



Gemeente
Roosendaal

INHOUDSOPGAVE

	Voorwoord	<u>blz</u> 3
Hoofdstuk 1	Inleiding	4
Hoofdstuk 2	Probleemstelling	5
	2.1 Opdrachtformulering	5
	2.2 Analyse en uitwerking opdracht	5
	2.3 Afbakening / verantwoording	6
Hoofdstuk 3	Onderzoeksmethodiek en inhoudelijke activiteiten	7
	3.1 Verantwoording	7
	3.2 Communicatie	7
	3.3 Inhoudelijke activiteiten	7
	3.4 Planning	8
Hoofdstuk 4	Inventarisatie	9
	4.1 Algemeen	9
	4.2 Kosten 1999 en 2000	10
	4.3 Geselecteerde opdrachten	10
Hoofdstuk 5	Bevindingen	12
	5.1 Algemeen	12
	5.2 Interviews	12
	5.3 Geslaagde en mislukte projecten	15
	5.4 Uitzendbureaus / -personeel	16
Hoofdstuk 6	Verbeteringen externe opdrachten	17
	6.1 Inleiding	17
	6.2 Waarom inschakeling externen ?	17
	6.3 Definitiefase	18
	6.4 Fase van opdrachtformulering en -verstrekking	19
	6.5 Adviesfase	20
	6.6 Besluitvorming-, implementatie- en evaluatiefase	21
	6.7 Kosten – baten – analyse	22
	6.8 Slot	22
Hoofdstuk 7	Conclusies, aanbevelingen en voorstel	23
	7.1 Conclusies	23
	7.2 Aanbevelingen	24
	7.3 Voorstel	25

Literatuurlijst

Bijlagen:

Bijlage 1:	Raadsvoorstel "Onderwerpselectie en formatie van rekenkamercommissie ten behoeve van tweede onderzoek Roosendaalse Rekenkamer"
Bijlage 2:	Plan van aanpak
Bijlage 3:	Vragenlijst ten behoeve van de evaluatie van advies- en interim-managementopdrachten
Bijlage 4:	Toetsingskader rekenkameronderzoek

VOORWOORD

Aan de leden van de gemeenteraad van Roosendaal.

Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie aan.

Door uw raad is op 21 december 2000 besloten om dit onderzoek in te stellen met als opdracht: "onderzoek naar de inzet van externe bureaus".

De commissie spreekt haar dank uit voor de medewerking van alle betrokkenen, met name de gespreksdeelnemers aan de interviews en de ambtelijke medewerkers die de vragenlijsten hebben ingevuld. De reacties op de 58 vragenlijsten zijn zorgvuldig opgesteld en hebben de nodige tijd en energie gevergd; daarvoor is de rekenkamercommissie de betreffende budgethouders in het bijzonder zeer erkentelijk.

De commissie bedankt ook de ambtelijke adviseurs, de heer J.P. Kruf, gemeentesecretaris, de heer J.P.J. van Gool, hoofd financiën en control, en de heren M.G.J. Smit en J.F.M. Poiesz, senior adviseurs P&O - beleid, voor hun goede inbreng.

De commissie spreekt ook haar dank uit voor de overige ondersteuning door het ambtelijk apparaat, in het bijzonder de heer J.L.M. Becx, die het administratieve onderzoek naar de kosten van externen van 1999 en 2000 heeft verricht.

Zonder de grote inzet en het goede organisatorische vermogen van de ambtelijke secretarissen van de commissie, de heer H.J.J. van Leent en mevrouw M.E. Dijkers - Vromans, zouden wij dit rapport niet op tijd aan u hebben kunnen uitbrengen. Wij danken hen voor het vele werk dat zij hebben verricht.

De rekenkamercommissie hoopt met dit rapport aan uw opdracht te hebben voldaan.

Namens de rekenkamercommissie,

P.P.M. van Steekelenburg, voorzitter.

Roosendaal, 4 september 2001.

1. INLEIDING

Omdat de raad wenst te kunnen beschikken over een aanvullend en politiek gestuurd instrument voor beleidsonderzoek, is op basis van de programmatische afspraken van december 1996 de Roosendaalse Rekenkamer ingesteld.

Tot de feitelijke inrichting is door onze raad in de vergadering van 28 mei 1998 besloten. In die vergadering zijn het inrichtingsdocument en de verordening vastgesteld, welke documenten het fundament vormen voor de Roosendaalse Rekenkamer.

Het onderwerp van het tweede rekenkameronderzoek is, na een voorselectie door de commissie voor algemene en bestuurlijke zaken, door de raad op 21 december 2000 bepaald op een "onderzoek naar de inzet van externe bureaus".

Daarbij is een drietal centrale thema's geformuleerd, dat in *hoofdstuk 2* nader wordt geanalyseerd en geconcretiseerd in een aantal te beantwoorden vragen.

Het raadsvoorstel is als bijlage 1 bijgevoegd.

Voor de beantwoording van deze vragen is de voorbereiding van de contractvorming van de externe opdrachten beoordeeld en het resultaat van de trajecten getoetst.

Er is inzicht gegeven in de kosten van inschakeling van externen, waarbij ter bepaling van de omvang alle kosten (exclusief die van uitzendbureaus) in beeld zijn gebracht. De aandacht heeft zich gericht op de kosten van 1999 en 2000.

Aan de hand van die gegevens heeft de commissie een aantal opdrachten geselecteerd dat voor nader onderzoek in aanmerking kwam.

Door middel van (reacties op) vragenlijsten en interviews heeft de commissie een beeld gekregen van de inzet van externe bureaus in de afgelopen periode. Daaruit heeft de commissie afgeleid welke verbeteringen kunnen worden aangebracht, hetgeen heeft geleid tot het doen van concrete beleidsaanbevelingen.

Zonder hoofdelijke stemming zijn de volgende leden benoemd in de (tweede) rekenkamercommissie: mevrouw C.S.L.J.M. Adriaansen – van Nispen en de heren B.E.P.G. van Antwerpen, C.A.E. Gommers, P.P.M. van Steekelenburg en C.J.P. Swinkels.

Op basis van artikel 9 van de verordening zijn als ambtelijke adviseurs van de commissie de gemeentesecretaris, de heer J.P. Kruf, het hoofd van financiën en control, de heer J.P.J. van Gool, en de beide senior P&O-adviseurs, de heren M.G.J. Smit en J.F.M. Poiesz, aangewezen.

In de eerste vergadering van de rekenkamercommissie is de heer P.P.M. van Steekelenburg tot voorzitter gekozen. Tot ambtelijk secretarissen van de commissie zijn mevrouw M.E. Dijkers – Vromans en de heer H.J.J. van Leent van financiën en control aangewezen.

De rekenkamercommissie heeft een plan van aanpak opgesteld dat in de raadsvergadering van 29 maart 2001 aan de raad is voorgelegd. Daarin was voorzien dat behandeling van het eindrapport in de raadsvergadering van 27 september 2001 zou plaatsvinden.

De commissie is verheugd dat die planning is gerealiseerd.

In *hoofdstuk 3* wordt nader ingegaan op de tijdsplanning van het onderzoek.

In *hoofdstuk 4* wordt de inventarisatiefase nader belicht en met name het "administratieve" onderzoek. Op de bevindingen wordt ingegaan in *hoofdstuk 5*: centraal daarin staan de reacties op de vragenlijsten en de gehouden interviews.

In *hoofdstuk 6* worden mogelijke verbeteringen aangegeven per fase van een externe opdracht. De conclusies en aanbevelingen uit de hoofdstukken 5 en 6 worden tenslotte in *hoofdstuk 7* gegroepeerd.

2. PROBLEEMSTELLING

2.1 OPDRACHTFORMULERING

De algemene opdracht is omschreven als het doen van een onderzoek naar de inzet van externe bureaus.

Omdat zo'n onderzoek erg omvattend kan zijn is reeds op voorhand een drietal centrale thema's c.q. vragen geformuleerd:

1. waarom worden externen ingeschakeld en leidt die inschakeling tot het beoogde effect ?
2. hoe is de relatie van de externen met de staande organisatie, met andere woorden hoe is de aansturing geregeld ?
3. is sprake van een redelijke kosten-baten-verhouding bij de inschakeling van externen ?

Deze drie thema's worden hierna onder 2.2 uitgewerkt.

Eveneens is reeds in het raadsvoorstel aandacht besteed aan de afbakening: daarop zal in 2.3 worden ingegaan.

2.2 ANALYSE EN UITWERKING OPDRACHT

In het plan van aanpak zijn de drie centrale thema's uitgewerkt; op basis daarvan zijn de volgende concrete onderzoeksvragen geformuleerd.

1. waarom worden externen ingeschakeld en leidt die inschakeling tot het beoogde effect ?

Een viertal motieven (met de daarbij behorende "subvragen") kan worden onderscheiden waarom externen worden ingeschakeld:

- a. *gebrek aan capaciteit / kwantiteit:*
Hoe vindt prioriteitsstelling binnen de organisatie (sector / afdeling) plaats ?
Wordt aandacht besteed aan het alternatief voor inschakeling van derden, namelijk uitbreiding van de capaciteit c.q. formatie) ?
- b. *gebrek aan kwaliteit:*
In hoeverre maakt de organisatie zich afhankelijk van het extern bureau ?
Hoe wordt de deskundigheid in de organisatie gewaarborgd na beëindiging van de betreffende opdracht ?
- c. *de behoefte aan objectiviteit / de acceptatiegraad ("vreemde ogen dwingen")*
- d. *wettelijke of andere bepalingen of richtlijnen*

2. hoe is de relatie van de externen met de staande organisatie, met andere woorden hoe is de aansturing geregeld ?

In dat verband is het van belang de diverse stappen (en de daarbij behorende "subvragen") van een adviestraject te onderscheiden:

- a. *definitiefase:*
Is er sprake van een heldere definitie van het probleem ?
Wie is verantwoordelijk voor de definitie van het probleem ?
- b. *fase van opdrachtformulering en –verstrekking:*
Wie is verantwoordelijk voor de opdrachtformulering ?
Hoe wordt de opdracht geformuleerd (kwaliteit opdrachtformulering) ?
Worden binnen de organisatie dezelfde criteria gehanteerd voor inschakeling van externen ?
Is er een bepaald protocol voor de inschakeling van externe bureaus ?
Is er sprake van spelregels en richtlijnen voor de inschakeling van externen ?
Bestaat er bij inschakeling van een extern bureau voldoende inzicht in de markt voor externe bureaus en worden er voldoende offertes aangevraagd ?
Wat is de toegevoegde waarde van de externe adviseur ?
Hoe komt de overeenkomst met de externe adviseur tot stand ?

c. *adviesfase:*

Hoe is de begeleiding van het extern bureau binnen de organisatie tijdens de opdracht geregeld ?
Wie is verantwoordelijk voor de opdrachtuitvoering ?
Wie is verantwoordelijk voor tussentijdse controle ?

d. *besluitvorming-, implementatie- en evaluatiefase:*

Hoe vindt het besluitvormingsproces plaats ?
Wie is verantwoordelijk voor de implementatie ?
Wie is verantwoordelijk voor de evaluatie ?

3. is sprake van een redelijke kosten-baten-verhouding bij de inschakeling van externen ?

Hoe worden de resultaten gemeten ?
Staan de kosten in verhouding tot de baten ?
Wat zijn de bijkomende kosten, zoals de kosten van interne begeleiding, materiaal etc. ?

2.3 AFBAKENING / VERANTWOORDING

De aandacht heeft zich gericht op alle externe kosten, met dien verstande dat de kosten van uitzendbureaus, maar ook van bijvoorbeeld stagiaires en w.s.w.-krachten, buiten beschouwing zijn gelaten.

Gebleken is evenwel dat het onderscheid tussen kosten van uitzendbureaus en externe opdrachten in de administratie niet helemaal consequent is gevolgd. In principe worden kosten van uitzendbureaus, stagiaires en w.s.w.-krachten onder een aparte (sub)kostencategorie (respectievelijk 6.30.100, 6.30.200 en 6.30.300) verantwoord. De kosten van (specifieke) externe opdrachten worden verantwoord onder de kostencategorieën 6.30.000 (personeel van derden) en 6.34.202 (o.a. advieskosten en honoraria). Deze laatste twee categorieën zijn onderwerp van onderzoek geweest, doch gebleken is dat onder die categorieën ook een aantal kosten is verantwoord dat betrekking had op uitzendbureaus. Deze zijn om praktische redenen (zou te arbeidsintensief zijn geweest) niet geëlimineerd. Integendeel, onder de geclusterde geselecteerde opdrachten is een deel van die kosten nader onder de loep genomen.

Opgemerkt wordt dat de kosten van interim-management wel bij het onderzoek zijn betrokken. Deze worden eveneens onder de genoemde onderzochte (sub)kostencategorieën verantwoord. Het criterium voor interim-management (en dus voor het onderscheid met uitzendkrachten) is het leidinggevende - of managementkarakter van de betreffende functie.

In eerste instantie zijn de externe kosten van 1999 en 2000 in beeld gebracht. Die informatie leverde voldoende aangrijpingspunten voor het vervolg van het onderzoek. De kosten van 1998 zijn dan ook niet in beeld gebracht. Daarop is één uitzondering gemaakt en wel voor de kosten van het interim-management: daarvan zijn de kosten van 1998 van enkele opdrachten wel in beeld gebracht omdat de opdrachten terzake, die in 1999 zijn beschouwd, in een aantal gevallen reeds in 1998 waren "opgestart".

Vervolgens zijn niet alle externe kosten c.q. alle externe opdrachten nader onderzocht. Om een redelijke doorkijk te kunnen maken heeft een dusdanige selectie plaatsgevonden, dat zoveel als mogelijk alle soorten opdrachten (zie hierna) en alle organisatieonderdelen in het onderzoek betrokken zijn.

Bij de selectie is geen ondergrens gehanteerd voor de omvang (van de kosten) per opdracht. Ten eerste omdat een qua kostenbedrag beperkte opdracht interessant kan zijn gezien vanuit bijvoorbeeld het leereffect, maar ook omdat sprake kan zijn van qua kostenbedrag beperkte deelopdrachten die in samenhang wel "omvangrijk" zijn.¹

¹ Die samenhang kan betrekking hebben op een totaalopdracht die in diverse deel- of vervolgoopdrachten is opgedeeld maar ook op deelopdrachten die betrekking hebben op een specifiek extern bureau.

3. ONDERZOEKSMETHODIEK EN INHOUDELIJKE ACTIVITEITEN

3.1 VERANTWOORDING

Bij het onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd:

- literatuuronderzoek²;
- dossieronderzoek;
- onderzoek administratieve gegevens;
- interviews.

In paragraaf 3.3 wordt een relatie gelegd tussen deze onderzoeksmethoden en de fase c.q. de hoofdactiviteiten van het onderzoek.

3.2 COMMUNICATIE

De "interne" communicatie binnen de rekenkamercommissie is gerealiseerd middels de vergaderingen: deze hebben frequent plaatsgevonden; van de vergaderingen zijn (interne) verslagen opgemaakt. De eerste vergadering vond plaats op 24 januari 2001. De laatste vergadering, waarin de eindrapportage is vastgesteld, heeft plaatsgevonden op 15 augustus 2001. In totaal is de commissie acht keer bijeen geweest. De verslagen van de (besloten) vergaderingen van de commissie worden, onder verwijzing naar artikel 15 van de verordening op de rekenkamer, niet openbaar gemaakt.

Over de "externe" communicatie richting bestuur en ambtelijke organisatie kan het volgende worden opgemerkt.

De opdrachtverstrekking (middels het raadsvoorstel van 21 december 2000) heeft in openbaarheid in de raad plaatsgevonden en de behandeling van de eindrapportage zal in openbaarheid in de raad plaatsvinden. Voorts heeft terugkoppeling van het concept van de eindrapportage naar betrokkenen en belanghebbenden (college van Burgemeester en Wethouders en Managementteam) plaatsgevonden, die veertien dagen de tijd hebben gehad hun zienswijze aan de commissie kenbaar te maken³.

Tevens is het plan van aanpak van dit rekenkameronderzoek in maart 2001 ter kennisneming aan het college van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad voorgelegd (zie bijlage 2).

Van de interviews met ambtelijke medewerkers zijn interviewverslagen opgesteld, die naar de betrokkenen zijn teruggekoppeld. Tevens heeft met het college van Burgemeester en Wethouders een gesprek plaatsgevonden, waarvan het interviewverslag eveneens is teruggekoppeld. Het onderzoek is ook via Intercom magazine⁴ gecommuniceerd richting ambtelijke organisatie.

Het eindrapport vormt onderdeel van de (openbare) stukken van de raadsvergadering van 27 september 2001.

