan voor de informatievoorziening aan College en Raad over de inschakeling van externen. Vervolgens is onderzocht of College en Raad in de onderzochte casussen op de juiste wijze zijn geïnformeerd. Op de juiste wijze wil zeggen conform de (eventuele) interne richtlijnen van de gemeente. Daarnaast is ook de vraag van belang of College en Raad van oordeel zijn dat de interne richtlijnen bewerkstelligen dat zij over voldoende informatie beschikken om hun taak adequaat te kunnen uitvoeren. Hiertoe hebben de onderzoekers interviews gehouden met de verantwoordelijk wethouder van Financiën en een tweetal raadsleden uit de commissie Bestuur en Middelen.

503 De volgende onderzoeksvragen worden in dit hoofdstuk beantwoord:

- (a) Vraag 5-1: Welke interne richtlijnen bestaan er voor de informatievoorziening aan College en Raad over de inschakeling van externen?
- (b) Vraag 5-2: Zijn deze interne richtlijnen bij de te onderzoeken casussen nageleefd?
- (c) Vraag 5-3: Is de verantwoordelijk wethouder van oordeel dat het College van voldoende sturingsinformatie wordt voorzien over de inschakeling van externen?
- (d) Vraag 5-4: Zijn de geïnterviewde raadsleden van oordeel dat de Raad van voldoende informatie wordt voorzien over de inschakeling van externen?

Vraag 5-1: Welke interne richtlijnen bestaan er voor de informatievoorziening aan College en Raad over de inschakeling van externen?

504 Sinds de invoering van het duale stelsel werkt de gemeente Alkmaar met een programmabegroting en -rekening. Verantwoording over de uitgaven vindt dus primair plaats per beleidsterrein. De onderliggende productrekening, waarin op hoofdlijnen wordt gerapporteerd over de inhuur van externen, wordt niet standaard aan de Raad gestuurd.

505 Zoals eerder gezegd is de inhuur van externen, vanuit de gedachte van integraal management, primair de verantwoordelijkheid van de sectorhoofden, zolang deze opereren binnen de afspraken die vastgelegd zijn in de product- en programmabegrotingen en de jaarplannen.

506 Besluitvorming over de uitvoering van specifieke projecten vindt in sommige gevallen plaats door het College en/of de Raad, indien de projecten een bepaalde beleidsmatige of bestuurlijke relevantie hebben. Er zijn geen richtlijnen of kaders vastgesteld die exact aangeven wanneer College of Raad moeten worden geïnformeerd over een specifieke situatie waarin externen worden ingeschakeld²⁰.

507 Wel zijn uiteraard de eerder in dit rapport genoemde machtigingsrichtlijnen van kracht die aangeven wanneer een overeenkomst met een externe partij door een portefeuillehouder moet worden ondertekend.

Vraag 5-2: Zijn deze interne richtlijnen bij de te onderzoeken casussen nageleefd?

508 Hierboven is aangegeven dat er geen concrete richtlijnen zijn voor de informatievoorziening aan College en Raad. Of College en Raad worden geïnformeerd is afhankelijk van de bestuurlijke en beleidsmatige relevantie. Met betrekking tot de zeven onderzochte casussen kan worden gesteld dat deze een relatief hoge opdrachtwaarde hebben, en daardoor al snel als 'bestuurlijk relevant' kunnen worden gezien.

509 Bij alle onderzochte casussen is de verantwoordelijk wethouder of het gehele College actief betrokken geweest bij de aanbesteding. In de meeste gevallen was dit in het voortraject van de aanbesteding, bijvoorbeeld bij de bespreking of vaststelling van de startnotitie. In enkele gevallen zijn portefeuillehouders ook tijdens de uitvoering geïnformeerd over de voortgang van een project of over opgeleverde (tussen-)resultaten. Zoals vermeld in het voorgaande hoofdstuk (bij de beantwoording van vraag 3-3) zijn de overeenkomsten met de leverancier getekend door de portefeuillehouder indien de machtigingsrichtlijnen dit voorschreven.

²⁰ Ook de Gemeentewet geeft alleen algemene kaders voor de informatieplicht aan de Raad. Dit biedt onvoldoende handvatten om te bepalen in welke situaties de Raad moet worden geïnformeerd.

510 De Raad is eveneens bij alle casussen betrokken geweest. Meestal was dit in informatieve zin, bijvoorbeeld over de startnotitie, de uitkomst van de aanbesteding of de uitkomsten van een uitgevoerd onderzoek. In twee gevallen is de Raad ook betrokken geweest bij de besluitvorming. In een casus betrof dit echter de besluitvorming over de uitvoering van een omvangrijk project waar de onderzochte casus onderdeel van uitmaakte.

511 Met betrekking tot de onderzochte casussen is in het onderzoek dus niet geconstateerd dat is afgeweken van binnen de gemeente gemaakte afspraken over informatievoorziening.

Vraag 5-3: Is de verantwoordelijk wethouder van oordeel dat het College van voldoende sturingsinformatie wordt voorzien over de inschakeling van externen?

512 Het College wordt niet apart geïnformeerd over de (uitgaven aan) inhuur van externen. De verantwoordelijkheid ligt zoals gezegd bij de sectorhoofden. De wethouder geeft aan dat hij tevreden is over de sturingsinformatie die hij ontvangt.

513 In het tweewekelijks bestuurlijk voortgangsoverleg, tussen wethouder en sectorhoofden, komen specifieke projecten aan de orde. Hierbij wordt, zo blijkt uit de interviews met de wethouder en leden van de Directieraad, met name de inhoud van de projecten besproken, zoals de exacte vraagstelling en opdrachtformulering, aan de hand van een startnotitie. De wethouder geeft aan het belangrijk te vinden op deze manier te borgen dat een project uiteindelijk oplevert wat er vooraf van werd verwacht. Ook (tussen-)rapportages worden in dit bestuurlijk voortgangsoverleg besproken. Startnotities van onderzoeken die van gemeentebreed belang zijn worden door het College vastgesteld.

514 De wethouder ziet het niet als de taak van de Raad om diepgaand toezicht te houden op de uitgaven aan externen, hoewel sommige raadsleden wel diep in de (financiële) cijfers duiken. Hij vindt de informatievoorziening aan de Raad voldoende, omdat de inhuur van externen volgens hem een bedrijfsvoeringsaangelegenheid is.

Vraag 5-4: Zijn de geïnterviewde raadsleden van oordeel dat de Raad van voldoende informatie wordt voorzien over de inschakeling van externen?

515 De geïnterviewde raadsleden geven aan dat de inhuur van externen als onderwerp de afgelopen raadsperiodes weinig aan de orde is geweest in Raads- en Commissievergaderingen, afgezien van gevallen waarin over de uitvoering van een concreet project moest worden besloten

of de uitkomsten van een onderzoek zijn bediscussieerd. De Raad heeft geen kaders vastgesteld waaraan de inschakeling van externen door de gemeente moet voldoen.

516 Zoals gezegd vindt verantwoording over de uitgaven aan externen plaats via de programmabegroting en -rekening. Volgens beide raadsleden heeft de Raad hierdoor zeer beperkt inzicht in de omvang van de uitgaven aan externen. Hoewel de inhuur van externen primair een bedrijfsvoeringszaak is, heeft de Raad volgens hen wel een taak als toezichthouder te vervullen, en mag de Raad van het College verlangen adequaat beleid op te stellen en na te leven voor de inhuur van externen. Daarnaast zou de Raad, volgens de geïnterviewde raadsleden, inzicht moeten krijgen in de uitgaven aan externen, uitgesplitst naar relevante subcategorieën. Hiermee kan in ieder geval worden vastgesteld of deze uitgaven stijgen of dalen van het ene jaar op het andere jaar.

