



REKENKAMER

MIDDELBURG

Postbus 6000 4330 LA Middelburg Rekenkamermiddelburg@gmail.com



NAZORGONDERZOEK NAAR DE WIJZE VAN

INHUUR EXTERNEN

BIJ DE GEMEENTE MIDDELBURG

mei 2010

Rekenkamer Middelburg
Mr. Anne Mast, lid
Mr. Ferry J. Pirard, lid
Henk Hoogstrate, lid
Drs. Walter W. van Wijngaarden RC, voorzitter

Inhoud

1. Inleiding	3
2. Aanleiding en doelstelling	3
3. De uitvoering van de aanbevelingen	3
3.1 Aanbeveling 1 Registratie	3
3.2 Aanbeveling 2 Informatievoorziening aan de gemeenteraad	4
3.3 Aanbeveling 3 Regelgeving	5
3.4 Aanbeveling 4 Contractbeheer	5
4. Resumé uitvoering aanbevelingen	6
Wederhoorreactie van het college van B&W	7
Bijlage Samenvatting uit het rapport van november 2007	8

1. Inleiding

Dit rapport betreft het nazorgonderzoek van de rekenkamer naar de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport "inhuur externen" van 21 november 2007. In de raadsvergadering van 17 december 2007 heeft de gemeenteraad het (aangepast) raadsvoorstel 07-217 behandeld: "het rekenkameronderzoek naar de inhuur van externen". Op basis van het onderzoek kwam de rekenkamer tot vier aanbevelingen, die door de raad zijn overgenomen. In een amendement, dat unaniem werd aangenomen, werd het college verzocht om voor 1 januari 2009 aan de raad te rapporteren op welke wijze de aanbevelingen zijn uitgevoerd. Het college had in het wederhoor vermeld, dat het college "doende is om naleving van regels en procedures rond de inhuur van externen te borgen"; de bevindingen en aanbevelingen van de rekenkamer zouden hierbij worden betrokken.

Alvorens in te gaan op de evaluatie van de opvolging en uitvoering van de aanbevelingen door het college (paragraaf 3), gaan wij eerst nog in het kort in op de aanleiding en de doelstelling (paragraaf 2). We sluiten af met een resumé.

Dit nazorgonderzoek leidt niet tot aanvullende aanbevelingen.

Voor een goede beeldvorming is de samenvatting van het rapport "inhuur externen" uit november 2007 als bijlage in dit verslag opgenomen.

2. Aanleiding en doelstelling

Vanuit de gemeenteraad werd voor het onderzoeksprogramma 2007 van de rekenkamer (o.a.) het volgende onderwerp voorgedragen: een onderzoek naar "de doelmatigheid en doeltreffendheid naar de inzet van externe bureaus". De argumentatie hierbij was:

1. de actualiteit van het onderwerp;
2. de behoefte aan inzicht in:
 - a. de aansturing rondom de inzet van externe adviseurs;
 - b. de middelen die daarmee zijn gemoeid;
 - c. de wijze, waarop met de resultaten van de inzet van externe adviseurs wordt omgegaan.

De doelstelling van het onderzoek werd als volgt geformuleerd:

1. de gemeenteraad inzicht te geven in de sturing, beheersing/bewaking, verantwoording en omvang van de inhuur van externe adviseurs;
2. een bijdrage leveren aan de verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur van externe adviseurs.

3. De uitvoering van de aanbevelingen

Hieronder gaan we in op de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport; we gaan na of de aanbeveling is opgevolgd en hoe het is gesteld met de status van de uitvoering.

3.1 Aanbeveling 1 Registratie

"Wij bevelen aan tot een vaststelling te komen van de ingehuurd diensten; indien deze niet kan worden ingericht binnen de financiële administratie dan zou moeten worden geopteerd voor een extracomptabele opzet. Middels deze registratie kan dan het managementteam en het college periodiek worden geïnformeerd over de

aard en omvang van de inhuur van externe adviseurs, alsmede de effecten dan wel prestaties. Doelstelling: de aansturing en controleerbaarheid verbeteren”.