3.3 INHOUDELIJKE ACTIVITEITEN

Nadat de probleemstelling en de onderzoeksvraag waren geanalyseerd is de rekenkamercommissie gestart met het onderzoek. Tegelijkertijd is een plan van aanpak opgesteld.

Bij het onderzoek zijn de volgende hoofdactiviteiten onderscheiden:

Inventarisatie:

Het onderzoek is gestart met een inventarisatiefase. In die fase heeft de commissie zich door literatuur- en dossieronderzoek verdiept in de materie. Tevens is op basis van diverse vastgestelde en interne notities een toetsingskader opgesteld. De inventarisatiefase heeft evenwel met name bestaan uit een administratief onderzoek. Uit de administratie zijn voor de jaren 1999 en 2000 de kosten van externen geïventariseerd.

² Daartoe behoort ook het door de Commissie Beleidsevaluatie van de gemeente Bergen op Zoom uitgebrachte rapport "Van raad tot daad, evaluerend onderzoek naar de inschakeling van externe adviseurs" van 20-12-1999.

³ Verordening op de rekenkamer gemeente Roosendaal, artikel 14, lid 3.

⁴ Artikel Intercom magazine, nummer 2, mei 2001 (tweede rekenkameronderzoek Roosendaalse Rekenkamer).

Vorbereiding interviews / onderzoek:

Vervolgens heeft de commissie uit de administratieve inventarisatie een aantal externe opdrachten geselecteerd dat voor nader onderzoek in aanmerking kwam. Op de selectiecriteria die daarbij zijn gehanteerd zal in hoofdstuk 4 worden ingegaan. De commissie heeft vragenlijsten opgesteld die aan de betreffende ambtelijk verantwoordelijken zijn toegezonden.

Interviews / onderzoek:

De reacties op de vragenlijsten zijn bestudeerd en beoordeeld. In een beperkt aantal gevallen heeft dat geleid tot aanvullende vragen.

Door middel van interviews met leden van het ambtelijk management heeft de commissie zich een oordeel kunnen vormen over diverse aspecten die een relatie hebben met de inschakeling van externen en het proces van opdrachtformulering tot en met implementatie van externe opdrachten. Op de selectiecriteria die zijn gehanteerd bij de keuze van de geïnterviewden zal in hoofdstuk 5 worden ingegaan.

Evaluatie:

De bevindingen van de interviews en het onderzoek zijn in een concept-rapport verwerkt. Vervolgens heeft een interview plaatsgevonden met het college van Burgemeester en Wethouders. De rekenkamercommissie is daarna gekomen tot een eindevaluatie, die heeft geresulteerd in het formuleren van conclusies en aanbevelingen.

Formuleren conclusies en aanbevelingen:

De laatste fase van het onderzoek heeft bestaan uit het trekken van conclusies naar aanleiding van de voorgaande fases. Op basis van deze conclusies heeft de rekenkamercommissie aanbevelingen geformuleerd.

3.4 PLANNING

Het uitgangspunt en streven van de rekenkamercommissie was een behandeling van de eindrapportage in de raadsvergadering van september 2001.

De inventarisatiefase heeft plaatsgevonden in de periode februari - medio maart. Het onderzoek, i.c. de voorbereiding en invulling van de vragenlijsten en de interviews, heeft zich afgespeeld in de periode medio maart – medio mei. De evaluatie alsmede het formuleren van conclusies en aanbevelingen vond plaats in de periode medio mei – juni.

De concept-eindrapportage is in juli afgerond.

De eindrapportage is door de rekenkamercommissie vastgesteld op 15 augustus 2001.

4. INVENTARISATIE

4.1 ALGEMEEN

Nadat de opdracht is geanalyseerd is gestart met de inventarisatie. Deze bestond uit een aantal activiteiten, waarvan het hoofdelement het administratieve onderzoek was naar de kosten van externen in 1999 en 2000. Hier zal in 4.2 op in worden gegaan.

Tegelijkertijd is een vragenlijst opgesteld die gebruikt is om een nader onderzoek te kunnen doen naar een aantal te selecteren opdrachten. Het doel was deze lijsten in te laten vullen door de (ambtelijk) projectverantwoordelijken, zodat de rekenkamercommissie zich een oordeel kon vormen over de betreffende opdracht(en). De vragen hebben zowel betrekking op feiten als op een oordeel van de betrokken budgethouder over de opdracht(en).

De "vragenlijst ten behoeve van de evaluatie van advies- en interim-managementopdrachten" is als bijlage 3 bijgevoegd.

Omdat, zoals in 2.3 is aangegeven, ook een aantal opdrachten dat betrekking had op uitzendbureaus onderwerp van onderzoek is, is een aparte vragenlijst opgesteld voor de evaluatie van inhuur van personeel van derden: deze wijkt op hoofdlijnen niet af van bijlage 3 en is alleen gehanteerd voor de inhuur van personeel van het bureau ACE.

Tevens is in deze fase nagegaan welk toetsingskader kon worden gehanteerd.

Daartoe is een aantal vastgestelde, al dan niet interne, documenten beschouwd, waarbij is gezien welke regels en richtlijnen e.d. er gelden bij de inschakeling van externe adviseurs. Met name is gekeken naar richtlijnen en regelgeving voor het inkoopbeleid en naar de regeling budgethouderschap. In de vergadering van 29 maart jongstleden is door de raad een nieuw delegatiebesluit genomen; in het "oude" delegatiebesluit dat van toepassing is op de onderzoeksperiode 1999 en 2000 waren geen regels voorhanden voor de inhuur van externen⁵.

De conclusie is dat in die documenten sprake is van veel intenties maar van weinig concrete regels en uitgangspunten. Van de beschouwde documenten is een samenvatting gemaakt die als toetsingskader is gehanteerd. Deze is als bijlage 4 bij dit rapport bijgevoegd.

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat in de bestaande protocollen c.s. over de fases van opdrachtformulering, opdrachtverlening, uitvoering van de opdracht, en de fases van besluitvorming, implementatie en evaluatie weinig concrete toetsingselementen aanwezig zijn.

Bij het toetsingskader kan een drietal opmerkingen worden geplaatst:

- a. Bij de reorganisatie / herindeling van 1 januari 1997 is op basis van het "groene" boekje o.a. het hoofdaandachtsgebied "doelmatig en doeltreffend werken" centraal gesteld. Daarin wordt aangegeven dat "de gemeente streeft naar een kleine, efficiënte, servicegerichte, flexibele en professionele werkorganisatie. Ook uitbesteding kan in veel gevallen passen in dit streven naar een betere kwaliteit en kostenbewuster en flexibeler werken." En meer concreet wordt daarin aangegeven dat "bij de keuze tussen zelf doen of laten doen de gemeente nadrukkelijk kiest voor het **principe: uitbesteden tenzij.**"
- b. Over de offerteaanvraag en de overwegingen die een rol spelen bij de keuze voor een adviseur worden met name in de kadernota inkoopbeleid veel uitspraken gedaan en richtlijnen gegeven. Een belangrijk deel daarvan heeft betrekking op integriteitsvraagstukken.
- c. De regeling budgethouderschap bevat gedragslijnen voor het aanvragen van offertes, waarvan de meest toetsbare is dat "voor elk werk of elke levering **tenminste twee en zo mogelijk drie offertes** worden aangevraagd".

Het toetsingskader is door de rekenkamercommissie als richtinggevend kader gehanteerd voor de beoordeling van de ingevulde vragenlijsten.

⁵ In het raadsvoorstel van 29 maart 2001 is aangegeven wat de meest in het oog springende wijzigingen zijn van het nieuwe delegatiebesluit ten opzichte van het oude besluit.

4.2 KOSTEN 1999 EN 2000

In de administratie van 1999 en 2000 is nagegaan wat in die jaren de kosten van externe bureaus zijn geweest. Zoals in 2.3 is aangegeven heeft de aandacht zich in eerste instantie gericht op alle externe kosten, i.c. de (sub)kostencategorieën 6.30.000 (personeel van derden) en 6.34.202 (o.a. advieskosten en honoraria).

Buiten beschouwing zijn in principe gelaten de kosten van uitzendbureaus, maar ook van bijvoorbeeld stagiaires en w.s.w.-krachten.⁶

Zoals in 2.3 is aangegeven worden de kosten van uitzendbureaus met een andere (sub)kostencategorie verantwoord. Gebleken is evenwel dat onder de onderzochte (sub)kostencategorieën ook een aantal kosten is verantwoord dat betrekking had op uitzendbureaus. Deze zijn om praktische redenen (zou te arbeidsintensief zijn geweest) niet geëlimineerd; integendeel, onder de geclusterde geselecteerde opdrachten is een deel van die kosten nader onder de loep genomen. De oorzaak van deze "onjuiste" verantwoording is echter begrijpelijk: het onderscheid tussen uitzendkrachten, interim-management en specifieke externe opdrachten is in theorie aan te geven doch praktisch blijkt dat niet altijd even eenvoudig en is er sprake van een "grijs" gebied.

In onderstaande tabel is een totaaloverzicht weergegeven van de kosten in 1999 en 2000 van externe bureaus.⁷

TABEL 1: Totaaloverzicht kosten externe bureaus (in guldens)

	1999	2000	Totaal
Bestuurssecretariaat	423.429	696.469	1.119.898
Facilitaire Eenheid	1.883.819	2.952.203	4.836.022
Middelen	311.375	500.708	812.083
Cultuur en Maatschappij	1.906.145	1.351.286	3.257.431
Stadsontwikkeling en –Beheer	3.282.536	4.065.814	7.348.350
Ontwikkelingsbedrijf	1.471.218	1.441.810	2.913.028
Totaal	9.278.522	11.008.290	20.286.812
Totaal (in euro)	4.210.410	4.995.344	9.205.754

De kosten van uitzendkrachten in de onderzochte periode, die niet in de tabel zijn verwerkt, bedroegen zowel in 1999 als in 2000 circa f 3,0 miljoen (euro 1,4 miljoen). Op het item uitzendkrachten zal hierna in een aparte paragraaf kort worden ingegaan (zie 5.4).

4.3 GESELECTEERDE OPDRACHTEN

Vervolgens zijn niet alle externe kosten c.q. alle externe opdrachten nader onderzocht. Om een redelijke doorkijk te kunnen maken heeft een dusdanige selectie plaatsgevonden, dat zoveel als mogelijk alle soorten opdrachten en alle organisatieonderdelen in het onderzoek betrokken zijn. Een eerste selectie leverde nog een te groot aantal nader te onderzoeken opdrachten op; de rekenkamercommissie heeft vervolgens nog een tweede selectie gemaakt die heeft geresulteerd in 58 externe (al dan niet samengestelde of geclusterde) opdrachten. Ten behoeve van deze opdrachten zijn vervolgens de vragenlijsten uitgezet.

De 58 te onderzoeken opdrachten omvatten de in tabel 2 weergegeven kosten per organisatieonderdeel.

⁶ Daarnaast is ook een aantal specifieke kosten geëlimineerd dat wel verantwoord is op de genoemde (sub)kostencategorieën. Het betreft de kosten van inzet c.q. inkoop in het kader van gemeenschappelijke regelingen (b.v. adviezen SMA en WVG) alsmede de kosten van bijvoorbeeld de RMD en Parkeerbeheer.

⁷ De kosten van het ontwikkelingsbedrijf zijn exclusief BTW.

TABEL 2: Kosten geselecteerde opdrachten externe bureaus (in guldens)

	1999	2000	Totaal
Bestuurssecretariaat	353.029	561.478	914.507
Facilitaire Eenheid	1.292.190	1.654.370	2.946.560
Middelen	84.543	288.991	373.534
Cultuur en Maatschappij	1.390.925	426.689	1.817.614
Stadsontwikkeling en –Beheer	858.520	1.787.699	2.646.219
Ontwikkelingsbedrijf	547.531	44.774	592.305
Totaal	4.526.738	4.764.001	9.290.739
Totaal (in euro)	2.054.144	2.161.809	4.215.954

Uit tabel 2 blijkt dat alle organisatieonderdelen in het nadere onderzoek zijn betrokken. Zoals hiervoor aangegeven zijn de externe opdrachten ingedeeld in soorten opdrachten en wel de navolgende (bij elke soort is aangegeven hoeveel opdrachten nader zijn onderzocht):

- (specifieke) adviesopdrachten: 19 opdrachten;
- opdrachten voor interim management: 7 opdrachten;
- (specifieke) projecten en / of kredieten: 5 opdrachten;
- samengestelde / geclusterde opdrachten: 25 opdrachten⁸;
- overige: 2 opdrachten.

De selectie van nader te onderzoeken opdrachten is derhalve zodanig gemaakt dat aan elke "soort" aandacht kon worden besteed.

⁸ Respectievelijk Herwaardering WOZ, Website, Verbeterplan Welzijn, ACE, Oranjewoud, Bestemmingsplannen, Ondersteuning / detachering cluster onderwijs bij afdeling Beleid, sector Cultuur en Maatschappij, Verenigingsverzamelgebouw. Van de samengestelde / geclusterde opdrachten zijn in een aantal gevallen één of enkele onderdelen geselecteerd voor nader onderzoek, b.v. bij Oranjewoud en Verenigingsverzamelgebouw.

5. BEVINDINGEN

5.1 ALGEMEEN

Na ontvangst van de ingevulde vragenlijsten heeft de rekenkamercommissie deze aan een beschouwing onderworpen. In een aantal gevallen heeft dat geleid tot aanvullende vragen aan de betreffende budgethouder of projecttrekker.

Een totaalconclusie is moeilijk te trekken, vooral ook omdat de commissie zich heeft gerealiseerd dat de reacties op de vragenlijsten ten dele een subjectief oordeel inhouden van diegenen die de lijst hebben ingevuld. Aldus vormt de beantwoording van de vragen door de ambtelijke medewerkers voor een deel ook een reflectie op de eigen rol bij de betreffende opdrachten.

De commissie heeft geconstateerd dat van de onderzochte opdrachten een belangrijk deel als positief wordt beoordeeld.

Gebleken is ook dat de eindevaluatie van een aantal opdrachten door de betrokkenen is gekenmerkt als slecht ("ontevreden"): de oorzaken daarvoor zijn divers (o.a. onduidelijke opdrachtformulering, slechte aansturing, kwaliteit van de adviseur).

Opvallend was wel dat bij veel opdrachten geen of slechts één offerte is aangevraagd. Aan de reden daarvan is in de interviews aandacht besteed.

5.2 INTERVIEWS

De rekenkamercommissie heeft een aantal interviews gehouden. Het uitgangspunt was om via die interviews een algemeen beeld te krijgen van de fases van een extern traject. De commissie putte daarbij uit de ervaringen die zijn opgedaan bij de onderzochte opdrachten; de bedoeling was tijdens de interviews niet te specifiek op concrete opdrachten in te gaan, maar een beeld te krijgen hoe tegen de inschakeling van externen werd en wordt aangekeken.

Daarom zijn interviews gehouden met zowel de ambtelijk als bestuurlijk eindverantwoordelijken, i.c. de leden van het Managementteam en het college van Burgemeester en Wethouders.

Met de volgende leden van het ambtelijk management hebben interviews plaatsgevonden ⁹ :

- *de heer J.P. Kruf, gemeentesecretaris / algemeen directeur;*
- *de heer F.W. Boos, directeur Stadsontwikkeling en –Beheer;*
- *mevrouw J.I.C. Beckers, directeur, en de heer D.A. Maaskant, afdelingshoofd sector control, beiden van de sector Cultuur en Maatschappij;*
- *mevrouw C.M.A. Siemons – Smits, afdelingshoofd control, en de heer A.L.G. Arnold, afdelingshoofd juridische zaken, beiden van de Facilitaire Eenheid.*

Omdat de rekenkamercommissie naar aanleiding van deze interviews behoefte had aan bijzondere informatie van met name organisatorische aard en gezien de betrokkenheid bij een aantal (externe) opdrachten op centraal niveau heeft ook een interview plaatsgevonden met:

- *de heer M.G.J. Smit, senior-adviseur P&O-beleid.*

Een tweetal geïnterviewden is tevens als adviseur betrokken bij de rekenkamercommissie: de commissie hecht eraan te constateren dat de betrokkenen de rollen als adviseur van de commissie en als geïnterviewde goed hebben weten te scheiden.

Van deze interviews zijn gespreksverslagen opgesteld, die niet openbaar worden gemaakt. Op basis van de bevindingen van deze interviews en de reacties op de vragenlijsten is een concept-rapport opgesteld.

Met het college van Burgemeester en Wethouders is vervolgens op 26 juni jongstleden van gedachten gewisseld, eveneens in de vorm van een interview.

Uit die interviews kan een algemeen beeld en de context worden afgeleid waarin de inschakeling van externen kan worden geplaatst.