517 De hoogte van de uitgaven zegt op zichzelf echter nog weinig over of dit veel of weinig is en of het geld doelmatig en doeltreffend is besteed. De Raad zou periodiek (niet jaarlijks) moeten toetsen of de inhuur van externen de gewenste resultaten heeft opgeleverd en of middelen doelmatig zijn besteed. De raadsleden maken hierbij onderscheid tussen inhuur die gerelateerd is aan de reguliere bedrijfsvoering (bijvoorbeeld uitzendkrachten, juridische ondersteuning) en (eenmalige) inhuur voor bijvoorbeeld (beleids-)onderzoeken.

518 De raadsleden geven niet concreet aan op welke manier dit toezicht zou moeten plaatsvinden, maar zien hierin in ieder geval een rol weggelegd voor de Rekenkamercommissie. Ook zou de Raad zelf kaders kunnen vaststellen waaraan de inhuur van externen moet voldoen, zodat op een structurele wijze wordt nagegaan of inhuur van externen werkelijk nodig is, welk budget hiervoor nodig is en wat de uitkomsten zijn.

519 Tot slot stelt een van de raadsleden dat de Raad ook de hand in eigen boezem moet steken. De Raad zou regelmatig onderzoeken initiëren waarvoor de inhuur van externen noodzakelijk is. Tegenstrijdige politieke belangen spelen hierbij een rol; politieke partijen laten graag onderzoeken uitvoeren naar onderwerpen die voor die partij tot de speerpunten behoren.

6 Conclusies

601 Dit hoofdstuk bevat de conclusies die de onderzoekers trekken op basis van de feitelijke bevindingen die per onderzoeksvraag zijn weergegeven in de voorgaande hoofdstukken. De conclusies sluiten aan bij de centrale vraagstelling van het onderzoek:

"In welke omvang worden externen ingeschakeld, welke regels en richtlijnen zijn daarbij van toepassing, voldoen deze en worden zij nageleefd? Is daarbij de noodzaak voor de inschakeling voldoende onderbouwd en is daarover correct gerapporteerd aan College en Raad?"

602 De inhuur van externen bedroeg in 2005 8,6 miljoen euro, naar schatting een kleine 10% van het beïnvloedbare gemeentelijke inkoopvolume. De conclusies met betrekking tot de overige onderzoeksvragen zijn als volgt opgebouwd:

- (a) Doelmatigheid en doeltreffendheid van externe inhuur is niet gegarandeerd, door ontbreken van eenduidig toetsingskader;
- (b) Verantwoordelijken voor inhuur worden onvoldoende ondersteund door beschikbare instrumenten;
- (c) Naleving van inkoop- en aanbestedingsregels is beperkt geborgd;
- (d) Lerend vermogen van de organisatie wordt nog onvoldoende gevoed;
- (e) Noodzaak tot inschakeling externen is bij grotere casussen voldoende onderbouwd;
- (f) Er is geen eenduidig kader voor informatievoorziening aan de Raad.

Doelmatigheid en doeltreffendheid van externe inhuur is niet gegarandeerd, door ontbreken van eenduidig toetsingskader

Integraal manager maakt zelf de afweging, gemeentebreed kader ontbreekt

603 De gemeente Alkmaar werkt volgens het principe van integraal management. De verantwoordelijkheid voor de inhuur van externen is primair bij de sectorhoofden gelegd. De visie van het College en de Directieraad is dat alleen externen worden ingeschakeld indien *expertise* benodigd is die niet beschikbaar is binnen de gemeente, of indien onvoldoende *capaciteit* aanwezig is. Afgezien van het door het College vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn er echter geen kaders of richtlijnen die voorschrijven op welke wijze externen moeten worden ingehuurd, gelet op behoeftestelling, verwerving, uitvoering en evaluatie. Hierdoor is niet vast te stellen of in de praktijk inderdaad alleen externen worden ingehuurd indien elders binnen de gemeente geen capaciteit en/of expertise beschikbaar is. Sturing vindt primair plaats op budgetniveau (blijft een sector binnen de afgesproken budgetten).

Sturing op doelmatigheid, behoudens budgettaire sturing, is niet ingericht

604 Er vindt eveneens geen expliciete sturing plaats op de doelmatigheid van inhuurtrajecten. Zo worden weliswaar standaard inkoopvoorwaarden voor diensten gehanteerd binnen de gemeente, maar zijn er bijvoorbeeld geen voorschriften voor de inhoud van een offerteaanvraag, de wijze waarop tarieven tot stand komen, de afspraken die in de overeenkomst met een leverancier dienen te worden vastgelegd en de wijze van dossiervorming. De onderzoekers weten uit ervaring dat dit soort zaken niet eenvoudig te operationaliseren is, maar voor sturing op doelmatigheid is het wel noodzakelijk meer te doen dan alleen budgetsturing om risico's en inefficiënties in de uitvoeringsfase te beperken.

Verantwoordelijken voor inhuur worden onvoldoende ondersteund door beschikbare instrumenten

605 Binnen de gemeentelijke organisatie zijn op het intranet checklists beschikbaar voor bepaalde onderdelen van een inkooptraject, zoals de uitvoering van een marktanalyse of het opstellen van een Programma van Eisen of contract. Dit gedeelte van het intranet wordt beheerd door de Centrale Eenheid Inkoop. De beschikbare instrumenten zijn echter beknopt en niet specifiek voor de inhuur van externen. Bovendien worden ze in de praktijk weinig gebruikt. Hiermee is de belofte uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid, dat voldoende ondersteunende middelen voor het inkoopproces zouden worden ontwikkeld, naar de mening van de onderzoekers niet ingelost. In het project 'Naar een effectievere organisatie' (zie hoofdstuk 3) werd eind jaren negentig geconcludeerd dat er geen centraal gemeentebreed inkoopbeleid is vastgesteld. Dit beleid is er inmiddels wel, maar is dus niet op alle punten ingevuld²¹.

606 In de praktijk vinden medewerkers binnen de sectoren vaak zelf 'het wiel' uit: zij volgen hun eigen werkwijze en gebruiken zelfontwikkelde instrumenten in plaats van centraal aangereikte instrumenten. Ook hierdoor is een doelmatig en doeltreffend inhuurtraject gemeentebreed niet gegarandeerd en heeft de gemeente een pluriforme uitstraling naar de leveranciersmarkt.

²¹ In hetzelfde project werd geconcludeerd dat er een grote verscheidenheid en hoeveelheid leveranciers is. De onderzoekers hebben niet kunnen vaststellen of dit in het algemeen nog steeds het geval is, aangezien het onderzoek zich beperkt tot de inhuur van externen. Voor een aantal inkooppakketten die betrekking hebben op de inhuur van externen hebben de onderzoekers in hoofdstuk 2 wel aangegeven dat er sprake is van een groot aantal leveranciers (uitzendkrachten en ingenieurs- en milieudiensten).

Naleving van inkoop- en aanbestedingsregels is beperkt geborgd

607 In het beleid en de organisatie zijn onvoldoende borgingsmaatregelen opgenomen voor het gemeentebreed naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen en het interne inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hiermee loopt de gemeente een rechtmatigheidsrisico en treedt versnippering op in de inkoopfunctie. De conclusie uit 'Naar een effectievere organisatie' dat de inkoop/bestelfunctie erg versnipperd is, lijkt hiermee nog steeds van kracht te zijn. Deze conclusie heeft niet alleen betrekking op de inhuur van externen, maar ook op de inkoop van overige producten en diensten.

Inschakeling Centrale Eenheid Inkoop is te vrijblijvend

608 De Centrale Eenheid Inkoop is, volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid, verantwoordelijk voor strategische inkoop, en bij grotere inkooptrajecten met een sectoroverstijgend belang ook voor de tactische inkoop. De Centrale Eenheid Inkoop wordt echter niet bij alle Europese aanbestedingen ingeschakeld, hoewel dit volgens het beleid wel verplicht is. Kennis en ervaring met Europees aanbesteden worden hierdoor onvoldoende benut, waardoor een risico ontstaat op fouten in de uitvoering van de aanbesteding. Ook komt het voor dat externe aanbestedingsadviseurs worden ingeschakeld. Een reden die hiervoor wordt genoemd is dat de CEI onvoldoende capaciteit heeft om bij alle grotere aanbestedingen betrokken te zijn.