Status:

De afdeling Inkoop heeft (samen met de afdeling P&C) negen inkooppakketten samengesteld, met een indeling naar segmenten, voorzien van een omschrijving. De registratie van de ingehuurde diensten (crediteurenadministratie) vindt plaats binnen de financiële administratie. Periodiek wordt verslag uitgebracht aan de directie/managementteam ; deze rapportage gaat niet naar het college en de gemeenteraad. De rapportage is uitsluitend kwantitatief. Uit een memo van 27 oktober 2008 aan de commissie AB blijkt, dat de effect- en prestatiemeting hier niet aan is gekoppeld. Uit het memo: “voor wat betreft het laatste, effect- en prestatiemeting, merkt het college op, dat deze elementen zich zeer slecht lenen om op gestructureerde wijze te worden vastgelegd in een (financieel) systeem”. Volgens het college is het bij effect- en prestatiemeting vooral belangrijk om bij de contractbesprekingen duidelijk te maken wat er verwacht wordt en wat de beoogde effecten zijn.

Conclusie:

De aanbeveling is met betrekking tot de registratie uitgevoerd. Maar de effect- en prestatiemeting als bedoeld in onze aanbeveling vindt niet plaats. Terecht stelt het college, dat het belangrijk is om reeds bij de contractbesprekingen duidelijk aan te geven wat de beoogde effecten zijn, dat neemt niet weg dat nu niet wordt geëvalueerd of de realisatie in overeenstemming is geweest met de beoogde effecten, m.a.w. in hoeverre is de inhuur doeltreffend geweest? Dat kan pas achteraf worden vastgesteld (meten=weten).

3.2 Aanbeveling 2 Informatievoorziening aan de gemeenteraad

“De gemeenteraad zou zich moeten uitspreken over de mate, waarin hij wil worden geïnformeerd over de inhuur van externen. Wij geven in elk geval in overweging, dat de gemeenteraad kennis moet kunnen nemen van beleidsnota's (op dit terrein). De gemeenteraad kan ook aangeven, welke onderwerpen hij behandeld wil zien in de paragraaf bedrijfsvoering van de bestuurlijke rapportages. Doelstelling: de gemeenteraad in staat stellen zijn kaderstellende en controlerende rol adequaat te vervullen”.

Status:

De nieuwe nota Inkoopbeleid is op 22 januari 2008 middels een nota aangeboden aan het college. Hiervan is de gemeenteraad in de commissievergadering Algemeen Bestuur van 6 februari 2008 in kennis gesteld. De Inkoopnota 2008 staat ook op de website van de gemeente Middelburg (onder beleidsnota's). De nota voor B& W vermeldt onder “wat communiceren we”: “Uw college, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie regelmatig op de hoogte houden van de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering op inkoopgebied”. Aan de uitvoering van het amendement naar aanleiding van het raadsvoorstel 07-217 (“rekenkameronderzoek naar de inhuur van externen”) werd gevolg gegeven in de commissie Algemeen Bestuur van 9 december 2008 (agendapunt 5, actieve informatieplicht) met het memo van 27 oktober 2008. In de raadsvergadering van 28 september 2009 (n.a.v. de discussie over de Kadernota 2010 – 2013) werd geïnformeerd naar de stand van zaken m.b.t. de inhuur van externen. Met het memo van 10 december 2009 aan de leden van de raadscommissie Algemeen Bestuur gaf het college hierop antwoord (hiervan is melding gemaakt in de commissievergadering Algemeen Bestuur van 12-1-2010 onder

actieve informatieplicht). In de bijlage werd een overzicht gegeven van de kosten van inhuur over de periode 1/1 – 30/9 2009.

Volgens eerder genoemd memo van 27 oktober 2008 zou de gemeenteraad over de financiële aspecten van de inhuur van externen worden geïnformeerd middels de reguliere P & C rapportages (bestuurlijke tussenrapportages en de jaarrekening) in de paragraaf bedrijfsvoering. We hebben deze informatie in de bestuurlijke tussenrapportages van 2009 niet aangetroffen. Desgevraagd werd ons medegedeeld, dat het onderwerp inderdaad nog niet is opgenomen in de bestuurlijke tussenrapportages. Hierover vind nog afstemming plaats met het college. "Daarna wordt het opgenomen in de jaarrekening en de bestuursrapportages" (uit het antwoord per e.mail van de afdeling P&C).

Conclusie:

Hiermee wordt voldaan aan de aanbeveling.