⁹ De keuze voor deze interviews is gebaseerd op het gegeven dat zij eindverantwoordelijk zijn voor het betreffende organisatieonderdeel. De gemeentesecretaris / algemeen directeur heeft daarbij tevens de directeur Middelen vertegenwoordigd, omdat de huidige directeur Middelen voor een terugblik op 1999 en 2000 te kort in dienst is. De interviews hebben plaatsgevonden op 24 april en 2 mei 2001.

De rekenkamercommissie is van oordeel dat dit beeld en die context geschetst moeten worden om te voorkomen dat ongenueanceerde conclusies getrokken worden.

Allereerst is het van belang aandacht te schenken aan het landelijke economische beeld van de afgelopen jaren: dat kenmerkte zich door een zeer krappe arbeidsmarkt ofwel een afname van de werkloosheid en een toename van het aantal vacatures. Het imago van de overheid, zowel landelijk als gemeentelijk, is zodanig dat de invulling van vacatures in deze sector extra is bemoeilijkt, met name waar het ging om specialistische functies waaronder managementfuncties. Dat verklaart dat in toenemende mate een beroep moest worden gedaan op externen, o.a. in de vorm van interim-management.

In onze gemeente heeft ook de herindeling c.q. de reorganisatie per 1 januari 1997 belangrijke consequenties gehad.

- Ten eerste is bij de herindeling als uitgangspunt genomen "uitbesteden tenzij" en is geopteerd voor een relatief "beperkte" vaste personeelsformatie.
- Ten tweede is de invoering van de 36-urige werkweek per 1 januari 1997 niet gepaard gegaan met een (evenredige) herbezetting van de personeelsformatie.
- Ten derde heeft de reorganisatie geleid tot personeelsverloop o.a. ook doordat achteraf is gebleken dat bepaalde medewerkers op "verkeerde" functies waren geplaatst.

Tegelijkertijd waren de ambities, zowel bestuurlijk als bedrijfsmatig, direct na de herindeling erg hoog, zoals o.a. blijkt uit "Koers op kwaliteit". Er zijn dan ook veel plannen voorbereid, intenties uitgesproken, en veel activiteiten daadwerkelijk ter hand genomen. In dat verband wijzen wij op hoofdstuk 2 van de Voorjaarsnota 2001, waarin op de stand van zaken van het coalitieprogramma is ingegaan.

Dat alles heeft geleid tot een zekere onrust in de organisatie: het ambtelijk apparaat was kwetsbaar, vooral in de specialistische – en managementfuncties. Die situatie heeft zijn sporen nagelaten, is risicovol te noemen, en was mede aanleiding tot inschakeling van externen, zowel voor specifieke opdrachten als voor interim-managementfuncties.

De huidige situatie kan als volgt worden geschetst.

Allereerst is bestuurlijk en ambtelijk geconcludeerd dat het ambitieniveau (te) hoog is geweest in de afgelopen jaren. In toenemende mate is er het besef dat niet alles tegelijk kan en dat aan de uitvoering van plannen de nodige aandacht moet worden geschonken. Dat heeft o.a. geleid tot de "bestuurlijke kalender" waarbij prioriteiten zijn bepaald.

De vraag is of dat consequenties heeft voor de hoeveelheid externe opdrachten: opdrachten in de beleids- (concrete adviesopdrachten) en beheerssfeer ("technische" opdrachten) zullen blijven bestaan, maar op het gebied van bedrijfsvoeringsaspecten is de lijn momenteel het zelf uitvoeren van activiteiten c.q. zelf oplossen van problemen. Op een enkele uitzondering na is op dit moment ook geen sprake meer van interim-management.

Een voorspelling over de inzet van externen in de toekomst is dan ook moeilijk te geven en is afhankelijk van diverse factoren. Met name (landelijke) economische ontwikkelingen zijn bepalend. Zo wordt in een artikel in VNG-magazine ¹⁰ het volgende geconcludeerd:

"De inzet van externe adviseurs kan alleen dan verminderen wanneer de gemeentelijke overheid minder ambities wil realiseren, met een verminderde kwaliteit genoeg wil nemen of kwetsbaar durft te zijn op het punt van de eigen zelfstandige positie. Dat een zorgvuldige keuze, een zakelijke opstelling tegenover de opdrachtnemer, en een scherpe opdrachtformulering ingrediënten zijn van de samenwerking tussen adviseur en gemeente staat deze conclusie niet in de weg."

Maar, gezien de naderende pensioengolf, het stoffige imago van gemeenten, en het tekort aan arbeidskrachten in het algemeen zal de ambtelijke capaciteit in gemeenten steeds meer onder druk komen te staan; en als gevolg van de blijvende druk op de arbeidsmarkt neemt de kans dat mensen hun diensten aanbieden bij uitzendorganisaties of adviesbureaus toe, zodat het aantal (externe) adviseurs zal toenemen.

Hoe onze eigen gemeente in dat beeld is te plaatsen en daarmee omgaat hangt af van de ambities én niet of nauwelijks te beïnvloeden factoren als personeelsverloop e.d.

In de interviews is ook aandacht besteed aan de gebleken tekortkomingen in het hele proces van probleemdefinitie tot evaluatie van een externe opdracht. Daarbij is het volgende geconstateerd.

¹⁰ VNG-magazine, 22-9-2000, H.Eleveld

In het algemeen kan een viertal redenen worden genoemd om over te gaan tot inschakeling van externen: de eigen organisatie beschikt niet over voldoende capaciteit (kwantiteit)¹¹, de specifieke kwaliteit van de eigen organisatie schiet tekort, een onafhankelijk advies wordt nodig geacht¹², of er is sprake van een wettelijke plicht.

Uit onderstaande tabel blijkt dat bij de 58 nader onderzochte opdrachten het ontbreken van voldoende kwantiteit en kwaliteit de belangrijkste redenen zijn om tot inschakeling van externen over te gaan¹³:

TABEL 3: Waarom inschakeling externe adviseurs

Motief	Aantal
Onvoldoende capaciteit (kwantiteit)	30
Onvoldoende specifieke kwaliteit	37
Behoeftte aan onafhankelijk advies	10
Wettelijke plicht	2
Geen specifieke reden aangegeven	12

Uit de reacties op de vragenlijsten en de interviews is gebleken is dat het ontbreken van capaciteit een valide argument is (geweest) om over te gaan tot inschakeling van externen; dat geldt uiteraard ook voor het argument van de wettelijke plicht hoewel dat argument nauwelijks van toepassing is gebleken bij de nader onderzochte opdrachten.

Over het argument van een tekortschietende specifieke kwaliteit bestaan verschillende opvattingen: dat heeft ook te maken met oordelen over persoonlijke capaciteiten, die uiteraard uiteenlopen. Vaak wordt evenwel te weinig stilgestaan bij de consequenties van uitbesteding, in die zin dat indien extern wordt uitbesteed ook de kwaliteit van de aansturing essentieel is en dat voldoende interne capaciteit moet worden ingezet voor de aansturing.¹⁴ De rekenkamercommissie komt in dit verband tot de conclusie dat het aansturingsaspect (door de eigen organisatie) bij externe opdrachten te vaak onderschat wordt, zowel kwantitatief als kwalitatief.

Bij de noodzaak van een onafhankelijk advies voor de inschakeling van externen plaatst de rekenkamercommissie vraagtekens: het argument van “vreemde ogen dwingen” is een schijnargument dat suggereert dat onafhankelijkheid in de eigen organisatie niet bestaat en dat het bestuur of het management niet krachtadig genoeg zou zijn om stevige standpunten in te nemen en de consequenties daarvan te dragen.

De vraag of al dan niet uitbesteed moet worden, wordt uiteraard ook bepaald door het kosten-aspect, of meer in het bijzonder een *kosten-baten-analyse*. De vraag is of het resultaat of effect van een opdracht (de “baten”) in alle gevallen meetbaar is (zie hierna), de kosten zijn echter in het algemeen vooraf goed te ramen. Dan blijkt dat de tarieven voor inschakeling van externen in verhouding tot eigen personeelskosten hoog te noemen zijn. De vraag is of het te verwachten resultaat van de externe opdracht opweegt tegen die relatief hoge tarieven (prijs-kwaliteit-verhouding): dat is volgens de commissie een vraag die per geval beoordeeld moet worden. Daarbij speelt overigens ook de vraag een rol of bij een vergelijking met externe tarieven bij de eigen personeelskosten al dan niet rekening moet worden gehouden met een opslag voor overheadkosten.

Het lijkt op het intrappen van een open deur, maar in het algemeen is de opdrachtformulering voor verbetering vatbaar. Deze is nu vaak (te) globaal van karakter; getracht moet worden de opdracht helderder te formuleren en zoveel als mogelijk meetbaar te maken. Ook de fase van probleemanalyse is en wordt nog (te) vaak onderbelicht.

De selectie van de externe adviseur is een fase, waarbij veel factoren een rol spelen.

Het is de rekenkamercommissie opgevallen dat bij ruim de helft van de externe opdrachten er geen sprake is geweest van het aanvragen van twee of meer offertes, zoals in de gedragslijn voor het aanvragen van offertes is aangegeven¹⁵. In specifieke gevallen worden daarvoor redenen

¹¹ Dat kan overigens een bewuste keuze zijn: een relatief beperkte vaste formatie met veel uitbesteding is immers in principe flexibeler dan een omvangrijke personeelsformatie, waarbij minder sprake is van uitbesteding.

¹² Het argument van de behoefte aan een onafhankelijk advies moet ruim worden geïnterpreteerd: het kan ook inhouden dat de opdracht gemotiveerd is met als achtergrond het adagium “vreemde ogen dwingen” en / of dat sprake is van een second opinion.

¹³ De budgethouders konden als reactie op de betreffende vraag meerdere motieven aangeven.

¹⁴ In de interviews is een percentage van 30 genoemd aan inzet voor interne aansturing en begeleiding; die inzet kan worden gezien als een opslag op de (kosten van de) externe opdracht.

¹⁵ Opgenomen in de regeling budgethouders.

aangegeven, zoals bekendheid met de betreffende externe (zowel het bureau als de betreffende adviseur persoonlijk) en het gegeven dat sprake is van een vervolgopdracht. De rekenkamercommissie is van opvatting dat het aanvragen van twee of meer offertes in het algemeen als gedragslijn gehanteerd moet worden en dat het aanvragen van slechts één of geen offerte uitzondering moet blijven.

Ook is de commissie van mening dat bij de inschakeling van externen nadrukkelijker een relatie moet worden gelegd met het vigerende inkoopbeleid.

Uit de interviews is gebleken dat met name bij gecompliceerde opdrachten zowel bij de opdrachtformulering als de keuze van de externe adviseur van tekortkomingen sprake is. Enerzijds moet meer aandacht worden besteed aan afstemming en uniformering in de opdrachtverstrekking, bijvoorbeeld wanneer meer sectoren / budgethouders bij een project of opdracht betrokken zijn. Anderzijds dient in dat verband aandacht te worden besteed aan de verdere uitlijning van het proces van uitbesteding c.q. inkoop, met name waar het gaat om sectoroverstijgende dan wel gecompliceerde opdrachten. Hierop zal in hoofdstuk 6 verder in worden gegaan.

Een belangrijk aandachtspunt is de (on)duidelijkheid over de opdrachtgever of de projectverantwoordelijke functionaris. Gebleken is dat niet bij alle onderzochte opdrachten duidelijkheid bestond over de *bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgeversrol en de opdrachtnemersrol*. Hierop zal in hoofdstuk 6 nader worden ingegaan.

Een ander aandachtspunt is *de continuïteit van de opdracht en de communicatie daarover*. Gebleken is dat de organisatie erg kwetsbaar is als bepaalde externe projecten aan één persoon worden opgehangen. Een projectverantwoordelijke dient over de opdracht zodanig te communiceren dat overdracht van kennis en informatie over het betreffende project plaatsvindt; gebleken is dat zulks bij een aantal opdrachten niet of onvoldoende is geschied. Het lijkt een vanzelfsprekend uitgangspunt doch de rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat in een aantal onvoorziene gevallen (bijvoorbeeld ziekte of vertrek uit de organisatie van betrokkene) zulks tot problemen heeft geleid of heeft geleid tot vervolgtrajecten. Ook bij de implementatie houdt een gebrek aan communicatie een groot risico ("weglekkende kennis") in.

De rekenkamercommissie concludeert ook dat het welslagen van een externe opdracht in belangrijke mate afhankelijk is van de vraag of voldoende *draagvlak* in de organisatie is gecreëerd. Daarvan moet niet alleen in de beginfase sprake zijn (de externe opdracht moet "gedragen" worden zodat een optimale medewerking van de eigen organisatie wordt verkregen, bijvoorbeeld waar het gaat om informatievoorziening), maar vooral ook bij de latere fases, zoals de implementatie. De commissie is van opvatting dat de implementatie en uitvoering in het algemeen zoveel als mogelijk door de eigen medewerkers moet geschieden. Draagvlak is dan van essentieel belang, maar ook de *overdracht van expertise* door de externe adviseur aan de staande organisatie.

5.3 GESLAAGDE EN MISLUKTE PROJECTEN

In onderstaande tabel is aangegeven wat het eindoordeel door de budgethouder is geweest van de nader onderzochte opdrachten.

TABEL 4: Evaluatie onderzochte opdrachten

Oordeel	Aantal	Procentueel
Zeer tevreden	22	38
(Redelijk) tevreden	20	34
Ontevreden	8	14
Geen oordeel	8	14

Uit de tabel blijkt dat het merendeel van de opdrachten als "redelijk tot zeer tevreden" is gekwalificeerd. De rekenkamercommissie heeft in de interviews de vraag gesteld welke opdrachten specifiek als "successtories" kunnen worden gekenmerkt; genoemd zijn o.a.:

- Sociaal structuurplan;
- Teamleider automatisering;
- Website.

Uit de tabel is af te leiden dat aan meerdere opdrachten de kwalificatie “zeer tevreden” is toegekend. De rekenkamercommissie beseft dat bij die oordeelsvorming een bepaalde mate van subjectiviteit een rol speelt. Hoewel elke opdracht, en dus ook elke succesvolle opdracht, op zich staat en zijn eigen merites heeft, heeft de commissie uit de reacties op de vragenlijsten en de interviews kunnen afleiden dat als belangrijkste redenen voor een succesvolle opdracht vooral een goede opdrachtformulering en een goede aansturing worden genoemd. Vooral het zo concreet mogelijk benoemen van de opdracht en een strakke begeleiding tijdens het traject worden beschouwd als sleutels voor een succesvolle opdracht. Gebleken is ook dat bij de “successtories” in het algemeen de betrokkenheid van de lijnorganisatie groot is geweest: niet alleen bij de selectieprocedure maar ook bij de implementatie. Kortom, het draagvlak voor de opdracht in de eigen organisatie wordt gezien als essentieel voor het welslagen van een externe opdracht. In het algemeen leidt een succesvolle opdracht ook tot expertisevorming in de eigen organisatie (“lerende organisatie”).

Uit tabel 3 blijkt ook dat (het resultaat van) een achttal opdrachten als onvoldoende (“ontevreden”) is gekwalificeerd.

Als “mislukte” opdrachten kunnen o.a. worden genoemd:

- Integraal huisvestingsplan (gebouwenbeheer);
- Verenigingsverzamelgebouw.

De oorzaken van “mislukte” opdrachten zijn divers en lopen uiteen van slechte of onduidelijke opdrachtformulering tot een slechte aansturing en de kwaliteiten van de betreffende externe (zie hiervoor onder 5.2): als op die opdrachten een kosten–baten–analyse wordt toegepast is het resultaat negatief en zal de conclusie zijn dat externe uitvoering niet effectief is geweest.

In het algemeen kan gesteld worden dat de hiervoor genoemde elementen van een succesvolle opdracht ontbreken bij een “mislukte” opdracht.

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de “mislukte” opdrachten vaak als gecompliceerd zijn aan te merken.

Gebleken is dat een element van slechte aansturing ook de onduidelijkheid over de bestuurlijke c.q. ambtelijke opdrachtgeversrol is geweest.

Tenslotte hangt het al dan niet welslagen van een opdracht ook af van de persoon van de betreffende externe adviseur in relatie tot de omgeving waarin hij of zij zijn of haar werkzaamheden verricht: met name bij interim-managementopdrachten is dat een cruciaal aspect, zo is gebleken.

5.4 UITZENDBUREAUS / -PERSONEEL

Aan uitzendarbeid is zowel in 1999 als in 2000 circa f 3 miljoen (euro 1,4 miljoen) uitgegeven.

Uitzendarbeid is binnen het kader van dit onderzoek niet gerekend tot het onderzoeksgebied.