Centrale Eenheid Inkoop beschikt over onvoldoende middelen om naleving inkoop- en aanbestedingsbeleid te controleren

609 De CEI heeft, conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid, eveneens als taak om dit beleid te evalueren en te bewaken. De Directieraad is eindverantwoordelijk. In de praktijk vindt bewaking op de naleving van het beleid slechts beperkt plaats, doordat de CEI over onvoldoende informatie beschikt om deze taak goed uit te kunnen voeren. Ook beschikt de CEI nauwelijks over instrumenten en middelen om naleving van het beleid af te dwingen, indien afwijkingen van het beleid worden geconstateerd. Naar de mening van de onderzoekers is de 'dubbele pet' van CEI ongewenst. CEI heeft in de huidige situatie én een uitvoerende rol, waarin zij samenwerkt met medewerkers uit de overige sectoren, én een bewakende rol waarin zij anderen moet aanspreken op het niet naleven van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en tevens moet toezien op haar eigen rol in inkooptrajecten. Inkoop en aanbesteden maakt hiermee geen onderdeel uit van de reguliere Planning & Controlcyclus van de gemeente.

Informatie over omvang van de inhuur van externen is niet centraal beschikbaar

610 Centraal inzicht in de omvang van de uitgaven aan externen is niet eenvoudig te verkrijgen, door de wijze waarop deze uitgaven worden geregistreerd in de financiële administratie. De conclusie uit het project 'Naar een effectievere organisatie' dat er onvoldoende inzicht is in het gemeentelijk inkoopvolume, is hiermee nog steeds geldig. Hierdoor ontstaat een rechtmatigheidsrisico met betrekking tot de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Deze schrijven immers voor dat soortgelijke producten en diensten *gemeentebreed* moeten worden opgeteld om te bepalen of de totale opdrachtwaarde boven het drempelbedrag voor Europees aanbesteden komt.

611 Bij de voorbereiding van inkooptrajecten, bijvoorbeeld bij het afsluiten van raamcontracten, is het eveneens van belang om te beschikken over adequate inkoopmanagementinformatie, om de aan te besteden opdracht goed te kunnen specificeren en onderbouwen.

612 Ook beschikt de gemeente niet over een database of systeem waarin alle overeenkomsten met externe leveranciers zijn geregistreerd. De gemeente loopt hierdoor het risico dat eenzelfde leverancier onder verschillende voorwaarden wordt gecontracteerd door de gemeente, dat slechte presterende leveranciers op een andere plaats weer worden ingehuurd of dat aflopende contracten stilzwijgend worden verlengd.

Lerend vermogen van de organisatie wordt nog onvoldoende gevoed

Ervaringen met leveranciers worden niet centraal geregistreerd

613 De gemeente beschikt niet over een leveranciersmanagementsysteem, en wijkt hiermee af van het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid. Ervaringen en afspraken met leveranciers worden niet structureel en centraal geregistreerd. Hierdoor kan het gebeuren dat een leverancier die eerder slecht heeft gepresteerd, door een andere sector toch wordt ingehuurd.

Projectevaluaties vinden niet standaard plaats

614 Binnen de gemeente vinden evaluaties, tussentijds en na afloop van een inhuurtraject, niet structureel plaats. Er bestaan geen gemeentebrede richtlijnen of standaarden voor de uitvoering van evaluaties. Hierdoor wordt onvoldoende geleerd van eerdere trajecten, zowel qua *proces* (nakomen van afspraken, deskundigheid, klantgerichtheid) als qua *resultaat* (bruikbaarheid resultaat, doorlooptijd, kosten, benodigde aansturing).

Dossiervorming laat ruimte voor verbetering

615 Het is van belang om zowel de voorbereiding als de uitvoering van een project goed vast te leggen, om gemaakte keuzes en besluitvorming achteraf goed te kunnen verantwoorden. Dit verkleint het risico op geschillen en discussies tijdens of na afloop van een inhuurtraject en vergemakkelijkt de overdracht van informatie bij eventuele personeels- of organisatiewisselingen.

616 De onderzoekers hebben geconstateerd dat de dossiervorming kan worden verbeterd. De gemeente hanteert geen standaard wijze van dossiervorming, waardoor inhuurtrajecten op zeer uiteenlopende wijze worden gedocumenteerd en essentiële documenten soms alleen in persoonlijke (elektronische) archieven zijn opgenomen. De ervaring van de onderzoekers is dat het ontwikkelen van een standaard wijze van dossiervorming betrekkelijk makkelijk kan worden gerealiseerd. Om af te dwingen dat deze standaard vervolgens ook wordt toegepast in de organisatie, kan sturing en controle echter wel belangrijk zijn.

Noodzaak tot inschakeling externen is bij grotere casussen voldoende onderbouwd

617 Binnen het onderzoek zijn met name grotere casussen (qua opdrachtwaarde) onderzocht. Bij deze casussen was de noodzaak tot inschakeling van externen in het algemeen voldoende onderbouwd. De argumentatie om extern in te huren, in plaats van uitvoering door de eigen organisatie, was plausibel, zij het dat deze keuze vaak niet expliciet is vastgelegd. Ook is er geen mechanisme binnen de gemeente om te inventariseren of elders wél benodigde capaciteit of expertise beschikbaar is.

618 De specificatie van de gevraagde dienstverlening was bij sommige casussen summier. Hierdoor loopt de gemeente het risico niet de juiste dienstverlening geleverd te krijgen, of dat tijdens de rit flinke bijsturing noodzakelijk is. Tenslotte bleek dat vaak vooraf wel wordt nagedacht over een effectieve inkoopstrategie, maar dat gemaakte keuzes niet altijd expliciet zijn vastgelegd.

Er is geen eenduidig kader voor informatievoorziening aan de Raad

619 Er zijn geen eenduidige afspraken over de informatievoorziening aan de Raad over de inhuur van externen. Ook wet- en regelgeving geven geen uitsluitsel over de wijze waarop de Raad moet worden geïnformeerd. Over de omvang van de inhuur van externen wordt gerapporteerd in de productenbegroting van de gemeente (afwijkingen van budgetten en begroting), maar deze wordt niet standaard aan de Raad opgestuurd. De financiële verantwoording aan de Raad vindt primair plaats via de programmabegroting.

620 Uit het onderzoek blijkt dat Raad en College verschillend denken over de huidige wijze van informatievoorziening. Het College is van mening dat de inhuur van externen een bedrijfsvoeringsaangelegenheid is, en vindt de huidige informatievoorziening aan de Raad voldoende. De Raad daarentegen is van mening dat zij, om haar taak als toezichthouder te kunnen vervullen, meer informatie moet krijgen over de uitgaven aan externen om te kunnen bepalen of middelen doelmatig en doeltreffend zijn besteed. De Raad heeft hiervoor echter geen kaders vastgesteld waaraan kan worden getoetst.

A Toetsingskader

1 Deze bijlage bevat het toetsingskader dat is gehanteerd als basis voor de verzameling en analyse van de onderzoeksgegevens. Elke onderzoeksvraag (zie hoofdstuk 0) is geoperationaliseerd in toetsbare elementen. Per element is tevens aangegeven welke 'norm' is gehanteerd waaraan de gemeente Alkmaar zou moeten voldoen. Onontkoombaar is dat bij sommige deelvragen geen 100% eenduidige en sluitende norm kan worden bepaald. In voorkomende gevallen zal toetsing daarom plaatsvinden op basis van expert opinion van de onderzoekers aan de hand van combinaties van bevindingen. Hieronder is het toetsingskader gestructureerd weergegeven.