3.3 Aanbeveling 3 Regelgeving

"Wij hebben geconstateerd, dat de naleving van regels en procedures onvoldoende is. Regelgeving moet functioneel zijn: werkprocessen zijn erop gericht beleidsdoelstellingen te realiseren. Regelgeving is noodzakelijk voor verantwoording, transparantie, etc. Maar regelgeving mag geen doel op zich zijn. De gemeente heeft een nieuwe nota Inkoopbeleid in voorbereiding. Wij bevelen aan de regelgeving te toetsen aan de beleidsuitgangspunten en te zoeken naar het optimum met praktische uitvoerbaarheid. Doelstelling: een nota, die door het college is vastgesteld, moet door de ambtelijke organisatie worden nageleefd".

Status:

De nieuwe nota Inkoopbeleid is per 1 februari 2008 in werking getreden (en ter kennisname aan de gemeenteraad aangeboden). De nota beperkt zich meer dan de vorige nota tot de beleidsuitgangspunten, het wettelijk en juridisch kader; de regelgeving en procedures zijn verwerkt in het (digitale) inkoophandboek. Wij hebben geen dossieronderzoek gedaan. Wel hebben we kunnen vaststellen, dat de afd. P & C periodiek controle op de naleving van regelgeving en kaders uitvoert. We hebben inzage gehad in het rapport "Controle inkoop en aanbesteding 2008" en "Controle facturen 2008". Ook de naleving van de Europese aanbestedingsregels en het Besluit Aanbestedingsregels Overheidsopdrachten wordt periodiek onderzocht. In het rapport "Controle inkoop en aanbesteding 2008" wordt geconcludeerd, dat "de naleving van interne inkoop- en aanbestedingsregels redelijk goed worden opgevolgd".

Conclusie:

Op basis van de onderzoeken van P & C constateren wij, dat de naleving van regelgeving en procedures is verbeterd. Met name bij de afdelingen die regelmatig investeringsprojecten hebben is de dossieropbouw goed georganiseerd. Het gebruik van de checklist laat nog te wensen over. Er wordt gewerkt aan een nieuwe (vereenvoudigde) versie. Wij zijn van mening, dat aan de uitvoering van de aanbeveling de nodige zorg is en wordt besteed.

3.4 Aanbeveling 4 Contractbeheer

*"Er zijn geen strikte richtlijnen voor het contractbeheer; een juridische toetsing is niet voorgeschreven (Nota inkoopbeleid: "overeenkomsten **kunnen** ter toetsing worden*

voorgelegd aan de gemeentelijke juridisch medewerkers dan wel aan een door de gemeente aan te wijzen externe jurist"). In een aantal dossiers ontbreekt het (getekend) contract. Meer zorgvuldigheid is geboden, gezien de risico's. Aanbeveling: centraliseer het contractbeheer, bij voorkeur in combinatie met een (interne) juridische toetsing, eventueel boven een bepaalde drempel. Doelstelling: een betere borging van het risicomangement bij het contractbeheer.

Status:

In het kader van het Project Inkoop is een werkgroep Contractbeheer ingesteld. Zoals is vermeld in het memo van 27-10-2008 aan de Commissie AB is het contractbeheer gecentraliseerd en geautomatiseerd. Er is een indirecte relatie met de crediteurenadministratie. Wij hebben inzage gehad. Hoewel de belangrijkste contracten zijn ingevoerd (naar schatting van de afdeling Inkoop 50 á 60 % van de lopende contracten) is het systeem nog niet volledig. De werkgroep Contractbeheer heeft een aantal aanbevelingen gedaan die de volledigheid van het register moet bevorderen en waarborgen. Deze aanbevelingen moeten nog worden geïmplementeerd. Bij standaardcontracten wordt gebruik gemaakt van de formats die door het instituut PIANOo (onderdeel Ministerie van Economische Zaken) aan gemeenten zijn aangeboden; deze zijn juridisch gecontroleerd. Bij niet-standaard contracten en afwijkende bepalingen is de regel, dat de juridisch controller er bij betrokken wordt. In de praktijk wordt getracht bij de thans geregistreerde contracten daar uitvoering aan te geven. Completering van het contractbeheer zal fasegewijs geschieden. Een tijdsschema moet nog worden opgesteld.

Conclusie:

De aanbeveling is uitgevoerd dan wel "in uitvoering". De juridische toets krijgt hierbij de nodige aandacht.