De belangrijkste reden daarvoor is dat het om inputcontracten gaat. Het zijn doorgaans uitvoerende medewerkers, die op een reguliere werkzaamheid worden betrokken. Er wordt met het uitzendbureau geen overeenkomst gesloten over te leveren diensten in de zin van advies. In het onderzoek is interim-management wel in de onderzoeksdefinitie betrokken, maar dat wordt in de regel niet door uitzendorganisaties geleverd.

Binnen de onderzoeksperiode is een aanbestedingsprocedure gehouden voor het afsluiten van een mantelovereenkomst voor niet-gespecialiseerde flexkrachten met een tweetal zogenaamde preferred suppliers.

Officieel geldt voor uitzendarbeid geen Europese aanbesteding, ook niet als aan het normbedrag wordt voldaan. Het wordt zelfs expliciet uitgesloten; een melding volstaat.

Desalniettemin is de Europese richtlijn gevolgd. Deze procedure is gehouden met zeven andere gemeenten en twee werkvoorzieningsschappen en werd gevoerd onder regie van de inkopers van de gemeenten Vlaardingen, Moerdijk en Roosendaal.

6. VERBETERINGEN EXTERNE OPDRACHTEN

6.1 INLEIDING

De rekenkamercommissie heeft op basis van de bevindingen, die in het vorige hoofdstuk zijn weergegeven, een aantal conclusies getrokken. Die zijn vervolgens aanleiding om te komen tot voorstellen voor verbeteringen en aanbevelingen. In dit hoofdstuk wordt daarop ingegaan.

Daarbij is de opbouw identiek aan de indeling die in paragraaf 2.2 is gehanteerd: uitgangspunt zijn de drie centrale thema's en de daaruit voortvloeiende concrete onderzoeksvragen.

De rekenkamercommissie realiseert zich dat weliswaar de drie centrale thema's zijn uitgewerkt, doch dat de onderscheiden concrete onderzoeksvragen niet in volle omvang gedetailleerd zijn beantwoord: enerzijds heeft dat met tijdgebrek te maken, anderzijds is de commissie van oordeel dat het verkregen beeld per thema zodanig van aard is dat nadere detaillering van een aantal concrete aandachtspunten niet nodig is.

6.2 WAAROM INSCHAKELING EXTERNEN ?

In paragraaf 5.2 is een viertal redenen genoemd om over te gaan tot inschakeling van externen: de eigen organisatie beschikt niet over voldoende capaciteit (kwantiteit), de specifieke kwaliteit van de eigen organisatie schiet tekort, een onafhankelijk advies wordt nodig geacht ("vreemde ogen dwingen"), of er is sprake van een wettelijke plicht.

Een korte beschouwing van deze motieven heeft tot de volgende conclusies geleid:

(→ **conclusie 1**)

1. De rekenkamercommissie is van oordeel dat het ontbreken van capaciteit een valide argument is om over te gaan tot inschakeling van externen.
2. Dat geldt uiteraard ook voor het argument van de wettelijke plicht.
3. Ook het argument van een tekortschietende specifieke kwaliteit kan een reden zijn voor inschakeling van derden. Een algemene uitspraak kan daarover niet worden gedaan omdat dat ook te maken heeft met oordelen over persoonlijke capaciteiten, die uiteraard uiteenlopen. Een tekortschietende specifieke kwaliteit kan derhalve een reden zijn voor inschakeling van derden. In dat geval kan evenwel ook de aansturing aanleiding zijn tot problemen: er dient immers niet alleen voldoende interne capaciteit te worden ingezet voor de aansturing, maar die behoort evenzo van kwalitatief hoogstaand niveau te zijn. Gebleken is dat juist bij dit aspect in de praktijk te weinig wordt stilgestaan dan wel dat dat aspect te vaak wordt onderschat. Hierop zal in paragraaf 6.5 verder worden ingegaan.
4. Bij de noodzaak van een onafhankelijk advies voor de inschakeling van externen plaatst de rekenkamercommissie vraagtekens: het argument van "vreemde ogen dwingen" is een schijnargument dat suggereert dat onafhankelijkheid in de eigen organisatie niet bestaat en dat het bestuur of het management niet krachtadig genoeg zou zijn om stevige standpunten in te nemen en de consequenties daarvan te dragen.

Het ontbreken van specifieke kwaliteit en kwantiteit in de eigen organisatie als argumenten voor inschakeling van externen moet worden gerelateerd aan de ambities, zowel bestuurlijk als bedrijfsmatig, die zijn opgenomen in "Koers op kwaliteit", en aan het gehanteerde principe bij de reorganisatie bij de herindeling van 1 januari 1997: "uitbesteden tenzij".

De rekenkamercommissie heeft de indruk dat inschakeling van externen in de onderzochte periode in de omvang, zoals onderzocht, in algemene zin reëel is geweest.

De commissie heeft wel geconstateerd dat de regievoering op die uitbesteding niet in alle gevallen voldoende (zowel kwalitatief als kwantitatief) is geweest.

(→ **conclusie 2**)

Het antwoord op de vraag of het ambitieniveau hoog dan wel te hoog is geweest kan niet worden gegeven zonder rekening te houden met de mate van prioriteitstelling; inmiddels is een bestuurlijke kalender opgesteld waarin die prioriteitstelling nadrukkelijk wordt aangegeven.

De rekenkamercommissie vindt dat bestuurlijke prioriteitstelling vertaald moet worden in sector- en afdelingsplannen: in die documenten vindt confrontatie plaats tussen de diverse plannen en de daarvoor beschikbare (personele en financiële) middelen. Het is aan de ambtelijke organisatie om het resultaat van die confrontatie aan het bestuur voor te leggen, hetgeen kan betekenen dat realisatie

van de plannen met de beschikbare middelen kan geschieden dan wel dat aanvullende middelen nodig zijn. Het bestuur moet vervolgens de afweging maken tussen het beschikbaar stellen van die extra middelen (bij de voorjaarsnota) dan wel nadere prioriteiten te stellen ofwel tot uitstel van bepaalde activiteiten over te gaan. Aldus moet naar het oordeel van de commissie om worden gegaan met ambities, prioriteitstelling en middelen.

Het alternatief voor de inschakeling van derden is uitbreiding van de eigen formatie. Dat is in strijd met het gekozen principe "uitbesteden tenzij". Daarbij moet opgemerkt worden dat de situatie op de arbeidsmarkt de afgelopen tijd gekenmerkt is door krapte. Vooral specialistische kennis was moeilijk te werven in de vorm van vaste formatie. Het ziet er naar uit dat de krapte op de arbeidsmarkt de komende tijd niet alleen aanhoudt maar dat de druk op de arbeidsmarkt alleen nog maar toeneemt: gewezen wordt o.a. op de naderende pensioengolf¹⁶.

De rekenkamercommissie is tijdens het onderzoek niet tot de conclusie gekomen dat door de inschakeling van bepaalde externen er een grote mate van afhankelijkheid is ontstaan. Voor specialistische kennis, met name op technisch gebied, worden bepaalde bureaus ingeschakeld. Daarbij is in de onderzochte periode geconstateerd dat een aantal structurele formatieplaatsen door externen is vervuld, doch ook in die gevallen was de situatie op de arbeidsmarkt daartoe aanleiding. Ook is in enkele gevallen sprake geweest van vervolgoopdrachten, met name op het gebied van bedrijfsvoeringsvraagstukken: deze zijn door de betreffende budgethouders voldoende gemotiveerd. Daarbij heeft de commissie eveneens niet kunnen constateren dat afhankelijkheid van bepaalde externen is ontstaan.

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamercommissie geconstateerd dat de waarborging van de deskundigheid in de organisatie na beëindiging van de opdracht als belangrijk wordt ervaren. In het algemeen is van belang dat na voltooiing van een externe opdracht ook de implementatie voldoende aandacht krijgt: van belang is een implementatieplan op te stellen én de implementatie door de eigen medewerkers te doen laten plaatsvinden. Hierop wordt in paragraaf 6.6. nader ingegaan.

Over die expertisevorming kan de commissie geen algemene uitspraak doen, te meer ook omdat het effect zich moeilijk laat meten dan wel pas op termijn zal blijken. Geconstateerd kan wel worden dat bijvoorbeeld op het gebied van bedrijfsvoering en onderwijs, twee terreinen waarop inschakeling van externen heeft plaatsgevonden, belangrijke vorderingen zijn gemaakt waar het gaat om (duurzame) expertisevorming.

Ook de vraag of het beoogde effect van de externe opdrachten is bereikt kan moeilijk eenduidig worden beantwoord. Beantwoording veronderstelt dat het beoogde effect bij aanvang van de opdracht nadrukkelijk en in voldoende mate meetbaar is bepaald.

Enerzijds is dat problematisch (zie hierna in paragraaf 6.3), anderzijds is geconstateerd dat sprake is van een beperkt concreet toetsingskader. Een graadmeter voor het bereiken van het beoogde effect is het oordeel van de budgethouder over het eindresultaat van de externe opdracht. Het "tevredenheidspercentage" kan worden afgeleid uit tabel 4 in paragraaf 5.3: daaruit blijkt dat het oordeel over de onderzochte opdrachten bij 72 % van de opdrachten "redelijk tot zeer tevreden" was. Een algemene conclusie kan en wil de rekenkamercommissie aan dat percentage niet verbinden.

6.3 DEFINITIEFASE

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat in het algemeen te weinig aandacht wordt besteed aan de definitiefase in het algemeen en de feitelijke probleemstelling in het bijzonder.
(→ **conclusie 3**)

De fase van de probleemanalyse is essentieel voor het verdere verloop: zonder een duidelijke analyse kan immers ook moeilijk bepaald worden wat het doel en eindresultaat van een opdracht moeten zijn. Wellicht heeft dat te maken met het gegeven dat "het"¹⁷ instrument "bestuursopdracht" wat minder wordt gehanteerd voor belangrijke en omvangrijke projecten. Dat instrument is bij uitstek geschikt om tussen bestuur en ambtelijk apparaat afspraken uit te werken en opdrachten te formuleren, waarbij in

¹⁶ Zie ook paragraaf 5.2, blz 12: inzet externen in de toekomst.

¹⁷ Hét instrument "bestuursopdracht" bestaat niet: er is wel sprake van een notitie met enkele aandachtspunten en eisen die aan een bestuursopdracht gesteld worden doch deze zijn (te) globaal van aard.

het bijzonder de probleemstelling, het (globale) resultaat, en de (globale) begrenzing van de opdracht aan de orde komen.

De rekenkamercommissie beveelt aan om “het” instrument “bestuursopdracht” meer nog dan nu het geval is te hanteren met name bij omvangrijke projecten.¹⁸

(→ **aanbeveling 1**)

Belangrijk daarbij is ook de rollen van de diverse actoren bij een opdracht in deze fase in beeld te brengen en vervolgens te bewaken. Ook daarvoor is een “bestuursopdracht” geschikt. Het gaat dan om de uitlijning van de verantwoordelijkheden van raad, B. en W., managementteam, sectormanagement, en budgethouder.

De rekenkamercommissie stelt voor de diverse verantwoordelijkheden bij externe opdrachten (bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol) in voorkomende gevallen in de definitiefase duidelijk uit te lijnen en te omschrijven.

(→ **aanbeveling 2**)

6.4 FASE VAN OPDRACHTFORMULERING EN -VERSTREKKING

Als eenmaal het probleem is geanalyseerd is de fase van de *opdrachtformulering* eveneens een fase die meer aandacht moet krijgen. De commissie heeft geconstateerd dat de opdrachtformulering te vaak onder de maat en (te) globaal van karakter is geweest. De kwaliteit van de opdrachtformulering moet verbeterd worden (helderder formulering), met name het, zoveel als mogelijk, meetbaar maken van de opdracht.

(→ **conclusie 4**)

Bij de fase van de *opdrachtverstrekking* is het van belang een toetsingskader ter beschikking te hebben. In paragraaf 4.1 is al aangegeven dat het gehanteerde toetsingskader beperkt is, voor zover het om concrete en meetbare aspecten gaat. De rekenkamercommissie heeft geconcludeerd dat in de bestaande protocollen c.s. over de fases van opdrachtformulering, opdrachtverlening, uitvoering van de opdracht, en de fases van besluitvorming, implementatie en evaluatie weinig concrete toetsingselementen aanwezig zijn: in die documenten is weliswaar sprake van veel intenties maar van weinig concrete regels en uitgangspunten¹⁹.

(→ **conclusie 5**)

Een duidelijke “meetbare” gedragslijn is wel dat tenminste twee en zo mogelijk drie offertes moeten worden aangevraagd. De commissie heeft geconstateerd dat in 33 van de onderzochte opdrachten (ofwel 57 %) niet wordt voldaan aan die gedragslijn, zoals onderstaande tabel duidelijk maakt:

TABEL 5: Aantal aangevraagde offertes bij opdrachtverstrekking

Aantal aangevraagde offertes	Aantal	Procentueel
Geen	10	17
Eén	23	40
Twee	7	12
Drie of meer	11	19
Niet van toepassing	7	12

In de interviews is op de oorzaken ingegaan van dit fenomeen: allerlei argumenten zijn en worden gegeven voor het niet aanvragen van tenminste twee offertes. Hoewel de rekenkamercommissie begrip heeft voor die motivaties beveelt ze toch aan in het vervolg als uitgangspunt het aanvragen van tenminste twee offertes te blijven hanteren.

In die gevallen waarin dat niet geschiedt dient naar het oordeel van de commissie de door de betreffende budgethouder gegeven motivatie getoetst te worden (controltaak²⁰) en vervolgens te

¹⁸ In het bijzonder gaat dat op voor specifieke adviesopdrachten en projecten / kredieten / geclusterde opdrachten; voor interim-management opdrachten is sprake van andersoortige afspraken waartoe bestuursopdrachten minder geschikt lijken.

¹⁹ De rekenkamercommissie is niet ingegaan op de vraag of de betreffende documenten ook voldoende kenbaar zijn in c.q. gecommuniceerd zijn naar de ambtelijke organisatie.

²⁰ Bij het nadere onderzoek en de nadere uitlijning van de organisatie van de inkoop van externe opdrachten (zie hierna) dient aan dit aspect bijzondere aandacht te worden besteed.

worden gehandeld zoals in het algemeen met afwijkingen: in voortgangs- en verantwoordingsrapportages dient daarvan beargumenteerd melding te worden gemaakt.
(→ **aanbeveling 3**)

De commissie acht het gewenst het bovenstaande te laten opnemen in een protocol dat gevolgd moet worden bij het aangaan van externe opdrachten. Daarin dient een aantal minimale eisen te worden opgesomd waaraan moet worden voldaan bij externe opdrachten, o.a. (de kwaliteit van) de opdrachtformulering en het aantal offertes. De commissie is van opvatting dat zulks niet moet leiden tot een strak en dichtgetimmerd protocol: het gaat niet om nog meer regelgeving maar om het opsommen van een aantal uitgangspunten en gedragsregels die in acht moeten worden genomen bij het aangaan van externe opdrachten. De commissie is van opvatting dat de bij dit onderzoek gehanteerde vragenlijsten een goed hulpmiddel kunnen zijn bij de opstelling van een protocol.
(→ **aanbeveling 4**)

Omdat gebleken is dat met name bij omvangrijke c.q. sectoroverstijgende projecten het risico aanwezig is dat de rollen van de diverse actoren niet voldoende helder zijn of gaan schuiven beveelt de rekenkamercommissie aan de organisatie van de inkoop van externe opdrachten nader te onderzoeken en uit te lijnen; in het bijzonder moet daarbij aandacht worden geschonken aan de rollen van de budgethouder, sector- en concern control, en de inkoopadviseur, maar ook aan de bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol. Als de uitlijning van het inkoopproces en de benoeming van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de diverse actoren in dat proces hebben plaatsgevonden dient ook dit aspect onderdeel te vormen van een op te stellen protocol.
(→ **aanbeveling 5**)

De rekenkamercommissie is in dit verband van oordeel dat altijd sprake is van een bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgever en dat de opdrachtnemer (al dan niet extern) nimmer rechtstreeks verantwoording dient af te leggen aan de bestuurlijke opdrachtgever maar altijd aan de ambtelijke opdrachtgever: deze doet vervolgens een voorstel, waarop het bestuur een besluit neemt. Zulks is van toepassing op zowel de aanvang als het slot van het traject: daarbij dient door de ambtelijke opdrachtgever ook inzicht te worden gegeven in de ambtelijke kosten van begeleiding en aansturing. Het onderzoek heeft de rekenkamercommissie geleerd dat het goed is deze “procedure” en dus het onderscheid tussen de bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgeversrol en de opdrachtnemersrol en de consequenties daarvan voor het traject voor de inschakeling van externen nog eens nadrukkelijk vast te stellen.
(→ **aanbeveling 6**)

6.5 ADVIESFASE

De rekenkamercommissie vindt dat de uitwerking van de opdracht door de externe adviseur door de eigen organisatie aangestuurd en begeleid moet worden. Daarbij is sprake van een kwalitatief en een kwantitatief aspect. Enerzijds dient de deskundigheid in de eigen organisatie aanwezig te zijn om zorg te kunnen dragen voor een goede aansturing alsmede te kunnen functioneren als klankbord. Het spreekt voor zich dat de betrokkenen in de eigen organisatie, met name projectleiders, over vaardigheden dienen te beschikken die zulks mogelijk maakt. De rekenkamercommissie adviseert dan ook in het kader van opleidingstrajecten te investeren in de verdere ontwikkeling van vaardigheden, zoals coaching en dergelijke, van bij externe opdrachten betrokken eigen medewerkers, met name projectleiders.
(→ **aanbeveling 7**)

Anderzijds moet ook voldoende capaciteit aanwezig zijn om voor begeleiding tijdens het traject te kunnen zorgdragen. De rekenkamercommissie is in de inventarisatiefase tot de conclusie gekomen dat het aspect van de kwalitatieve en kwantitatieve aansturing en begeleiding als cruciaal wordt ervaren. In de evaluatiefase is vervolgens geconstateerd dat het aansturingsaspect (door de eigen organisatie) bij externe opdrachten te vaak onderschat wordt, zowel kwantitatief als kwalitatief. Daarmee komen derhalve ook de bijkomende kosten in onvoldoende mate in beeld.
(→ **conclusie 6**)

De commissie heeft hier geen nader en uitgebreid onderzoek naar gedaan maar is, op basis van de bevindingen van de interviews, van mening dat een algemene uitspraak over de bijkomende kosten c.q. de mate van aansturing en begeleiding niet te geven is: dat is afhankelijk van het soort opdracht (zie hierna in paragraaf 6.7).