Omvang van de inhuur van externen

2 Voor de bepaling van de inhuur van externen is geen toetsingskader opgesteld. De te verzamelen informatie betreft feitelijke constatering. Er wordt geen oordeel uitgesproken over de omvang van de inhuur.

Regels en procedures voor de inschakeling van externen

Onderzoeksitem	Norm
Vraag 2-1: Welke beleidskeuzes zijn gemaakt ten aanzien van de inhuur van externen?	
Bevat het beleid een adequate langetermijnvisie of -strategie met betrekking tot de inhuur van externen?	Gemeentebreed zijn kaderstellende en richtinggevende keuzes gemaakt welke activiteiten zelf worden uitgevoerd en welke activiteiten het beste door externen kunnen worden ingevuld.
Wat schrijft het beleid voor met betrekking tot de verantwoordelijkheden voor de inschakeling van externen?	Taken en bevoegdheden zijn eenduidig vastgelegd in (beleids-)documenten.
Bestaat er beleid met betrekking tot het gezamenlijk uitvoeren van inhuurtrajecten, of het (verplicht) gebruik maken van mantelcontracten? Is er controle op de naleving van dit beleid?	Doelmatig beleid is gericht op het gezamenlijk inkopen van met name 'standaard' diensten.
Wat schrijft het beleid voor, afhankelijk van de opdrachtwaarde, met betrekking tot het aantal partijen dat wordt uitgenodigd een offerte in te dienen?	Doelmatig beleid is gericht op het zorgen voor voldoende concurrentie bij de inhuur van externen. In het algemeen betekent dit dat minimaal drie partijen worden uitgenodigd te offrenen.
Op welke wijze wordt de naleving van het beleid en de interne procedures en richtlijnen bewaakt?	De taak om de naleving te controleren moet op een duidelijk punt in de organisatie zijn belegd.
Op welke wijze wordt inzicht verkregen in de omvang van de kosten van de inhuur van externen?	Op eenvoudige wijze kan aan de hand van de financiële administratie worden bepaald hoeveel wordt uitgegeven aan de inhuur van externen (uitgesplitst naar soorten inhuur).
Vraag 2-2: Voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente aan de Europese richtlijnen inzake de verplichting tot Europees aanbesteden?	
Wordt in het inkoop- en aanbestedingsbeleid naar de correcte Richtlijn verwezen?	In het inkoop- en aanbestedingsbeleid dient bij verwijzing naar de Richtlijn voor Europees aanbesteden, verwezen te worden naar de Richtlijn 2004/18/EG.
Komen de drempelbedragen overeen met die vermeld in de Richtlijn 2004/18/EG?	Drempelbedragen zijn altijd up to date op de online versie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
Komen de termijnen overeen met die vermeld in de Richtlijn 2004/18/EG?	De termijnen zijn gelijk aan die vermeld in de Richtlijn 2004/18/EG en er wordt een onderscheid gemaakt tussen de openbare en de niet-openbare procedure.

Vraag 2-3: Voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente aan de Europese richtlijnen inzake de keuze voor het type aanbestedingsprocedure?	
Komen voorgeschreven aanbestedingsprocedures in het inkoop- en aanbestedingsbeleid overeen met die in de Europese richtlijnen?	Inkoop- en aanbestedingsbeleid mag op dit punt niet strijdig zijn met de Richtlijn 2004/18/EG.
Vraag 2-4: Welke procedures en richtlijnen zijn opgesteld ten aanzien van (een doeltreffende) behoeftestelling?	
Welke richtlijnen zijn er met betrekking tot de onderbouwing van inhuurbeslissingen?	De beslissing tot inhuur wordt duidelijk gemotiveerd en vastgelegd en wordt genomen door de bevoegde persoon. Er wordt intern gezocht naar alternatieven.
Welke richtlijnen zijn er met betrekking tot de specificatie van de vraag?	De specificatie omvat ten minste een duidelijke doelstelling, resultaat, afbakening, planning en kostenraming. Tevens wordt aandacht besteed aan randvoorwaarden en eventuele risico's.
Zijn er standaard specificaties beschikbaar?	Standaard specificaties kunnen voor bepaalde inkooppakketten zorgen voor een doeltreffende vraagstelling en een uniforme uitstraling naar de markt.
Worden er standaard (selectie- en gunnings)criteria voorgeschreven op basis waarvan de externen worden geselecteerd?	(Selectie- en gunnings)criteria zijn functioneel en proportioneel en worden consequent toegepast.
Vraag 2-5: Zijn er adequate (doelmatige) procedures en richtlijnen opgesteld die ten grondslag liggen aan het verwervingsproces?	
Wordt een marktconsultatie of -analyse uitgevoerd of moet worden gemotiveerd indien deze niet is uitgevoerd?	Inzicht in de markt dient onderdeel uit te maken van het voorbereidingsproces.
Wordt bij de selectie van externen gebruik gemaakt van informatie over eerdere ervaringen met deze externen?	Informatie over eerdere ervaringen met leveranciers is centraal beschikbaar binnen de gemeente.
Welke competenties / functies worden betrokken bij een aanbesteding (inkopers, materiedeskundigen, kostenexperts, juridische ondersteuning)?	Benodigde betrokkenheid is afhankelijk van aard en omvang van de opdracht. Inkoopexpertise en materiedeskundigheid dienen in alle gevallen te zijn betrokken.
Wat schrijven de interne richtlijnen voor met betrekking tot het afsluiten van raamovereenkomsten?	Raamovereenkomsten kunnen kostenverlagend werken. Het afsluiten van een raamovereenkomst moet altijd worden overwogen bij gelijksoortige diensten die door meerdere diensten worden afgenomen.
Wat schrijven de interne richtlijnen voor met betrekking tot het vastleggen in de overeenkomst van afspraken over kwaliteit, kosten, (tussen-)rapportages, afstemming en projectwijzigingen?	Afspraken over kwaliteit, kosten, (tussen-)rapportages, afstemming en projectwijzigingen moeten zijn vastgelegd in de overeenkomst.
Zijn er modelcontracten en standaard inkoopvoorwaarden beschikbaar?	Modelcontracten en standaard inkoopvoorwaarden werken kosten- en risicoverlagend en moeten daarom gemeentebreed beschikbaar zijn.
Welke interne richtlijnen zijn er met betrekking tot de besluitvorming en ondertekening van de overeenkomst?	Het gunning van een opdracht aan een externe partij moet door tenminste twee bevoegde personen zijn gefiatteerd.
Welke interne richtlijnen zijn er met betrekking tot de vastlegging van het selectieproces?	Het verloop van de selectiefase is vastgelegd: offerteaanvraag, ontvangen offertes, namen uitvoerders, motivatie van de keuze, kopieovereenkomst.
Vraag 2-6: Zijn er procedures en richtlijnen opgesteld voor het meten van de voortgang en prestaties van een opdracht, en zijn deze gericht op doeltreffendheid?	
Is er een verplichting een interne projectleider aan te stellen die verantwoordelijk is voor procesbewaking?	Interne projectleider bewaakt prestaties, doorlooptijd, urenverantwoording en kosten.
Zijn er interne richtlijnen voor voortgangsrapportages?	Voortgangsrapportages en/of -besprekingen vinden regelmatig plaats (rapportage over voortgang vs. planning, deelresultaten en projectrisico's). Vastleggen in projectdossier.
Zijn er interne richtlijnen voor het toekennen van meerwerk?	Afspraken over meerwerk / meerkosten zijn schriftelijk vastgelegd en voldoende onderbouwd.
Vraag 2-7: Zijn er procedures en richtlijnen opgesteld voor het evalueren van opdrachten waarvoor externen zijn ingeschakeld, en zijn deze gericht op doelmatigheid (wat kunnen we leren voor een volgende keer) en doeltreffendheid (zijn afgesproken prestaties geleverd)?	
Is uitvoering van een evaluatie verplicht gesteld?	Evaluatie vindt plaats bij alle opdrachten boven een bepaalde omvang, wordt schriftelijk vastgelegd en is toegankelijk voor andere afdelingen.
Is evaluatie van het proces van inhuur verplicht?	Evaluatie van het proces vindt plaats (nakomen van afspraken, deskundigheid, klantgerichtheid).
Is evaluatie van het resultaat van de inhuur verplicht?	Evaluatie van het resultaat vindt plaats (bruikbaarheid resultaat, doorlooptijd, kosten, benodigde aansturing).
Is het opleveren van een overdrachtsdocument verplicht?	Een overdrachtsdocument is (vaak) gewenst bij inhuur van externe deskundigheid (kennisoverdracht, documentatie, instructies en hulpmiddelen).