Als vervolgens bij bepaalde opdrachten tot de conclusie wordt gekomen dat die benodigde inzet c.q. de bijkomende kosten erg hoog zijn, moet de vraag worden gesteld of in die gevallen wel moet worden uitbesteed.

6.6 BESLUITVORMING-, IMPLEMENTATIE- EN EVALUATIEFASE

De *besluitvorming* met betrekking tot externe opdrachten vindt in de meeste gevallen plaats bij de start en het eindresultaat. Omdat sprake is van verschillende soorten externe opdrachten (zie indeling paragraaf 4.3) met verschillende kenmerken is ook de besluitvorming divers. Er kan sprake zijn van externe opdrachten op basis van raads-, college- en soms ook managementbesluiten.

Van belang is dat steeds binnen de kaders van de regeling budgethouders wordt gehandeld, met name waar het gaat om het budget voor de betreffende opdracht.

Wel kan worden opgemerkt dat in verantwoordingsrapportages meer nog dan nu het geval is aandacht moet worden besteed aan de (voortgang van) externe opdrachten.

(→ **aanbeveling 8**)

Als eenmaal het eindresultaat van een opdracht is bepaald volgt meestal de *implementatie*. Een tweetal aspecten is in dat verband van belang.

Ten eerste dat draagvlak wordt of is gecreëerd in de eigen organisatie voor implementatie van uit de externe opdracht voortvloeiende consequenties. Daarover is in paragraaf 5.2. opgemerkt:

“De rekenkamercommissie concludeert ook dat het welslagen van een externe opdracht in belangrijke mate afhankelijk is van de vraag of voldoende draagvlak in de organisatie is gecreëerd.

(→ **conclusie 7**)

Daarvan moet niet alleen in de beginfase sprake zijn (de externe opdracht moet “gedragen” worden zodat een optimale medewerking van de eigen organisatie wordt verkregen, bijvoorbeeld waar het gaat om informatievoorziening), maar vooral ook bij de latere fases, zoals de implementatie. De commissie is van opvatting dat de implementatie en uitvoering in het algemeen zoveel als mogelijk door de eigen medewerkers moet geschieden. Draagvlak is dan van essentieel belang, maar ook de overdracht van expertise door de externe adviseur aan de staande organisatie”.

(→ **conclusie 8**)

Ten tweede is het raadzaam daartoe een implementatieplan op te stellen. In zo'n plan dient aandacht te worden besteed aan de rollen van de diverse betrokkenen bij de implementatie, maar ook aan de waarborging van de continuïteit van de (resultaten van de) opdracht en de communicatie c.q. informatievoorziening daarover.

(→ **aanbeveling 9**)

Het is aan te bevelen om elke externe opdracht te evalueren. *Evaluatie* heeft tot doel leereffecten te bepalen. Het is vervolgens van belang om individuele leereffecten om te zetten in collectieve leereffecten.

(→ **conclusie 9**)

Niet alleen vooraf maar ook bij de evaluatie dient de vraag te worden gesteld of de inschakeling van externen nuttig en noodzakelijk is geweest.

In beginsel moet het antwoord op die vraag bevestigend zijn, immers, alle kennis kan niet in de eigen organisatie aanwezig zijn.

De vraag is wel of duidelijk is welke kennis en kunde de organisatie zelf moet hebben en heeft. Dat hoeft niet te betekenen dat de uitgangspunten van de reorganisatie van 1 januari 1997 getoetst moeten worden. Maar indien geconstateerd wordt dat op bepaalde terreinen sprake is van veel externe opdrachten moet die vraag wel gesteld en beantwoord worden.

In het rapport van Bergen op Zoom²¹ wordt daarover aangegeven:

“Indien de adviesopdracht wordt gemotiveerd op basis van een tekort aan kennis in de gemeentelijke organisatie, dient kritisch onderzocht te worden:

- of de kennis in de eigen organisatie niet wordt onderschat;

²¹ Zie voetnoot 2

- of die kennis toch bij de organisatie beschikbaar zou moeten zijn of komen: in dat geval moet de adviesopdracht met name ook gericht worden op het overdragen van kennis.”
- Deze conclusie wordt door de rekenkamercommissie onderschreven.
(→ **conclusie 10**)

6.7 KOSTEN – BATEN – ANALYSE

Bij de bevindingen in hoofdstuk 5 is reeds vastgesteld dat de vraag of al dan niet uitbesteed moet worden ook wordt bepaald door het kosten-aspect, of meer in het bijzonder een kosten-baten-analyse. De vraag is daarbij of het resultaat of effect van een opdracht (de “baten”) in alle gevallen meetbaar is, de kosten zijn echter in het algemeen vooraf goed te ramen. Dan blijkt dat de tarieven voor inschakeling van externen in verhouding tot eigen personeelskosten hoog te noemen zijn. De vraag is of het te verwachten resultaat van de externe opdracht opweegt tegen die relatief hoge tarieven (prijs-kwaliteit-verhouding) en tegen het in dienst hebben van eigen specialisten: dat is volgens de commissie een vraag die per geval beoordeeld moet worden.
(→ **conclusie 11**)

Daarbij speelt overigens ook de vraag een rol of bij een vergelijking met externe tarieven bij de eigen personeelskosten al dan niet rekening moet worden gehouden met een opslag voor overheadkosten.

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat het aspect van de kwalitatieve en kwantitatieve aansturing en begeleiding in het algemeen te weinig aandacht krijgt dan wel in onvoldoende mate wordt belicht. Daarmee komen derhalve ook de bijkomende kosten in onvoldoende mate in beeld. De commissie heeft hier geen nader en uitgebreid onderzoek naar gedaan maar is, op basis van de bevindingen van de interviews, van mening dat een algemene uitspraak over de bijkomende kosten c.q. de mate van aansturing en begeleiding niet te geven is: dat is afhankelijk van het soort opdracht. De commissie beveelt gezien het belang ervan aan bij de opdrachtformulering en -verstrekking bij elke opdracht een prognose op te stellen van de benodigde in te zetten interne capaciteit. Als vervolgens bij bepaalde opdrachten tot de conclusie wordt gekomen dat die benodigde inzet c.q. de bijkomende kosten erg hoog zijn, moet de vraag worden gesteld óf in die gevallen wel moet worden uitbesteed.
(→ **aanbeveling 10**)

6.8 SLOT

Het rekenkameronderzoek heeft zich met name gericht op de leereffecten van de onderzochte opdrachten: in dat licht moeten de conclusies dan ook worden beschouwd. Vervolgens zijn op basis van die conclusies aanbevelingen geformuleerd, die, indien ze worden opgevolgd, moeten leiden tot verbeteringen bij toekomstige externe opdrachten.

7. CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN VOORSTEL

In dit slothoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen uit de vorige hoofdstukken, die per paragraaf zijn weergegeven, gerecapituleerd.

7.1 CONCLUSIES

De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad de volgende conclusies over te nemen:

1. De rekenkamercommissie is van oordeel dat het ontbreken van capaciteit en specifieke kwaliteit alsmede de wettelijke plicht valide argumenten zijn om over te gaan tot inschakeling van externen.
Bij de noodzaak van een onafhankelijk advies voor de inschakeling van externen plaatst de rekenkamercommissie vraagtekens: het argument van “vreemde ogen dwingen” is een schijnargument dat suggereert dat onafhankelijkheid in de eigen organisatie niet bestaat en dat het bestuur of het management niet krachtdadig genoeg zou zijn om stevige standpunten in te nemen en de consequenties daarvan te dragen.
2. De rekenkamercommissie heeft de indruk dat inschakeling van externen in de onderzochte periode in de omvang, zoals onderzocht, in algemene zin reëel is geweest.
De commissie heeft wel geconstateerd dat de regievoering op die uitbesteding niet in alle gevallen voldoende (zowel kwalitatief als kwantitatief) is geweest.
3. In het algemeen wordt te weinig aandacht besteed aan de definitiefase in het algemeen en de feitelijke probleemstelling in het bijzonder.
4. De commissie heeft geconstateerd dat de opdrachtformulering te vaak onder de maat is geweest. De kwaliteit van de opdrachtformulering moet verbeterd worden (helderder formulering), met name het, zoveel als mogelijk, meetbaar maken van de opdracht.
5. De rekenkamercommissie heeft geconcludeerd dat in de bestaande protocollen c.s. over de fases van opdrachtformulering, opdrachtverlening, uitvoering van de opdracht, en de fases van besluitvorming, implementatie en evaluatie weinig concrete toetsingselementen aanwezig zijn: in die documenten is weliswaar sprake van veel intenties maar van weinig concrete regels en uitgangspunten.
6. De rekenkamercommissie is in de inventarisatiefase tot de conclusie gekomen dat het aspect van de kwalitatieve en kwantitatieve aansturing en begeleiding als cruciaal wordt ervaren. Vervolgens is in de evaluatiefase geconcludeerd dat het aansturingsaspect (door de eigen organisatie) bij externe opdrachten te vaak onderschat wordt, zowel kwantitatief als kwalitatief. Daarmee komen derhalve ook de bijkomende kosten in onvoldoende mate in beeld.
7. De rekenkamercommissie concludeert dat het welslagen van een externe opdracht in belangrijke mate afhankelijk is van de vraag of voldoende draagvlak in de organisatie is gecreëerd.
8. De commissie is van opvatting dat de implementatie en uitvoering in het algemeen zoveel als mogelijk door de eigen medewerkers moet geschieden. Draagvlak is dan van essentieel belang, maar ook de overdracht van expertise door de externe adviseur aan de staande organisatie.
9. Evaluatie heeft tot doel leereffecten te bepalen. Het is vervolgens van belang om individuele leereffecten om te zetten in collectieve leereffecten.
10. Indien de adviesopdracht wordt gemotiveerd op basis van een tekort aan kennis in de gemeentelijke organisatie, dient kritisch onderzocht te worden:
 - of de kennis in de eigen organisatie niet wordt onderschat;
 - of die kennis toch bij de organisatie beschikbaar zou moeten zijn of komen: in dat geval moet de adviesopdracht met name ook gericht worden op het overdragen van kennis.

11. De rekenkamercommissie is tot de conclusie gekomen dat de vraag of het te verwachten resultaat van de externe opdracht opweegt tegen de relatief hoge tarieven (prijs-kwaliteit-verhouding) per geval beoordeeld moet worden.

7.2 AANBEVELINGEN

De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad de volgende aanbevelingen over te nemen:

1. De rekenkamercommissie beveelt aan om het instrument "bestuursopdracht" meer nog dan nu het geval is te hanteren met name bij omvangrijke projecten.
2. De rekenkamercommissie stelt voor de diverse verantwoordelijkheden bij externe opdrachten (bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol) in voorkomende gevallen in de definitiefase duidelijk uit te lijnen en te omschrijven.
3. De rekenkamercommissie beveelt aan in het vervolg als uitgangspunt het aanvragen van tenminste twee offertes te hanteren. In die gevallen waarin dat niet geschiedt dient naar het oordeel van de commissie de door de betreffende budgethouder gegeven motivatie getoetst te worden (controltaak) en vervolgens te worden gehandeld zoals in het algemeen met afwijkingen: in voortgangs- en verantwoordingsrapportages dient daarvan beargumenteerd melding te worden gemaakt.
4. De rekenkamercommissie beveelt aan een protocol te laten opstellen, dat gevolgd moet worden bij het aangaan van externe opdrachten, waarin een aantal minimale eisen wordt opgesomd waaraan moet worden voldaan bij externe opdrachten, o.a. (de kwaliteit van) de opdrachtformulering en het aantal offertes. De commissie is van opvatting dat zulks niet moet leiden tot een strak en dichtgetimmerd protocol: het gaat niet om nog meer regelgeving maar om het opsommen van een aantal uitgangspunten en gedragsregels die in acht moeten worden genomen bij het aangaan van externe opdrachten. De commissie is van opvatting dat de bij dit onderzoek gehanteerde vragenlijsten een goed hulpmiddel kunnen zijn bij de opstelling van een protocol.
5. De rekenkamercommissie beveelt aan de organisatie van de inkoop van externe opdrachten nader te onderzoeken en uit te lijnen; in het bijzonder moet daarbij aandacht worden geschonken aan de rollen van de budgethouder, sector- en concern control, en de inkoopadviseur, maar ook aan de bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol.
Als de uitlijning van het inkoopproces en de benoeming van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de diverse actoren in dat proces hebben plaatsgevonden dient ook dit aspect onderdeel te vormen van een op te stellen protocol.
6. De rekenkamercommissie beveelt aan het onderscheid tussen de bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgeversrol en de opdrachtnemersrol en de consequenties daarvan voor het traject van de inschakeling van externen nog eens nadrukkelijk vast te stellen.
7. De rekenkamercommissie adviseert in het kader van opleidingstrajecten te investeren in de verdere ontwikkeling van vaardigheden, zoals coaching en dergelijke, van bij externe opdrachten betrokken eigen medewerkers, met name projectleiders.
8. De rekenkamercommissie beveelt aan om, meer nog dan nu het geval is, in verantwoordingsrapportages aandacht te besteden aan de (voortgang van) externe opdrachten.
9. De commissie beveelt aan bij de implementatie met name aandacht te beteden aan het creëren van draagvlak in de eigen organisatie, aan de rollen van de diverse betrokkenen bij de implementatie, aan de waarborging van de continuïteit van de (resultaten van de) opdracht en aan de communicatie c.q. informatievoorziening daarover.

10. De commissie beveelt gezien het belang ervan aan bij de opdrachtformulering en - verstrekking bij elke opdracht een prognose op te stellen van de benodigde in te zetten interne capaciteit. Als vervolgens bij bepaalde opdrachten tot de conclusie wordt gekomen dat die benodigde inzet c.q. de bijkomende kosten erg hoog zijn, moet de vraag worden gesteld of in die gevallen wel moet worden uitbesteed.

7.3 VOORSTEL

De rekenkamercommissie stelt de gemeenteraad voor het college van burgemeester en wethouders uit te nodigen binnen 6 maanden met voorstellen te komen met betrekking tot de onder 7.2 genoemde aanbevelingen.

LITERATUURLIJST

Onderstaande lijst is een combinatie van gebruikte bronnen en overige artikelen c.q. literatuur.

H.D. Eleveld. Aantal externe adviseurs zal komende jaren stijgen. VNG-magazine, 22-9-2000.

I. Stroosnijder. De lokale rekenkamer geeft gemeenteraad tanden. B&G, november 2000.

E. van Hout / B. Foederer. De inzet van externen in het openbaar bestuur. Bestuurswetenschappen 2001, nummer 1.

B. van Heijningen. Particuliere dienaren van de publieke zaak. Binnenlands Bestuur, nummer 14, 6-4-2001.

Van raad tot daad, evaluerend onderzoek naar de inschakeling van externe adviseurs. Commissie beleidsevaluatie gemeente Bergen op Zoom, 20-12-1999.