Naleving van de regels en procedures voor de inschakeling van externen

Onderzoeksitem	Norm
Vraag 3-1: Wordt, bij de te onderzoeken casussen, het inkoop- en aanbestedingsbeleid gevolgd?	
Is binnen het inhuurtraject de eindverantwoordelijkheid op de juiste wijze belegd?	De juiste keuze is gemaakt: centrale eenheid inkoop, (tijdelijk) inkoopteam, decentrale functionaris.
Wordt de juiste procedure gevolgd (afhankelijk van geraamde opdrachtwaarde en type opdracht)?	Inhuurtraject moet aan inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoen op genoemde aspect.
Wordt het juiste aantal gegadigden uitgenodigd?	Inhuurtraject moet aan inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoen op genoemde aspect. Hoe groter de financiële omvang des te meer en breder zal concurrentie worden gesteld.
Vraag 3-2: Worden, bij de te onderzoeken casussen, de interne richtlijnen voor de inschakeling van externen gevolgd?	
Zijn de interne richtlijnen (evt. per sector) gevolgd en zo niet is er een onderbouwing aanwezig waarom hiervan is afgeweken?	Het proces voor de inschakeling van externen moet aan interne richtlijnen voldoen voor zover deze aanwezig zijn.
Vraag 3-3: Worden, bij de te onderzoeken casussen, de interne richtlijnen voor mandatering gevolgd?	
Wie (functie) heeft het contract getekend en was deze persoon in die functie gemandateerd om voor het gecontracteerde bedrag te tekenen?	De ondertekenaar moet gemandateerd zijn voor het ondertekenen van het contract.
Zijn machtigingsdocumenten aanwezig in het dossier (indien van toepassing)?	De ondertekenaar moet gemachtigd zijn voor het ondertekenen van het contract.

Onderbouwing van de noodzaak tot inschakeling van externen

Onderzoeksitem	Norm
Vraag 4-1: Is voldoende helder geformuleerd wat de behoefte is (gevraagde diensten en 'aantallen')?	
Is er een adequate inkoopstrategie opgesteld?	Inkoopstrategie moet tenminste de volgende elementen bevatten: duidelijke doelstelling, specificatie, resultaat en scope, keuze aanbestedingsprocedure, aantal uitnodigingen tot inschrijving, keuze contractvorm. Deze elementen moeten in lijn zijn met de inhoud van het gevraagde. Minimaal 3 partijen zijn uitgenodigd (behalve bij zeer kleine opdrachten).
Zijn de diensten en gevraagde aantallen (c.q. looptijd) helder geformuleerd?	Een heldere behoeftestelling en duidelijke kwaliteitscriteria zijn essentieel om te bewerkstelligen dat het aangeboden zo goed mogelijk aansluit bij het gevraagde.
Vraag 4-2: Wordt bij iedere behoefte voldoende onderbouwing gegeven en vastgelegd voor de inschakeling van externen?	
Is er een duidelijke motivatie / afweging gegeven waarom tot de inschakeling van derden wordt overgegaan?	Motivatie / afweging is vastgelegd in projectdossier (bij grotere aanbestedingen) of kan mondeling worden toegelicht (toetsing in diepteinterviews).
Is er gezocht naar alternatieven binnen de eigen organisatie?	Alternatieven binnen eigen organisatie zijn onderzocht en keuze voor externe inhuur is voldoende onderbouwd.
Is er een adequate raming opgesteld?	Raming moet volledig zijn (alle posten conform PvE) en de hoogte van de posten moet reëel zijn. Raming maakt onderdeel uit van projectdossier.

Informatievoorziening aan College en Raad

Onderzoeksitem	Norm
Vraag 5-1: Welke interne richtlijnen bestaan er voor de informatievoorziening aan College en Raad over de inschakeling van externen?	
Welke interne regels/richtlijnen bestaan er voor de wijze waarop het College wil worden geïnformeerd over inkoop in het algemeen, en de inhuur van externen in het bijzonder?	Er is sprake van een onderbouwde, vastgelegde keuze.
Welke regels/richtlijnen heeft de Raad opgesteld m.b.t. de wijze waarop zij wil worden geïnformeerd over inkoop in het algemeen, en de inhuur van externen in het bijzonder?	Er is sprake van een onderbouwde, vastgelegde keuze.
Vraag 5-2: Zijn deze interne richtlijnen bij de te onderzoeken casussen nageleefd?	
Bestaat bij een individueel inhuurtraject dat onderzocht wordt een verplichting tot informeren van de Raad en/of het College, en, zo ja, is dit terug te vinden in een verantwoording aan de Raad / het College?	Verantwoording aan Raad / College moet traceerbaar zijn indien informatieverplichting bestaat bij een inhuurtraject
Vraag 5-3: Is de verantwoordelijk wethouder van oordeel dat het College van voldoende sturingsinformatie wordt voorzien over de inschakeling van externen?	
Is de geïnterviewde wethouder van oordeel dat de informatievoorziening voldoende is?	(Subjectief) oordeel van wethouder over tijdigheid, duidelijkheid en inhoud van de informatie en wijze waarop informatie is verspreid.
Vraag 5-4: Zijn de geïnterviewde raadsleden van oordeel dat de Raad van voldoende informatie wordt voorzien over de inschakeling van externen?	
Zijn de geïnterviewde raadsleden van oordeel dat de informatievoorziening voldoende is?	(Subjectief) oordeel van raadsleden over tijdigheid, duidelijkheid en inhoud van de informatie en wijze waarop informatie is verspreid.

B Lijst met onderzochte casussen

Overzicht casussen

1 Als onderdeel van het onderzoek zijn zeven casussen onderzocht, om een beeld te krijgen van hoe de inschakeling van externen in de praktijk plaatsvindt. Deze zeven casussen zijn zodanig geselecteerd dat zoveel mogelijk inkooppakketten en sectoren erbij betrokken zijn geweest. De gesommeerde opdrachtwaarde bedraagt circa 5,5 miljoen euro.

2 De volgende casussen zijn in het onderzoek betrokken:

- (a) Sector Financiën & Informatievoorziening - Accountantsdiensten:
 - (i) Leverancier: Deloitte;
 - (ii) Omvang: € 180.000,-;
 - (iii) Aanbestedingsprocedure: openbare procedure (Europese aanbesteding);
- (b) Sector Bestuursondersteuning - Digitale dienstverlening (ICT):
 - (i) Leverancier: Interaccess;
 - (ii) Omvang: € 165.000,-;
 - (iii) Aanbestedingsprocedure: openbare procedure (Europese aanbesteding);
- (c) Sector Economie, Grond en Gebouwen - Architectenselectie Facilitair Centrum Alkmaar-Noord:
 - (i) Leverancier: BRTA;
 - (ii) Omvang: € 568.700,-;
 - (iii) Aanbestedingsprocedure: niet-openbare procedure (Europese aanbesteding);
- (d) Sector Personeel & Organisatie - Uitzendkrachten:
 - (i) Leverancier: Randstad en nieuw te contracteren leverancier²²;
 - (ii) Omvang: circa 3 miljoen euro op jaarbasis;
 - (iii) Aanbestedingsprocedure: niet-openbare procedure (Europese aanbesteding);
- (e) Sector Stadsontwikkeling - Parkeertoezicht:
 - (i) Leverancier: Politie Noord-Holland Noord;
 - (ii) Omvang: circa € 900.000,- op jaarbasis;
 - (iii) Aanbestedingsprocedure: enkelvoudig onderhands;

²² Voor het inkooppakket Uitzendkrachten is zowel de totstandkoming van het aflopende raamcontract met Randstad onderzocht, als de lopende aanbesteding voor een nieuw raamcontract.