Vragenlijst t.b.v. evaluatie uitbesteding adviesopdrachten. Gemeente Bergen op Zoom.

Protocol voor de inschakeling van externe adviseurs. Gemeente Bergen op Zoom.

Kadernota inkoopbeleid. Gemeente Roosendaal.

Regeling budgethouders. Gemeente Roosendaal.

Notitie mandaat en delegatiebesluit. Gemeente Roosendaal.

De Roosendaalse Rekenkamer. Raadsvoorstel, inrichtingsdocument, verordening. Mei 1998.

De nieuwe gemeente Roosendaal, samen op weg naar de 21^e eeuw. Oktober 1995.

BIJLAGE 1

Datum raadsvergadering : 21 december 2000

Agenda nr. :

Portefeuillehoud(st)er : BGM

Registratiecode : BS/2000 -

Onderwerp : onderwerpselectie en formatie van rekenkamercommissie t.b.v. tweede onderzoek Roosendaalse Rekenkamer

Aan de raad van de gemeente Roosendaal.

1. Inleiding.

Bij de raadsbehandeling van de begroting 2001 d.d. 2 november jongstleden zijn, geheel conform de procedure, door de raadsfracties diverse onderwerpen aangedragen voor het tweede onderzoek door de Roosendaalse Rekenkamer.

Ons college heeft onlangs een brief aan de commissie ABZ gezonden, waarin de verdere procedure is aangegeven en waarin een mogelijke onderzoeksopdracht is geformuleerd.

Om het tweede rekenkameronderzoek daadwerkelijk te kunnen organiseren en uitvoeren dient / dienen nu door uw raad:

- één onderwerp voor het tweede rekenkameronderzoek te worden gekozen;
- de onderzoeksvragen en de randvoorwaarden voor onderzoek te worden vastgesteld;
- de rekenkamercommissie te worden samengesteld.

2. Motivering/toelichting.

a. ingediende onderwerpen

De door de raadsfracties aangedragen onderwerpen zijn:

1. de inzet van externe bureaus (kosten, meerwaarde, condities, nut en noodzaak in relatie tot 2.);
2. de kwaliteit en kwantiteit van de vaste formatie in relatie tot de ambities en tot 1.;
3. de centrale inkoopfunctie / de inkoop-aanbestedingsresultaten;
4. de Regionale Milieudienst.

Bij sommige onderwerpen zijn door de fracties nadere (onderzoeks)wensen en uitgangspunten genoemd.

b. selectiecriteria

De ingediende onderwerpen dienen getoetst te worden aan de vier criteria uit de Verordening op de rekenkamer (art. 10), te weten:

1. object: het onderzoek dient zich te richten op de doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid;
2. motief en doel: het onderzoek moet, vanuit een positieve grondhouding, gericht zijn op verbetering / innovatie van het bestuurlijk en ambtelijk functioneren;
3. omvang: het onderzoeksonderwerp moet beperkt en qua inhoud duidelijk af te bakenen zijn. Bij de omvang spelen ook zaken als benodigde capaciteit en tijd een rol;
4. toegevoegde waarde: afgewogen moet worden of een onderzoek via het instrument van de rekenkamer noodzakelijk en wenselijk is.

c. voorselectie door de commissie ABZ

Ons college heeft geen gebruik gemaakt van zijn adviesrecht inzake de voorselectie door de commissie voor algemene en bestuurlijke zaken (artikel 9 Verordening op de rekenkamer). Wel hebben wij een mogelijke opdrachtformulering opgenomen in onze brief aan de commissie.

In haar vergadering van 13 december jongstleden heeft de commissie zich vervolgens gebogen over de onderwerpen.

Gelet op het in grote meerderheid aangedragen onderwerp van de inzet van externe bureaus is de commissie unaniem van opvatting, dat dat onderzoeksonderwerp moet worden voorgedragen aan uw raad.

Dat onderwerp leent zich volgens de commissie qua aard en inhoud het best voor het tweede rekenkameronderzoek.

De onderzoeksopdracht wordt als volgt geformuleerd:

Een drietal centrale thema's dient te worden onderzocht:

1. waarom worden externen ingeschakeld en leidt die inschakeling tot het beoogde effect ?
2. hoe is de relatie van de externen met de staande organisatie, met andere woorden hoe is de aansturing geregeld ?
3. is sprake van een redelijke kosten-baten-verhouding bij de inschakeling van externen ?

In dat kader is het van belang de voorbereiding van de contractvorming te beoordelen én het resultaat van het traject te toetsen.

Er dient inzicht te worden gegeven in de kosten van inschakeling van externen en daarbij dienen ter bepaling van de omvang alle kosten (exclusief die van uitzendbureaus) in beeld te worden gebracht. In eerste instantie worden de kosten van 1999 en 2000 in beeld gebracht: op basis van die gegevens kan de commissie eventueel ook de kosten van 1998 erbij betrekken.

Aan de hand van deze gegevens zal de commissie bepalen welke opdrachten voor nader onderzoek in aanmerking komen: daarbij kan worden uitgegaan van een ondergrens van f 50.000,-, dit ter beoordeling van de commissie.

3. Consequenties.

Vooralsnog kan en hoeft er geen budget te worden bepaald voor bijvoorbeeld eventueel benodigde externe ondersteuning. Gestreefd wordt namelijk naar het zo veel mogelijk in eigen beheer uitvoeren van onderzoek. Mocht er, na een eerste uitwerking van het onderwerp door de rekenkamercommissie, toch een budget noodzakelijk zijn dan zal uw raad hiervoor zo spoedig mogelijk een eventueel separaat voorstel worden voorgelegd.

4. Commissiebehandeling.

De commissie voor algemene en bestuurlijke zaken heeft op basis van onze brief op 13 december 2000 een voorselectie uitgevoerd.

5. Voorstel.

Wij stellen u voor om, overwegende het advies van ons college en de voorselectie van de commissie ABZ:

- het onderwerp van de inzet van externe bureaus te kiezen voor het tweede rekenkameronderzoek;
- de onderzoeksvra(a)g(en), zoals onder 2.c. verwoord, vast te stellen;
- een rekenkamercommissie samen te stellen voor de duur van het onderzoek, bestaande uit 5 raadsleden (inclusief een voorzitter, die - later - door de commissie uit haar midden wordt benoemd).

6. Ter inzage liggende stukken.

Rekenkameronderzoek inzet externe bureaus

- a. Het advies van de commissie ABZ;
- b. Brief van ons college aan de commissie ABZ inzake "onderwerpselectie tweede onderzoek Roosendaalse Rekenkamer" d.d. 28 november 2000.

Burgemeester en wethouders van Roosendaal,
De secretaris,
ir. J.P. Kruf

De burgemeester,
mr. M.J.H. Marijnen

BIJLAGE 2

PLAN VAN AANPAK

Rekenkameronderzoek inzet externe bureaus

REKENKAMERCOMMISSIE

I. INLEIDING:

Voor u ligt het plan van aanpak van het tweede rekenkameronderzoek, deze keer naar de inzet van externe bureaus.

Onder verwijzing naar artikel 13 van de verordening op de Roosendaalse Rekenkamer willen wij kort een beschrijving geven van de in dat artikel genoemde elementen.

De verdere tussentijdse informatievoorziening aan uw raad zal tot dit plan van aanpak beperkt blijven, tenzij tijdens het onderzoek blijkt dat daartoe alsnog een dringende reden ontstaat.

II. ONDERZOEKSONDERWERP, PROBLEEMSTELLING EN BIJBEHORENDE ONDERZOEKSVRAGEN:

Over de onderzoeksopdracht is in het raadsvoorstel van 21 december 2000 het volgende opgenomen:

“Een drietal centrale thema's dient te worden onderzocht:

1. waarom worden externen ingeschakeld en leidt die inschakeling tot het beoogde effect ?
2. hoe is de relatie van de externen met de staande organisatie, met andere woorden hoe is de aansturing geregeld ?
3. is sprake van een redelijke kosten-baten-verhouding bij de inschakeling van externen ?

In dat kader is het van belang de voorbereiding van de contractvorming te beoordelen én het resultaat van het traject te toetsen.

Er dient inzicht te worden gegeven in de kosten van inschakeling van externen en daarbij dienen ter bepaling van de omvang alle kosten (exclusief die van uitzendbureaus) in beeld te worden gebracht. In eerste instantie worden de kosten van 1999 en 2000 in beeld gebracht: op basis van die gegevens kan de commissie eventueel ook de kosten van 1998 erbij betrekken.

Aan de hand van deze gegevens zal de commissie bepalen welke opdrachten voor nader onderzoek in aanmerking komen: daarbij kan worden uitgegaan van een ondergrens van f 50.000,-, dit ter beoordeling van de commissie.”

Uitwerking:

De rekenkamercommissie start met het in beeld brengen van de kosten van inschakeling van externen in de periode 1999 en 2000.

Op basis van die gegevens bepaalt de commissie de randvoorwaarden van het verdere onderzoek en meer specifiek:

- welke periode onderzocht gaat worden;
- welke opdrachten aan externen onderzocht gaan worden (soort en omvang / definitie externe bureaus).

Vervolgens zullen de drie centrale thema's (= probleemstelling) worden uitgewerkt en aan een nadere beschouwing worden onderworpen.

Daarbij wordt aandacht besteed aan de volgende onder de drie thema's opgenomen onderzoeksvragen.

1. waarom worden externen ingeschakeld en leidt die inschakeling tot het beoogde effect ?

Een viertal motieven kan worden onderscheiden waarom externen worden ingeschakeld:

- a. *gebrek aan capaciteit / kwantiteit:*
Hoe vindt prioriteitsstelling binnen de organisatie (sector / afdeling) plaats ?
Wordt aandacht besteed aan het alternatief voor inschakeling van derden, namelijk uitbreiding van de capaciteit c.q. formatie) ?
- b. *gebrek aan kwaliteit:*
In hoeverre maakt de organisatie zich afhankelijk van het extern bureau ?
Hoe wordt de deskundigheid in de organisatie gewaarborgd na beëindiging van de betreffende opdracht ?
- c. *de behoefte aan objectiviteit / de acceptatiegraad (“vreemde ogen dwingen”)*

d. *wettelijke of andere bepalingen of richtlijnen*

2. hoe is de relatie van de externen met de staande organisatie, met andere woorden hoe is de aansturing geregeld ?

In dat verband is het van belang de diverse stappen van een adviestraject te onderscheiden:

a. *definitiefase:*

Is er sprake van een heldere definitie van het probleem ?

Wie is verantwoordelijk voor de definitie van het probleem ?

b. *opdrachtformulering en –verstrekking / keuze adviseur:*

Wie is verantwoordelijk voor de opdrachtformulering ?

Hoe wordt de opdracht geformuleerd (kwaliteit opdrachtformulering) ?

Worden binnen de organisatie dezelfde criteria gehanteerd voor inschakeling van externen ?

Is er een bepaald protocol voor de inschakeling van externe bureaus ?

Is er sprake van spelregels en richtlijnen voor de inschakeling van externen ?

Bestaat er bij inschakeling van een extern bureau voldoende inzicht in de markt voor externe bureaus en worden er voldoende offertes aangevraagd?

Wat is de toegevoegde waarde van de externe adviseur ?

Hoe komt de overeenkomst met de externe adviseur tot stand ?

c. *adviesfase:*

Hoe is de begeleiding van het extern bureau binnen de organisatie tijdens de opdracht geregeld ?

Wie is verantwoordelijk voor de opdrachttuitvoering ?

Wie is verantwoordelijk voor tussentijdse controle ?

d. *besluitvorming en implementatie:*

Hoe vindt het besluitvormingsproces plaats ?

Wie is verantwoordelijk voor de implementatie ?

e. *evaluatie:*

Wie is verantwoordelijk voor de evaluatie ?

3. is sprake van een redelijke kosten-baten-verhouding bij de inschakeling van externen ?

Hoe worden de resultaten gemeten ?

Staan de kosten in verhouding tot de baten ?

Wat zijn de bijkomende kosten, zoals de kosten van interne begeleiding, materiaal etc. ?

De rekenkamercommissie wil middels interviews en nader onderzoek antwoord krijgen op deze onderzoeksvragen. De bevindingen dienen te resulteren in conclusies en aanbevelingen, die in het eindrapport zullen worden verwerkt. De aandacht zal met name gericht worden op verbeteringsvoorstellen voor de toekomst (leereffect).

III. ONDERZOEKSAANPAK EN –FASERING:

1. Inventarisatie:

- dossieronderzoek;
- literatuuronderzoek;
- gegevens uit administratie;
- inhoud diverse vastgestelde en interne notities.

2. Voorbereiding interviews / onderzoek:

- opstellen vragenlijsten;
- selectie te onderzoeken opdrachten.

3. Interviews / onderzoek:

- (eventuele) schriftelijke beantwoording vragenlijsten;
- interviews ambtelijke medewerkers;
- interviews externe bureaus;
- onderzoek geselecteerde opdrachten;

- nader onderzoek diverse bijzondere aspecten.
4. Evaluatie:
- bevindingen interviews;
 - bevindingen onderzoek geselecteerde opdrachten;
 - bevindingen onderzoek diverse bijzondere aspecten.
5. Formuleren conclusies en aanbevelingen.

IV. TE RAADPLEGEN INFORMATIEBRONNEN:

Bestuurlijk vastgestelde notities.
 Interne dossiers.
 Literatuur.
 Diverse ambtelijke informatie c.q. interne notities.

V. INSCHAKELING VAN AMBTELIJKE EN EVENTUELE EXTERNE ONDERSTEUNING / ADVISERING:

Eventuele externe ondersteuning is op dit moment niet aan de orde. Wellicht dat in het kader van de interviews wel (een) externe deskundige(n) wordt / worden benaderd.
 De ambtelijke ondersteuning bestaat in eerste instantie uit de permanente ambtelijke adviseurs, J. Kruf, J. van Gool, M. Smit, de ad hoc adviseur J. Poiesz, en de ambtelijk secretarissen, M.E. Dijkers en H. van Leent.
 Voorts zal een beroep worden gedaan op de kennis en ervaringen van diverse ambtelijke medewerkers.

VI. COMMUNICATIE / TERUGKOPPELING / OPENBAARMAKING:

De artikelen 14 en 15 van de verordening zullen door de commissie worden nageleefd, hetgeen betekent dat de behandeling van de eindrapportage in openbaarheid in de raad zal plaatsvinden en dat terugkoppeling naar belanghebbenden zal geschieden zoals in artikel 14 is omschreven.

VII. PROCES- EN TIJDSPLANNING:

Het streven is erop gericht het onderzoek voor de zomer gereed te hebben, zodat eindbehandeling in de raad van september kan plaatsvinden.
 Wij kunnen momenteel evenwel niet alle consequenties voor de omvang van de opdracht overzien.
 Wij behouden ons het recht voor gaandeweg het traject de tijdsplanning te herzien. Als dat nodig blijkt te zijn zullen wij uw raad daarvan gemotiveerd in kennis stellen.
 Vooralnog gaan wij uit van de volgende planning:

Afronding werkzaamheden rekenkamercommissie:	Eind juni 2001
Opstellen eindrapportage + terugkoppeling:	Juli / augustus 2001
Eindrapportage ter behandeling in raad:	September 2001

VIII. SLOT:

Wij hopen uw raad met dit plan inzicht te hebben gegeven in de aanpak van het tweede rekenkameronderzoek naar de inzet van externe bureaus.

De rekenkamercommissie.

Februari 2001.

BIJLAGE 3

**Rekenkamer-onderzoek
gemeente Roosendaal**

**Vragenlijst
t.b.v.
evaluatie externe
advies- + interimmanagementopdrachten**

Adviesopdracht:

Projectverantwoordelijke:

S.v.p. retour bij: ..-..- 2001

0. Kerngegevens:

Rekenkameronderzoek inzet externe bureaus

A. De adviesopdracht is verstrekt aan:.....
.....
.....

B. De opdracht werd verstrekt op (jaar/maand/datum):

C. De opdracht werd afgesloten op (jaar/maand):

1. Het project vooraf:

Inleiding

In dit deel van de vragenlijst wordt gevraagd naar de beoogde resultaten van het adviesproject zoals die voordat het project begon waren vastgesteld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar:

- a. doel en beoogd resultaat
- b. opdracht aan de adviseur

Als voorbeeld een (fictief) organisatie-ontwikkelingsproject:

- het doel is een verbetering van de kwaliteit en doelmatigheid bij de voorbereiding en uitvoering van projecten. Beoogd wordt dit doel te bereiken door de invoering van projectmatig werken.
- opdracht aan de adviseur is:
 - advies geven over de organisatorische opzet van het projectmatig werken binnen organisatieonderdeel X in de vorm van een 'Handleiding projectmatig werken'
 - begeleiding bij een drietal pilot-projecten

Vraag 1: documentatie

U wordt gevraagd een kopie van de relevante documenten mee te zenden met deze vragenlijst (b.v. bestuursopdracht, adviesnota, raadsvoorstel, overeenkomst met de adviseur, etc.).