- (f) Sectoren Bestuursondersteuning/Stadsbeheer - Ingenieursdiensten Friese Brug (Bus Online):
 - (i) Leverancier: Oranjewoud;
 - (ii) Omvang: € 664.450,-;
 - (iii) Aanbestedingsprocedure: niet-openbare procedure (Europese aanbesteding);
- (g) Sector Stadsontwikkeling - Ondersteuning opstellen Regionale Bereikbaarheidsvisie:
 - (i) Leverancier: XTNT;
 - (ii) Omvang: € 54.490,-;
 - (iii) Aanbestedingsprocedure: meervoudig onderhands.

Checklist dossierinhoud

3 De contactpersonen voor de zeven casussen is gevraagd om, voor zover beschikbaar, de volgende documenten aan te leveren (in ieder geval de vetgedrukte documenten):

- (a) Plan van aanpak/startdocument/(deel)projectplan;
 - (i) Verslag van analyse of inhuur noodzakelijk is, danwel of interne capaciteit beschikbaar is;
 - (ii) Interne afspraken inzake interne samenwerking;
 - (iii) Verslag van marktverkenning/marktconsultatie/marktanalyse;
 - (iv) Inkoop- of aanbestedingsstrategie;
 - (v) Verantwoordingsinformatie en notities ten behoeve van besluitvorming;
- (b) Raming van de opdracht(waarde)/inschrijfbedragen/Total Cost of Ownership;**
- (c) Programma van Eisen/specificaties;**
- (d) Selectieleidraad en bestek/offerteaanvraag/uitnodigingsbrieven;
- (e) (Concept) overeenkomst en/of een getekend contract/opdrachtbrief;**
- (f) Verslag van contractbesprekingen;
- (g) Afspraken met betrekking tot contractmanagement/leveranciersmanagement;**
- (h) Gunningsresultaat;
- (i) Wijzigingen in het contract gedurende de uitvoering van de opdracht;**
- (j) Tussentijdse evaluaties en voortgangsrapportages/Eindevaluatie van de dienstverlener en/of het project.**

C Lijst met geïnterviewden

I In het kader van dit onderzoek zijn de volgende personen geïnterviewd:

- (a) Dhr. P. Blom - Sector Facilitair (Centrale Eenheid Inkoop);
- (b) Mevr. M. Bolte - Fractievoorzitter Leefbaar Alkmaar;
- (c) Dhr. P. Broersen - Sector Financiën en Informatievoorziening (Informatievoorziening);
- (d) Dhr. J. Cox - Gemeentesecretaris;
- (e) Dhr. P. Cruiming - Sector Economie, Grond en Gebouwen (Vastgoedbeheer);
- (f) Dhr. A. Douma - Fractievoorzitter CDA;
- (g) Mevr. G. Kay - Sector Stadsontwikkeling (Verkeer & Vervoer);
- (h) Dhr. J. Klumper - Sector P&O (interim-hoofd);
- (i) Dhr. J. Krieckaert - Directieraad;
- (j) Dhr. J. Nanne - Sector Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hoofd Financieel Economische Zaken);
- (k) Dhr. D. Oostrom - Sector Financiën & Informatievoorziening (sectorhoofd);
- (l) Dhr. R. Oskamp - Sector Facilitair (Centrale Eenheid Inkoop);
- (m) Mevr. A. Rus - Jansen - Sector Stadsontwikkeling (Verkeer & Vervoer);
- (n) Mevr. K. van der Valk - Sector Stadsbeheer (hoofd Afvalstoffen, Reiniging en Techniek);
- (o) Dhr. A. van Veen - Sector Financiën & Informatievoorziening (hoofd Financieel Beleid);
- (p) Dhr. J. Visser - Sector Bestuursondersteuning (Projectmanagement);
- (q) Dhr. C. van Vliet - Wethouder Financiën;
- (r) Dhr. A. Wiering - Sector Financiën & Informatievoorziening (Interne Controle Proces Analyse);
- (s) Dhr. C. Zwart - Sector Facilitair (hoofd Centrale Eenheid Inkoop).

D Literatuurlijst

I Tijdens het onderzoek is onder meer gebruik gemaakt van de volgende bronnen en documentatie²³:

- (a) Adviesrapport 'Gemeente Alkmaar Flexadvies', Randstad HR Projecten, 1 december 2004;
- (b) Algemene inkoopvoorwaarden diensten (versie 20 juni 2005);
- (c) Alknet, intranet gemeente Alkmaar (geraadpleegd op 8 februari 2006);
- (d) Bedrijfsplan Sector Facilitair, oktober 1999;
- (e) Diverse communicatie en verslagen met betrekking tot projectgroep en werkgroepen Verbetering Inkoop Performance, 2000 en 2001;
- (f) Eindnota 'Naar een Effectievere Organisatie', maart 1997;
- (g) Handboek Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 18 mei 2000;
- (h) Inventarisatie wenselijke Tools & Middelen binnen gemeente Alkmaar (door werkgroep Inkoop & Aanbesteden), versie 30 juni 2000;
- (i) Kermtaken gemeente Alkmaar, 28 januari 2005;
- (j) Machtigingsrichtlijn voor bestellen en inkopen (geen datum);
- (k) Nota aan B&W inzake 'Politieke kaders inkoopbeleid', 29 oktober 2005;
- (l) Nota aan B&W inzake 'Vervolgaanpak rechtmatigheid', 21 maart 2006;
- (m) Nota aan Directieraad inzake 'Raamovereenkomsten commoditeiten', 10 juni 2005;
- (n) Nota aan Directieraad inzake 'Staatssteun', 15 december 2005;
- (o) Organogram ambtelijke organisatie;
- (p) Overzicht ingeschakelde externe adviseurs voor beleids- of organisatieadviezen of voor interim-management in 2000;
- (q) Programmabegroting 2006;
- (r) Programmarekening 2004;
- (s) Raadsnota 'De taken van de gemeente ter discussie', 18 oktober 2005;
- (t) Raadsnota 'Voorstel aanpak rechtmatigheid', 22 maart 2005;
- (u) Rapportage inzake de analyse van het toetsingkader in het kader van het rechtmatigheidsbeheer 2005 van de gemeente Alkmaar, Ernst & Young, 28 februari 2006;
- (v) Rapport inhuurpersoneel in opdracht van stuurgroep 'Landelijke Bezuinigingen' (en onderliggende tabellen), 24 november 2003;
- (w) Validatierapport Kermtakeninventarisatie, BMC, 28 januari 2005;
- (x) Verslag Raadscommissie Bestuur en Middelen, 13 december 2005.

²³ Ontvangen documentatie met betrekking tot de onderzochte casussen is niet opgenomen in deze lijst.