Vraag 2: beknopte omschrijving doel en beoogde resultaten

U wordt gevraagd om op beknopte wijze aan te geven welk doel en welke resultaten werden beoogd voordat het project in uitvoering werd genomen. Gevraagd wordt doel en resultaat zo concreet mogelijk te beschrijven. Bij voorkeur zijn dit citaten uit de bovengenoemde documenten.

Doel en resultaat:

.....
.....
.....
.....

Opdracht aan de adviseur:

.....
.....
.....
.....

Vraag 3: bijstelling/aanvulling tijdens het traject

Indien tijdens het traject bijstelling of aanvulling heeft plaatsgevonden: s.v.p. dit onderstaand aangeven.

Rekenkameronderzoek inzet externe bureaus

Hoe is de aanvullende opdracht ontstaan?

.....
.....
.....
.....

Doel en resultaat:

.....
.....
.....
.....

Opdracht aan adviseur:

.....
.....
.....
.....
.....

2. Het resultaat van het project:

In dit onderdeel wordt gevraagd of en in hoeverre de hiervoor genoemde resultaten ook daadwerkelijk bereikt zijn. In omgekeerde volgorde wordt nu gevraagd:

- of de adviseur aan de opdracht heeft voldaan
- of dat ook heeft geleid tot de realisatie van het gestelde doel

U wordt verzocht een overzicht van de belangrijkste resultaten en mijlpalen toe te voegen (b.v. nota's, college- en raadsbesluiten, invoeringsdata, etc.)

Heeft de adviseur voldaan aan zijn opdracht?

- 0 ja, geheel
- 0 gedeeltelijk
- 0 onvoldoende

Heeft het project geleid tot het vooraf gestelde doel?

- 0 ja, geheel
- 0 gedeeltelijk
- 0 onvoldoende

A. U wordt gevraagd aan te geven op welke wijze het resultaat van het project concreet merkbaar is in het functioneren van de gemeentelijke organisatie

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

3. Het verloop van het project:

In dit deel van de vragenlijst worden vragen gesteld over de wijze waarop het project is voorbereid en uitgevoerd. Daartoe is het project ingedeeld in een aantal fasen. Per fase worden u vragen gesteld. Om vergelijkbare antwoorden te krijgen zijn de vragen zoveel als mogelijk in multiple choice vorm geformuleerd.

Definitiefase

- A. Er is gekozen voor de inschakeling van een externe adviseur omdat (meerdere antwoorden zijn mogelijk):
- de organisatie daarvoor zelf onvoldoende capaciteit had (kwantitatief)
 - de organisatie zelf niet over de benodigde kennis en/of ervaring beschikte (kwalitatief)
 - er gezien de aard van de te nemen besluiten behoefte was aan een onafhankelijk advies (vreemde ogen dwingen)
 - wettelijke plicht
- B. Betrof de verstrekte opdracht:
- de opdracht tot het verstrekken van een advies
 - de opdracht tot het verstrekken van advies en (eventueel gedeeltelijke) implementatie
 - de opdracht tot alleen de implementatie van een al genomen besluit
 - het verrichten van werkzaamheden
 - het verrichten van een second opinion
- C. Was er al een opdrachtformulering vastgesteld voordat werd overlegd met potentiële adviseurs?
- ja
 - nee
- D. Is de gemeenteraad in deze fase betrokken bij het definiëren van de opdracht (het gaat dus nog steeds om de fase voordat in contact getreden werd met externe adviseurs)?
- ja, er is terzake een raadsbesluit genomen
 - ja, dit is besproken in de commissie
 - nee, maar deze opdracht vloeide wel voort uit een door de Raad of Commissie vastgestelde opdracht
 - nee, terzake is vooraf geen overleg geweest met Commissie of Raad

Keuze adviseur/vaststellen definitieve opdracht

- A. Voordat de opdracht werd verstrekt is offerte gevraagd bij
- 1 adviseur
 - meerdere, namelijk (aantal)
 - geen offerte gevraagd
- B. Welke van de volgende overwegingen hebben een rol gespeeld bij de keuze voor een adviseur? (meerdere antwoorden mogelijk)
- naamsbekendheid/reputatie van het bureau
 - naamsbekendheid/reputatie van de beoogde uitvoerder (de persoon)
 - eerdere ervaringen met het bureau
 - eerdere ervaringen met de betrokken uitvoerder (de persoon)
 - de gemeente heeft een bestaande/vaste relatie met het bureau
 - de gemeente heeft een bestaande/vaste relatie met de beoogde uitvoerder (de persoon)
 - presentatie van het bureau
 - presentatie van de beoogde uitvoerder (de persoon)
 - bureau heeft eerder vergelijkbare projecten uitgevoerd
 - beoogd bureau is bekend met de lokale context, de gemeente
 - beoogde uitvoerder (de persoon) is bekend met lokale context, de gemeente
 - bureau heeft duidelijk gemaakt de opdracht goed begrepen te hebben
 - de prijsstelling
 - aanwezigheid aantoonbaar kwaliteitssysteem (ISO-certificaat o.i.d.)

0 anders, namelijk
.....
.....
.....

C. Bij het vaststellen van de definitieve opdracht treedt vaak een wisselwerking op tussen opdrachtgever en adviseur. U wordt gevraagd onderstaand aan te geven welke situatie in dit project van toepassing was (slechts 1 keuze mogelijk):

- Er was al een opdrachtformulering voordat in overleg werd getreden met de potentiële adviseur. Deze opdrachtformulering is naar aanleiding van later overleg met deze adviseur(s):
 - 0 niet gewijzigd
 - 0 in beperkte mate gewijzigd
 - 0 sterk gewijzigd
- Er was nog geen opdrachtformulering voordat in overleg werd getreden met potentiële adviseurs. De opdrachtformulering is:
 - 0 door de organisatie zelf opgesteld, met geen of slechts beperkte invloed van de uiteindelijk gekozen adviseur
 - 0 door de organisatie zelf opgesteld, met een sterke invloed als gevolg van gevoerde overleg met de uiteindelijk gekozen adviseur
 - 0 verstrekt op basis van een door de adviseur opgestelde offerte, welke gebaseerd was op door hem gevoerd overleg met vertegenwoordigers van de gemeentelijke organisatie

D. Aan het eind van deze fase wordt de definitieve opdracht verleend. Kunt u onderstaand aangeven welke situatie van toepassing was:

- 0 de opdrachtformulering was zodanig gespecificeerd dat op basis daarvan na afloop van het (advies)traject kon worden vastgesteld of de adviseur in voldoende mate aan zijn opdracht had voldaan
- 0 de opdrachtformulering had een globaal karakter

E. Is de gemeenteraad in deze fase betrokken bij het definiëren van de opdracht?

- 0 ja, er is terzake een raadsbesluit genomen
- 0 ja, dit is besproken in de Commissie
- 0 nee, maar deze opdracht vloeide wel voort uit een door de Raad of Commissie vastgestelde opdracht
- 0 nee, terzake is vooraf geen overleg geweest met Commissie of Raad

Uitvoering van het adviestraject

A. Hoe beoordeelt u de vaardigheden van de adviseur bij de uitvoering van het (advies)traject:

- Deskundigheid
 - 0 zeer goed
 - 0 goed
 - 0 voldoende
 - 0 matig
 - 0 onvoldoende
- Communicatieve vaardigheden
 - 0 zeer goed
 - 0 goed
 - 0 voldoende
 - 0 matig
 - 0 onvoldoende
- Bij het uitvoeren van de adviesopdracht:
 - 0 heeft geen begeleiding vanuit de organisatie plaatsgevonden

Rekenkameronderzoek inzet externe bureaus

- 0 heeft in beperkte mate begeleiding vanuit de organisatie plaatsgevonden
- 0 heeft in ruime mate begeleiding vanuit de organisatie plaatsgevonden
- 0 is de begeleiding zeer intensief geweest

- De begeleiding had betrekking op (meerdere antwoorden zijn mogelijk):

- 0 het waar nodig aanscherpen van de aanvankelijk nog globale opdrachtformulering
- 0 het verstrekken van informatie
- 0 het tussentijds toetsen van de resultaten
- 0 inhoudelijke inbreng bij de totstandkoming van het advies
- 0 anders, namelijk:

.....

.....

.....

.....

- Bij het uitwerken van de opdracht werd de adviseur begeleid door (meerdere antwoorden mogelijk):

- 0 een daarvoor aangewezen projectleider
- 0 een projectgroep
- 0 een klankbordgroep
- 0 een stuurgroep
- 0 anders, namelijk:

.....

.....

.....

.....

- Tijdens de uitvoering van het project was u budgethouder. Kunt u uw rol bij de uitvoering van het project toelichten:

- 0 als budgethouder was ik ook projectleider
- 0 ik was als budgethouder wel nauw betrokken bij het project, maar de feitelijke aansturing vond plaats door anderen, namelijk:

.....

.....

.....

- Achteraf gezien was de begeleiding:

- 0 zeer goed
- 0 goed
- 0 voldoende
- 0 matig
- 0 onvoldoende

- Hoe beoordeelt u de kwaliteit van het advies?

- 0 zeer goed
- 0 goed
- 0 voldoende
- 0 matig
- 0 onvoldoende

- De inhoud van het advies is:

- 0 geheel door de adviseur bepaald

Rekenkameronderzoek inzet externe bureaus

- 0 uiteindelijk door de adviseur bepaald, maar de begeleiding van de gemeente heeft daar wel enige invloed op gehad
 - 0 uiteindelijk door de adviseur bepaald, maar de begeleiding van de gemeente heeft daar grote invloed op gehad
 - 0 tot stand gekomen in een zodanige wisselwerking tussen adviseur en organisatie dat in feite van een coproductie kan worden gesproken
- Tijdens de uitvoering van het (advies)traject is:
 - 0 expliciet aandacht besteed aan het creëren van draagvlak; later bleek ook dat het draagvlak voldoende was
 - 0 expliciet aandacht besteed aan het creëren van draagvlak, toch bleek later dat data draagvlak niet voldoende was
 - 0 niet expliciet aandacht besteed aan het creëren van draagvlak, toch bleek er later voldoende draagvlak te zijn
 - 0 niet expliciet aandacht besteed aan het creëren van draagvlak, later bleek dat er ook onvoldoende draagvlak was

De besluitvorming

- A. Op basis van het advies zijn besluiten genomen door:
 - 0 de budgethouder
 - 0 de directeur
 - 0 het College
 - 0 de Gemeenteraad
- B. Bij de besluitvorming is:
 - 0 niet afgeweken van het advies
 - 0 in beperkte mate afgeweken van het advies
 - 0 in sterke mate afgeweken van het advies
- C. Als basis voor de verdere implementatie was de besluitvorming:
 - 0 voldoende duidelijk
 - 0 onvoldoende duidelijk

De implementatie

- A. Bij de implementatie was:
 - 0 geen adviseur betrokken
 - 0 dezelfde adviseur betrokken die het advies had uitgebracht
 - 0 een andere adviseur betrokken
- B. Indien dezelfde adviseur advies heeft uitgebracht en de implementatie heeft begeleid:
 - 0 is vooraf getoetst of de adviseur ook de voor implementatie benodigde vaardigheden beschikte
 - 0 is dit niet vooraf getoetst
- C. Voor de implementatie is:
 - 0 een implementatieplan opgesteld
 - 0 geen implementatieplan opgesteld
- D. De implementatie heeft:
 - 0 geheel tot het beoogde doel geleid
 - 0 grotendeels tot het beoogde doel geleid
 - 0 in onvoldoende mate tot het beoogde doel geleid
- E. Indien de implementatie in onvoldoende mate tot het beoogde doel heeft geleid, kunt u dan onderstaand aangeven welke factoren volgens u dat in belangrijke mate hebben veroorzaakt (meerdere antwoorden mogelijk):

Rekenkameronderzoek inzet externe bureaus

BIJLAGE 4

Toetsingskader rekenkameronderzoek

- Volgens opbouw vragenlijst-

0. Kerngegevens

1. Het project vooraf

2. Het resultaat van het project

3. Het verloop van het project

Definitiefase

- fase voordat in contact werd getreden met de externen-

- A. Er is gekozen voor de inschakeling van een externe adviseur omdat...
- B. Aard van de verstrekte opdracht
- C. Was er al een opdrachtformulering voordat er is overlegd met potentiële adviseurs?
- D. Is de gemeenteraad in deze fase betrokken bij het definiëren van de opdracht?

Met betrekking tot deze vragen is geen concreet toetsingskader voorhanden. Wel is het van belang te wijzen op een hoofdaandachtspunt uit het "groene boekje"²²:

Zie hoofdaandachtsgebied 5: Doelmatig en doeltreffend werken

"De gemeente streeft naar een **kleine, efficiënte, servicegerichte, flexibele en professionele** werkorganisatie. Ook **uitbesteding** van de productie kan in veel gevallen passen in dit streven naar een betere kwaliteit en kostenbewuster en flexibeler werken. Dit leidt tot de volgende doelstelling:

De nieuwe gemeente Roosendaal zal optimaal gebruik maken van de moderne beleids- en beheersinstrumenten (BBI). De politiek zal sturen op hoofdlijnen, de ambtelijke organisatie zal zoveel mogelijk marktgericht en bedrijfsmatig werken".

Relevante opmerkingen die hierbij worden gemaakt zijn:

- 5.1. **Gedeeltelijk** zal de uitvoering worden **uitbesteed aan derden** (bedrijfsleven, instellingen, dorps- of wijkcommissies of juist het gewest) en voor een ander deel zal de uitvoering komen te liggen bij de "eigen" ambtelijke organisatie.
- 5.4. De nieuwe gemeente kiest voor een **zo flexibel mogelijke** ambtelijke organisatie die snel kan reageren op de zich steeds wijzigende externe omgeving. Dit houdt in dat **de staande (reguliere) organisatie klein** moet zijn, terwijl een zo groot mogelijk deel van de organisatie breed inzetbaar moet zijn (in algemene dienst) voor tijdgebonden (projectmatige) taken. Dit kan ook worden bereikt door **gericht uitbesteden van taken**.
- 5.5. Bij de keuze tussen zelf doen of laten doen kiest de gemeente nadrukkelijk voor het principe: **uitbesteden tenzij**.....Dit "tenzij..." wil zeggen dat de "bewijslast" in principe bij het zelfdoen ligt. Zelfdoen bijvoorbeeld omdat inhoudelijke of financiële argumenten daarvoor pleiten. Er zullen dus ook taken worden afgestoten als daar financieel geen voordeel mee verbonden is. Dit principe geldt voor alle taken: niet alleen voor uitvoerende.
- 5.6. Uitbesteden, privatiseren of op afstand zetten van taken kan verschillende vormen hebben.

Keuze adviseur / vaststellen definitieve opdracht

A. Aanvraag offerte

Zie gedragslijn voor het aanvragen van offertes (augustus 1978) (opgenomen in de regeling budgethouders):

- Naast **gespecialiseerde firma's** dienen, zo mogelijk, in alle gevallen de **plaatselijke ondernemers** in aanmerking te komen voor het uitbrengen van offertes aan of werken voor de gemeente;
- Verzoeken om offertes uit te brengen voor eenzelfde werk c.q. levering dienen **eensluidend** te zijn en **gelijktijdig** te worden verzonden; mondeling overleg vooraf is niet gewenst;
- voor elk werk of elke leverantie dienen **tenminste 2 en zo mogelijk 3** offertes worden aangevraagd;

²² Zie de nota "De nieuwe gemeente Roosendaal, Samen op weg naar de 21^e eeuw", oktober 1995

- uitgebrachte offertes moeten **vertrouwelijk** worden behandeld; het is ongeoorloofd verstrekte gegevens met derden te bespreken of uit te wisselen;
- na ontvangst zullen de uitgebrachte offertes moeten worden **vergeleken** en dienen deze, ondermeer in het kader van de vaststelling van de raadskredieten ter votering van de benodigde kredieten, **aan het college van B&W te worden voorgelegd**.

Zie Kadernota inkoopbeleid par. 6.2.1. Aanvragen offertes

De leveranciers die een offerteaanvraag ontvangen, krijgen tot aan de **vastgelegde sluitingsdatum** de tijd een offerte in te dienen. Overschrijding zonder toestemming van de opdrachtgever of de adviseur inkoop leidt automatisch tot afwijzing en rappelleren vindt niet plaats.