Bijlage 4

Inschakeling van externen door de gemeente Alkmaar

Reactie op zienswijze ambtelijk wederhoor

Barnveld, 10 mei 2006

Referentie: MBL/mvd/05.373a

Auteur(s): drs. E.M. (Esther) Sluis-Thiescheffer

drs. M. (Michiel) Blom

ir. P.A.C. (Patrick) Tazelaar

Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Zienswijze Directieraad en sectorhoofden	4
2 Zienswijze inkoopcoördinator	7

Voorwoord

In de periode januari tot en met maart 2006 heeft advies- en onderzoeksbureau Significant in opdracht van de Rekenkamercommissie een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop externen worden ingeschakeld binnen de gemeente Alkmaar. Dit heeft geresulteerd in een conceptrapport van bevindingen dat op 12 april 2006 is opgeleverd aan de Rekenkamercommissie. Op 13 april heeft de Rekenkamercommissie de Directieraad en de hoofden van de betrokken sectoren verzocht om hun zienswijze kenbaar te maken op de feitelijke bevindingen in het rapport. Op 28 april is aan dit verzoek voldaan. De Rekenkamercommissie heeft aan Significant gevraagd om een schriftelijke reactie op deze zienswijze, waarin wordt aangegeven of deze zienswijze heeft geleid tot aanpassingen in het conceptrapport.

De zienswijze valt uiteen in twee delen. Allereerst een gebundelde reactie van de Directieraad en hoofden van de voormalige sectoren Financiën en Informatievoorziening, Facilitair en Personeel & Organisatie en de hoofden van de sectoren Stadsontwikkeling, Bestuursondersteuning, Stadsbeheer en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarnaast is een separate reactie ontvangen van de inkoopcoördinator van de gemeente¹. In twee aparte hoofdstukken wordt op deze reacties ingegaan. De gemaakte opmerkingen zijn genummerd, de reactie van Significant volgt direct na iedere opmerking (in cursief)².

Drs. M. (Michiel) Blom, projectleider Significant

¹ De reactie van de inkoopcoördinator bestaat voor een groot deel uit opmerkingen die meer intern van aard zijn en niet direct betrekking hebben op het rapport van bevindingen. De concerncontroller heeft een selectie gemaakt van de opmerkingen van de inkoopcoördinator die wel direct het rapport betreffen. In hoofdstuk 2 wordt alleen ingegaan op dit geselecteerde deel van de reactie.

² Waar in de zienswijze wordt gerefereerd aan bepaalde alinea's en paginanummers, heeft dit betrekking op de nummering in de conceptversie van het rapport van bevindingen. Deze kan enigzins afwijken van de nummering in de definitieve versie.

I Zienswijze Directieraad en sectorhoofden

I01 De aanleiding voor het onderzoek, zoals verwoord in het rapport van Significant (blz. 1), betreft: "het gevoel bij de gemeenteraad dat frequent externen worden ingeschakeld en het ontbreken van inzicht in noodzaak, omvang en kosten". Gelet op deze centrale vraagstelling hebben wij de nodige twijfels in hoeverre de voorliggende rapportage van Significant hierop afdoende antwoord geeft.

De centrale vraagstelling die de Rekenkamercommissie voor dit onderzoek heeft geformuleerd, luidt: "In welke omvang worden externen ingeschakeld, welke regels en richtlijnen zijn daarbij van toepassing, voldoen deze en worden zij nageleefd? Is daarbij de noodzaak voor de inschakeling voldoende onderbouwd en is daarover correct gerapporteerd aan College en Raad?"

Het rapport van bevindingen en de daarin verwoorde conclusies geven naar de mening van de onderzoekers afdoende antwoord op deze centrale vraagstelling. De centrale vraagstelling sluit op haar beurt goed aan bij de in de zienswijze geciteerde aanleiding voor het onderzoek. Immers, het inschakelen van externen is op zichzelf niet 'goed' of 'fout'. Dit hangt af van de keuzes die hierover door de gemeentelijke organisatie zijn gemaakt. Om te kunnen bepalen of 'frequent' externen worden ingehuurd en of de keuze om in te huren goed is onderbouwd, is om te beginnen een eenduidig en geoperationaliseerd kader nodig dat richtinggevend is voor de wijze waarop medewerkers in de sectoren externen inhuren. Pas daarna kan worden vastgesteld of daadwerkelijk frequent externen zijn ingeschakeld.

I02 Het rapport levert naar onze mening op zich een goede analyse van de knelpunten die er binnen de inkooporganisatie van de gemeente Alkmaar bestaan. Dit blijkt ook wel uit het geringe aantal feitelijke opmerkingen van de sectoren. Wat wij echter wel missen is de vermelding van het feit dat wij al eerder de concrete opdracht hebben gegeven aan de fungerend concerncontroller en de afdeling inkoop om, samen met de sectoren, voorjaar 2006 een verbeterprogramma voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid op te stellen.

De onderzoekers zijn verheugd te vernemen dat het rapport een goede analyse vormt van de knelpunten binnen de inkooporganisatie. Met betrekking tot het verbeterprogramma voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid verwijzen de onderzoekers naar de opmerking die hierover is gemaakt op pagina 18 van het rapport van bevindingen. Het verbeterprogramma was ten tijde van het onderzoek nog niet afgerond. De resultaten hiervan konden daardoor nog niet worden vermeld in het rapport van bevindingen.

I03 De verwoording van de knelpunten is naar onze opvatting niet erg toegankelijk voor raadsleden en derden en zouden deze en gene wellicht op het verkeerde been kunnen zetten. Wij schrijven dit toe aan het ontbreken van een soort managementsamenvatting, waarin de belangrijkste conclusies op een rij worden gezet. Hierbij zouden uitspraken over de omvang, noodzaak en kostenefficiëntie van de inschakeling van derden door de gemeente Alkmaar verwacht mogen worden. Deze aspecten treffen wij niet of nauwelijks - en voor zover aanwezig enigszins 'weggestopt' - in het rapport aan.

De hoofdstukken 2 tot en met 5 van het rapport van bevindingen geven per onderzoeksvraag een feitelijk overzicht van de bevindingen. Hoofdstuk 2 gaat hierbij in detail in op de omvang van de uitgaven aan externen. Hoofdstuk 6 geeft een overzicht van de belangrijkste conclusies die op basis van de hoofdstukken 3 tot en met 5 kunnen worden getrokken. Dit hoofdstuk moet daarom worden beschouwd als een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. Om de leesbaarheid verder te vergroten zal een beknopte managementsamenvatting aan het rapport worden toegevoegd, evenals enkele inleidende alinea's aan hoofdstuk 6.

I04 Meer specifiek nog de volgende opmerkingen: bij een aantal casussen, zoals o.a. de Friese brug, is in tegenstelling tot de gesignaleerde knelpunten wel degelijk sprake van richtlijnen m.b.t. de archivering en zijn er afspraken gemaakt over het evaluatieprotocol.

De constatering is juist dat op enkele plekken binnen de organisatie eigen standaarden zijn ontwikkeld voor dossiervorming en de uitvoering van evaluaties. Het enige voorbeeld hiervan dat de onderzoekers zijn tegengekomen bij de zeven onderzochte casussen, is het Ingenieursbureau dat verantwoordelijk was voor de 'Friese brug'. Er bestaan geen gemeentebrede richtlijnen of standaarden voor dossiervorming en evaluatie, waardoor dit in de meeste gevallen op ad-hoc basis plaatsvindt. Dit is waar de conclusies op pagina 37 betrekking op hebben.

I05 Bij punt 603 op blz. 34 dient naar onze mening te worden opgenomen dat de gemeente Alkmaar wel beschikt over standaard-inkoopvoorwaarden en deze ook toepast.

Op pagina 21 van het rapport van bevindingen (alinea 334) hebben de onderzoekers geconstateerd dat de gemeente Alkmaar standaard inkoopvoorwaarden voor diensten hanteert, hoewel deze niet zijn toegespitst op de inhuur van externen. De onderzoekers kunnen zich erin vinden om dit in hoofdstuk 6 te laten terugkomen. Hiertoe zullen zij de tweede zin van alinea 603 wijzigen in: "Zo worden weliswaar standaard inkoopvoorwaarden voor diensten gehanteerd binnen de gemeente, maar zijn er bijvoorbeeld geen voorschriften voor de inhoud van een offerteaanvraag, de wijze waarop tarieven tot stand komen, de afspraken die in de overeenkomst met een leverancier dienen te worden vastgelegd en de wijze van dossiervorming."

I06 Ten aanzien van de geconstateerde geringe afwijking van de geldende machtigingsrichtlijn bij de opdracht bereikbaarheidsvisie op blz. 27, meldt de sector Stadsontwikkeling dat er inmiddels nadere afspraken ter voorkoming hiervan binnen de afdeling zijn gemaakt.

De onderzoekers beschouwen het als een goede zaak dat hierover inmiddels nadere afspraken zijn gemaakt.

2 Zienswijze inkoopcoördinator

201 Alinea 318: Onjuist, inkooptoolbox verwijst naar 6 internetsites met veel aanbestedingsinformatie o.a. OVIA, minEZ, Europa decentraal.

De onderzoekers hebben de inkooptoolbox op intranet tijdens het onderzoek uitgebreid geraadpleegd en de genoemde verwijzingen niet aangetroffen. Op zijn minst is dan de conclusie gerechtvaardigd dat deze belangrijke informatie voor de 'gemiddelde gebruiker' binnen de gemeente niet te vinden is.

202 Alinea 319: Onjuist, laatste grote wijziging en aanpassing heeft plaatsgevonden 13/01/2004

Delen van de intranetversie van het Handboek Inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn gewijzigd. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid op zichzelf is echter niet officieel gewijzigd sinds de vaststelling ervan in 2000. Dit zal, zoals gezegd, pas in 2006 plaatsvinden.

203 Alinea 320: Juiste bedragen in Euro's op de inkooptoolbox, er is wel sprake van een dubbele info waarbij oude informatie is blijven staan.

Zie tevens onder 201. De onderzoekers hebben alleen de oude informatie aangetroffen. De conclusie is dus gerechtvaardigd dat de inkooptoolbox op zijn minst verwarring schept bij gebruikers.

204 Alinea 402: Deze opmerking zou ik zelf willen nuanceren, n.l. inhuur personeel valt onder het inkopen van "diensten" en alhoewel niet uitputtend beschreven zijn er wel binnen de inkooptool box richtlijnen te vinden die hiervoor kunnen worden gebruikt. Ca. 70% van de "standaard" inhuur vind plaats via raamovereenkomsten welke d.m.v. een EU-aanbesteding tot stand zijn gekomen, de overige vallen onder decentrale inkoop en betreffen de meest uiteenlopende typen inhuur (zie ook figuur 1). Hiervoor zouden mogelijk raamcontracten kunnen worden opgesteld, gezien de uitgaven. Komt men in iedergeval aan het drempelbedrag over de 4 jaren gerekend.

Hoewel inkoop een stap is in ieder inhuurtraject, namelijk de genoemde stap 'verwerving', is de inhuur van externen breder dan inkoop van diensten. Ook de fasen behoeftestelling, uitvoering en evaluatie maken hier namelijk deel van uit. Hiervoor zijn geen richtlijnen vastgesteld, zij het dat de inkooptoolbox wel enkele, vrijblijvende, handreikingen doet. Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 3-1 is aangegeven in hoeverre het inkoop- en aanbestedingsbeleid is gevolgd bij de onderzochte casussen.

205 Alinea 405: Volgens de opgave van de onderzochte casussen (blz43), zijn er geen aanbestedingen die centraal zijn ingekocht, op zich is de scheidslijn tussen centraal en gecoördineerd flinterdun. Belangrijk is dat er op een duidelijke manier kan worden gecommuniceerd met de organisatie over de afgesloten raamcontracten, zodat deelname door een ieder binnen de organisatie mogelijk is.

De onderzoekers zijn het niet eens met de opmerking dat de scheidslijn tussen centraal inkopen en gecoördineerd inkopen flinterdun is. Immers bij centrale inkoop is de Centrale Eenheid Inkoop (CEI) eindverantwoordelijk, waar de CEI bij gecoördineerde inkoop meer een faciliterende rol vervult. In alinea 405 wordt geen oordeel gegeven over de keuze die is gemaakt tussen centraal inkopen en gecoördineerd inkopen. Wel wordt hier geconstateerd dat is afgeweken van het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid.

206 Alinea 416a: Moeilijk aan te geven of inderdaad hier te weinig de kennis en kunde van de markt is geraadpleegd? De CEI heeft behoorlijk wat info van overige collega's uit den lande en laat zich informeren door de branche over de ontwikkelingen. Wellicht dat de marktonderzoeken niet zijn gekoppeld aan het inkoopdossier maar er zijn wel degelijk dergelijke onderzoeken uitgevoerd.

In de gehouden interviews met de verantwoordelijke projectleiders van de onderzochte casussen is niet gebleken dat structureel of frequent gebruik wordt gemaakt van kennis en kunde van de markt. De onderzoekers zullen de formulering van deze zin iets aanpassen.

207 Alinea 416b: Leveranciers informatie kan straks worden bijgehouden in het contractmanagementsysteem. Met nadruk wil ik er wel bij aangeven dat in de praktijk met aanbesteden het lastig zo onmogelijk is om zonder goed gedocumenteerde documenten en een op feiten gebaseerde uitsluiting leveranciers uit te sluiten van deelname!!

De onderzoekers vinden het een goede ontwikkeling dat op termijn leveranciersinformatie in een contractmanagementsysteem kan worden opgenomen.

Een (Europees) aanbestedingstraject vergt inderdaad een zorgvuldige documentatie. Eventuele negatieve ervaringen met eerdere leveranciers moeten worden gebruikt als input voor een nieuw aanbestedingstraject. De behoeftespecificatie moet zodanig zijn dat de eerdere negatieve ervaringen zo veel mogelijk kunnen worden voorkomen.

208 Alinea's 602&603: De opmerking dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van externe inhuur is niet gegarandeerd, door het ontbreken van een eenduidig toetsingkader deel ik niet!! Reden hiervoor is dat het grootste deel van de benodigde inhuur verloopt via raamcontracten en de overige via onderhandse aanbestedingen waarbij d.m.v. concurrentiestellen goede tarieven worden bedongen. Gezien de criteria (426) waaronder wordt ingehuurd is doelmatigheid en

doeltreffendheid in voldoende mate gegarandeerd. De doelmatigheid van inhuurtrajecten worden voor een groot deel bepaald of deze via een raamovereenkomst of via een incidentele aanvraag wordt geplaatst. De coördinatie van inhuur zou wel beter centraal gecoördineerd vanuit bijvoorkeur P&O moeten plaatsvinden en de dossiervorming beter worden afgestemd op de inhuurprocessen binnen de gemeente waarbij ook moet worden gekeken naar de aard van de dienstverlening.

Dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van externe inhuur niet is gegarandeerd, betekent niet dat in de praktijk geen doelmatige en doeltreffende inhuur plaatsvindt. Binnen de gemeente Alkmaar vindt hierop echter, naar het oordeel van de onderzoekers, onvoldoende sturing plaats. Door het ontbreken van kaders en richtlijnen is het niet mogelijk om vast te stellen of daadwerkelijk doelmatig en doeltreffende wordt ingehuurd. Zie ook de reactie, eerder in dit document, onder 101.

Ook het afsluiten van een raamcontract op zichzelf is nog geen garantie voor een doelmatige en doeltreffende inhuur, indien niet vooraf is vastgesteld wanneer inhuur binnen het raamcontract mag of zelfs moet plaatsvinden. Daarnaast is het verwervingsproces, zoals eerder betoogd, maar een onderdeel van het inhuurtraject, naast de fasen van behoeftestelling, uitvoering en evaluatie.