De gemeente Roosendaal vraagt **geen** offertes bij leveranciers met als **enig doel de bestaande leverancier(s) onder druk te zetten** om betere condities te verkrijgen. Dit leidt tot een negatief beeld van de gemeente bij zijn leveranciers. In de offerteaanvraag staan de **criteria** waarop de uiteindelijke selectie plaats vindt aangegeven.

B. Overwegingen die een rol spelen bij de keuze voor een adviseur

Zie kadernota inkoopbeleid, par. 4.2 "inkoopethiek"

De gemeente Roosendaal wil een **betrouwbare en ethische** handels-partner zijn en slechts zaken doen met leveranciers die te goeder naam en faam bekend staan. Bijlage 2 behandelt de in dit kader opgestelde gedragscode voor zowel de opdrachtgever, de budgetbeheerder, de besteller, de adviseur inkoop als de leverancier. Deze gedragscode is specifiek opgesteld voor de inkoopfunctie omdat een gemeentebrede nota integriteit nog ontbreekt.

Zie kadernota inkoopbeleid, par. 5 "klant- en leveranciersbeleid"

Een **adequaat leveranciers-management** is dan ook van groot belang en vormt tevens de leidraad voor de uitvoering van de inkooptaken. Een goede uitvoering van het leveranciersmanagement zal er tevens voor zorgen dat de gemeente Roosendaal zich op **eenduidige wijze** op de inkoopmarkt presenteert. De basis van het leveranciersmanagement wordt gevormd door het leveranciersbeleid.

De hoofddoelstelling van het leveranciersbeleid is het **selecteren, opbouwen en onderhouden van relaties** met een **beheersbare kring** van **hoogwaardige** leveranciers volgens **eenduidig** beleid.

Als toelichting op enkele begrippen:

1. **Beheersbaar**: overzichtelijk, **bepaalde mutatie** en **gering van omvang**;
2. **Hoogwaardig**: vult de behoefte van de gemeente Roosendaal zodanig in dat de hoogste toegevoegde waarde wordt gerealiseerd;
3. **Eenduidig** beleid: garandeert een transparant, **objectief** leveranciers-beleid.

Leveranciersmanagement geeft uitvoering aan het leveranciersbeleid en bestaat uit de volgende elementen;

1. Inventariseren en selecteren van (potentiële) leveranciers;
2. Opbouwen en onderhouden van relaties met geselecteerde leveranciers;
3. (Zo nodig) afstoten van leveranciers.

De elementen vragen een **actieve en initiatiefrijke** opstelling van de opdrachtgevers, budgetbeheerders, bestellers en de adviseur inkoop en worden ondersteund met hulpmiddelen, zoals het vaststellen van een leveranciersprofiel en de leveranciersbeoordeling. Het gevoerde leveranciersbeleid mag niet strijdig zijn met de EG-wetgeving.

Het tot stand brengen van **wederzijds profijtelijke relaties** resulteert in groei en continuïteit en versterkt het imago van Roosendaal als zakelijke gemeente. Deze wederzijdse afhankelijkheid kan spanningen opleveren ten aanzien van de hoofddoelstelling van een beheersbare kring leveranciers en spitst zich toe op de vraag in welke situatie bij een plaatselijke leverancier een offerte aangevraagd of een order geplaatst wordt. **Het formuleren van harde criteria, met uitzondering van de te leveren prestatie (die niet ter discussie staat), is niet mogelijk.**

Enkele algemene richtlijnen zijn:

1. Leveranciers worden **gelijk** behandeld;
2. Leveranciers dienen te voldoen aan het **leveranciersprofiel** dat de gemeente opstelt. Dit vraagt een gedegen leveranciersbeoordeling;
3. In geval van bestaande producten of diensten heeft de **huidige, goed presterende leverancier** bij integraal gelijkwaardige condities de voorkeur boven een nieuwe leverancier;
4. In geval van nieuwe producten of diensten heeft de **plaatselijke leverancier** bij integraal gelijkwaardige condities de voorkeur boven de andere leveranciers.

Zie Kadernota inkoopbeleid par. 6.2.2. Evalueren offertes

Offertes worden geëvalueerd op zowel **financiële (kosten) als niet-financiële en sociaal-maatschappelijke aspecten** (bijvoorbeeld kwaliteit en milieu). In de vergelijking van financiële aspecten wegen alle relevante aspecten die van invloed zijn op de integrale kosten mee, te weten:

1. Inkoopprijs, inclusief kortingen en betalingscondities;
2. Inkoopkosten, bijvoorbeeld kosten van facturering;
3. Logistieke kosten, bijvoorbeeld de kosten van opslag en rente over voorraden;
4. Gebruikskosten, bijvoorbeeld de onderhoudskosten en stroom-verbruik;
5. Overige kosten, bijvoorbeeld milieuheffingen en vernietigingskosten;
6. Kwantum/bonuskortingen;
7. Betalingscondities;
8. Besteltermijn en bestelgrootte.

Zie Kadernota inkoopbeleid par. 6.2.3 Definitief kiezen leverancier

Bij definitieve keuze geldt het uitgangspunt dat de inkoopopdracht gaat naar de leverancier die volgens de aangegeven criteria de **beste aanbieder** heeft uitgebracht. Het voeren van **extra onderhandelingen** wordt hierbij beperkt tot:

1. Monopolistische situaties;
2. Aanvragen waarbij het voldoende specificeren vooraf niet mogelijk is en aldus in overleg met de leverancier moet plaatsvinden.

Aan het eind van de processtap 'selecteren' is het duidelijk:

1. **Welke leverancier** het gevraagde goed of de dienst gaat leveren;
2. Op basis van welke **criteria** hij is gekozen;
3. Op basis van welke **criteria** de overige aanbieders zijn afgewezen;
4. **Welke afspraken** in de processtap 'contracteren' **nog gemaakt** moeten worden.

Zie Kadernota inkoopbeleid bijlage 2 Inkoopethiek

De gemeente Roosendaal wil **geen** zaken doen met leveranciers die:

1. Zich in het maatschappelijk en zakelijk verkeer **onaanvaardbaar** gedragen;
2. Afspraken met betrekking tot **vertrouwelijkheid of geheimhouding schenden**;
3. Noodzakelijke **informatie achterhouden** of afspraken misvormen met het doel te misleiden;
4. Medewerkers van de gemeente Roosendaal **persoonlijke voordelen** gunnen (waaronder het overschrijden van onderstaande gedrags-normen) met het doel orders of contracten te verkrijgen of te behouden.

Wanneer bovenstaande naar het oordeel van de betrokken medewerkers van de gemeente voorkomt wordt dit afgestemd met het betreffende sector- of afdelingshoofd.

Het handelen van de medewerkers van de gemeente Roosendaal is erop **gericht enerzijds vrijheid van handelen ten opzichte van (potentiële) leveranciers te behouden en anderzijds leveranciers rechtvaardig te behandelen en gelijke kansen** te geven. De medewerker dient zich bewust te zijn van de positie die hij inneemt bij de gemeente en zich bij zijn handelen te baseren op de volgende uitgangspunten en richtlijnen:

1. De medewerker dient het belang van de gemeente Roosendaal (en niet het persoonlijk belang of gevoelens) als uitgangspunt te nemen bij de uitoefening van zijn functie en loyaal te zijn ten opzichte van de gemeente. Voorbeelden hieromtrent zijn:
 - Persoonlijke belangen, die mogelijk strijdig zijn met het gemeentelijk belang, dienen uit eigen beweging gemeld te worden aan het betreffende sector- of afdelingshoofd;
 - Alle middelen en informatie die de medewerker ter beschikking staan vanwege het dienstverband met de gemeente dienen enkel in het belang van de gemeente Roosendaal te worden gebruikt;
 - Het accepteren of bedingen van gereduceerde prijzen bij leveranciers voor goederen of diensten voor persoonlijk, niet-zakelijk gebruik op grond van het feit dat de medewerker werkzaam is bij de gemeente is alleen toelaatbaar met instemming van het betreffende sector- of afdelingshoofd. De leverancier dient hierbij op de hoogte te zijn dat de betreffende goederen of diensten voor persoonlijk, niet-zakelijk gebruik zijn;
2. De medewerker dient een zodanige relatie met de leverancier te onderhouden dat een rechtvaardige behandeling hierbij het uitgangspunt is. Voorbeelden zijn:
 - De medewerker dient alle leveranciers van correcte en niet-misleidende informatie te voorzien;
 - De medewerker mag leveranciers niet onder druk zetten om informatie over concurrenten te verstrekken;
3. Relevante leveranciers dienen gelijke kansen te krijgen om mee te dingen naar orders en contracten (eerlijke concurrentie). Voorbeelden zijn:
 - De specificatie dient in principe leveranciersonafhankelijk te zijn opgesteld;

- Alle potentiële leveranciers krijgen dezelfde informatie, offerte-aanvraag, gelegenheid tot presentatie/toelichting en/of termijn voor de inlevering van offertes;
 - Leveranciersselectie geschiedt primair op basis van objectieve criteria en niet op grond van persoonlijke voorkeur;
 - Informatie die uit offertes en/of andere informatiebronnen van een leverancier is verkregen wordt vertrouwelijk behandeld en niet aan derden verstrekt;
4. Het imago en de integriteit van zowel de inkoopfunctie van de gemeente als de gemeente Roosendaal zelf dienen in alle gevallen zeker gesteld te worden. Voorbeelden zijn:
- Offertes worden alleen aangevraagd bij (potentiële) leveranciers waarvan daadwerkelijk wordt overwogen om een zakelijke relatie mee aan te gaan en die daarmee kans maken op de toe te kennen opdracht;
 - Afspraken en overeenkomsten dienen te worden nagekomen;
 - Indien geen overeenkomst tot stand komt, informeert de medewerker de leverancier zo snel mogelijk met opgaaf van redenen;
 - Tijdens alle zakelijke contacten dient naar letter en geest te worden voldaan aan de:
 - Wetten van het land;
 - Richtlijnen van de gemeente Roosendaal;
 - Contractuele verplichtingen.

C. Traject van de opdrachtformulering

Zie Kadenota Inkoopbeleid, par. 6.1. opstellen specificaties

Het **zorgvuldig formuleren van de aanvraag** met bijbehorende specificatie is een basisvoorwaarde om het inkoopproces effectief en efficiënt te laten verlopen.

De specificatie zal opgesteld moeten worden in **objectieve termen** die niet discriminerend zijn voor de leveranciers. De specificatie omvat **eisen en wensen** die aan het goed of de dienst worden gesteld. De onderstaande checklist is een hulpmiddel bij de vaststelling of de specificatie volledig is:

1. De functionele specificatie, bijvoorbeeld het gebruiksdoel, de functies en/of het toepassingsgebied van het goed of de dienst;
2. De technische specificatie, bijvoorbeeld de stroomvoorziening en het geluidsniveau;
3. De logistieke specificatie, bijvoorbeeld de omschrijving van de hoeveelheid (vast of geschat), de leverdatum en -plaats, de bestelmethode, de wijze van transport, de verpakking en de controleprocedures;
4. De onderhoudsspecificatie, bijvoorbeeld de response snelheid bij storingen, voorrij- en mankrachtkosten en garantietermijn;
5. De milieueisen, bijvoorbeeld stoffen die in een product of bij schoonmaken mogen worden toegepast;
6. De juridische en commerciële voorwaarden, bijvoorbeeld de te hanteren overeenkomst of contractvorm, prijscondities, betalingscondities, wijze van facturering en evaluatie bepaling.

Voor het opstellen van een goede specificatie is het van cruciaal belang dat er een goed beeld is van de op de inkoopmarkt beschikbare goederen en/of diensten. De adviseur inkoop kan middels het uitvoeren van een inkoopmarktonderzoek hierbij behulpzaam zijn.

Bij het opstellen van specificaties zal de opdrachtgever trachten deze zodanig te formuleren dat de behoeften, zoveel mogelijk, kunnen worden ondergebracht in bestaande mantelovereenkomsten.

D. Definitieve opdrachtverlening

- geen relevant toetsingskader voorhanden-

E. Betrokkenheid Raad bij de opdrachtformulering

Zie Regeling budgethouders lid 5 a/b

Alle bestellingen en opdrachten > f. 5.000 dienen als verplichting te worden vastgelegd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van zgn. "verplichtingen-bonnen". De verplichtingenbon wordt geparafeerd door de besteller, de budgethouder (tot f. 100.000) en de afdeling administratie (toetsing budgetruimte). **Betreft de verplichting > f. 100.000, dan parafeert ook de masterbudgethouder.**

Zie Delegatiebesluit (raad jan. 1997)

Rekenkameronderzoek inzet externe bureaus

I. a. het kopen, ruilen of vervreemden van gemeente-eigendommen, waarvan de (ver)koopsom of de waarde van elk der loten –inclusief alle bijkomende vergoedingen -f 100.000,- of minder bedraagt. Deze beperking geldt niet indien het betreft de vervreemding van bouw- en industrieterreinen.

In het “oude” delegatieregister is voor de inhuur van externen in dit kader geen toetsingskader voorhanden.

NB: Bij leveringen en diensten > f. 444.067 dienen de richtlijnen aanbestedingsbeleid in acht te worden genomen.

Uitvoering van de opdracht

- **Begeleiding tijdens de adviesopdracht &**
- **Rol budgethouder tijdens het traject**

Zie regeling budgethouders:

Art. 5, Lid g

De budgethouders zorgen voor een **bedrijfseconomische inzet** van de ter beschikking gestelde middelen en leggen verantwoording af omtrent het doelmatig gevoerde beheer.

Art. 6 Taken budgethouder

- Lid a

De budgethouders dragen zorg voor een **adequate organisatie van de werkprocessen en activiteiten nodig voor het realiseren van de taakstelling** gedefinieerd voor een produkt/output op basis van de voorcalculatie.

- Lid b

De budgethouders zijn verplicht **voorcalculaties** te leveren t.a.v. het produkt/output met bijbehorend budget waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Deze voorcalculaties vormen onderdeel van het afdelingsplan en hebben betrekking op:

- prestaties
- uren-inzet personeel en tracties
- overige directe budgetten.

- Lid d

De budgethouders leggen de op het produkt betrekking hebbende verplichtingen en rechten (> f 5.000,-) zodanig vast dat de **actuele stand van de reeds aangegane verplichtingen en rechten** t.o.v. het totale toegekende budget alsmede de **voortgang** van het realiseren van de taakstelling, c.q. het project zichtbaar is.

- Lid f:

De budgethouders zien erop toe dat op de **juiste wijze tijdsinzicht** wordt verkregen t.a.v. de verrichte (clusters van) activiteiten.

Toelichting:

- **Voortgangscntrole**

De budgethouder zorgt ervoor dat hij inzicht heeft op de voortgang van het werk zodat de levertijden en de middelinzet bewaakt wordt. Hierbij dient een relatie gelegd te worden met de werkplanning. Bij normale omstandigheden zal een frequentie van eens per twee weken toereikend zijn

Zie kadernota inkoopbeleid par. 6.3. Contracteren leverancier

De gemeente Roosendaal streeft ernaar om alle afspraken die met een leverancier zijn gemaakt schriftelijk in een overeenkomst vast te leggen. De Minister van financiën heeft grensbedragen vastgesteld op basis van de Comptabiliteitswet, te weten:

1. Voor bestellingen > f 2.500,- dient een schriftelijke order gemaakt te worden;
2. Voor bestellingen > f 100.000,- dient een formele contractvorm gehanteerd te worden.

In het contract wordt vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het nemen van inkoopbeslissingen en het plaatsen van afroepen. Het contract wordt getekend volgens de mandaatregeling zoals die voor de gemeente geldt. Conform de geldende administratieve procedures wordt de afdeling Administratie van de gemeente Roosendaal op de hoogte gesteld van de aangegane financiële verplichting.

Besluitvorming

- **geen relevant toetsingskader voorhanden-**

Implementatie

- geen relevant toetsingskader voorhanden-

Evaluatie

Zie Kadernota Inkoopbeleid par. 6.6 Verrichten nazorg

Leveranciers die **prestaties leveren die niet aan de overeengekomen specificatie** voldoen, worden hierop door de opdrachtgever, budget-beheerder, en/of besteller **aangesproken**. Hiertoe kan men:

1. De leverancier ertoe verplichten alsnog (deugdelijk) te presteren;
2. De overeenkomst geheel of gedeeltelijk ontbinden (de ontbinding dient in redelijke verhouding te staan tot de tekortkoming van de leverancier en schriftelijk te worden vastgelegd);
3. De leverancier aanspreken op vergoeding van de schade die door zijn tekort schieten is veroorzaakt. Aanspraak op schadevergoeding bestaat overigens ook bij de hiervoor genoemde punten 1 en 2.