4. Resumé uitvoering aanbevelingen

Aanbeveling 1 (registratie) wordt uitgevoerd met betrekking tot de kosten van inhuur middels vastlegging in de financiële administratie). De effect- en prestatiemeting (achteraf) vindt niet plaats. Dat is de gemeenteraad overigens wel gemeld (in de raadscommissie Algemeen Bestuur van 9 december 2008).

Aanbeveling 2 (informatievoorziening aan de gemeenteraad) en aanbeveling 3 (regelgeving) zijn, dan wel worden, adequaat uitgevoerd.

Aanbeveling 4 (contractbeheer) wordt conform uitgevoerd, met dien verstande, dat het contractbeheer nog moet worden gecompleteerd en de juridische toets, die we in de aanbeveling in overweging hebben gegeven, nog verder geïmplementeerd moet worden.

Het nazorgonderzoek leidt niet tot aanvullende aanbevelingen.

Wederhoorreactie van het college van B&W

Omdat de getekende versie nog niet in ons bezit was op het moment dat de raadsstukken verzonden werden, treft u hieronder de aan ons per mail gezonden versie. Deze reactie van het college geeft de rekenkamer geen aanleiding tot een antwoord.

Gemeente Middelburg
Afdeling Bestuursondersteuning

Kanaalweg 3
Postbus 6000
4330 LA Middelburg

Tel (0118) 67 50 00
Fax (0118) 62 37 17
info@middelburg.nl
www.middelburg.nl

Rekenkamer Middelburg
De heer W. van Wijngaarden
p/a Postbus 6000
4330 LA Middelburg

uw kenmerk	uw brief van	ons kenmerk	bijlage(n)
-	22 januari 2010		-
contactpersoon	doorkiesnummer	datum	datum verzending
Dhr. A. Rijpert	(0118) 67 55 79	19 april 2010	

onderwerp

Wederhoor rapport nazorgonderzoek 'lhuur externen'

Geachte heer Van Wijngaarden,

Op 22 januari 2010 hebben wij uw conceptrapport ontvangen over uw nazorgonderzoek naar de wijze van Inhuur externen. U heeft ons verzocht uiterlijk 5 maart 2010 ons commentaar op uw rapport in het kader van wederhoor te retourneren. Dat is helaas niet gelukt. Met deze brief gaan wij alsnog in op uw verzoek.

Naar aanleiding van uw verzoek is uw rapport voorgelegd aan door u geïnterviewde personen binnen de gemeente Middelburg. De geïnterviewden hebben, na het lezen van uw conceptrapport, geen aanleiding gezien tot het leveren van inhoudelijk commentaar en/of aanvullingen.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Middelburg,
de secretaris, de burgemeester,

mr. A. van den Brink mr. J.M. Schouwenaar

Bijlage Samenvatting uit het rapport van november 2007

Samenvatting

(Uit het rekenkamer rapport "onderzoek naar de wijze van Inhuur Externen bij de Gemeente Middelburg d.d. 21-11-2007)

Aanleiding voor dit onderzoek van de rekenkamer is het verzoek vanuit de gemeenteraad om te onderzoeken hoe het is gesteld met "doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van externe bureaus".

De rekenkamer beoogt met dit rapport:

- de gemeenteraad inzicht te geven in de sturing, beheersing/bewaking, verantwoording en omvang van de inhuur van externe adviseurs;
- een bijdrage te leveren aan de verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur van externe adviseurs.

Deze doelstelling resulteert in een 6-tal onderzoeksvragen, aangaande de doelmatigheid en doeltreffendheid, alsmede een vraag met betrekking tot de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Ons onderzoek beperkt zich tot de "inkoop van diensten" en betreft de periode 2005 en 2006.

Beleidskaders.

Het beleid van de gemeente Middelburg ten aanzien van de inhuur van externe adviseurs is terug te vinden in het programmadocument "organisatieontwikkeling" van de gemeente Middelburg (met name het onderdeel "werken in regie") en de "Nota Inkoopbeleid". Bij het werken in regie gaat het erom, "dat de gemeente steeds minder de producten zelf maakt, maar dat de gemeente ervoor zorgt, dat de producten worden gemaakt". Een (verdere) uitwerking van het beleid is terug te vinden in de Nota Inkoopbeleid. Deze betreft het integrale inkoopbeleid, de inhuur van externen is hiervan een onderdeel. Één van de grondslagen van het beleid is, dat de gemeente hoort bij te dragen "aan een optimale werking van het marktmechanisme door te voldoen aan de voorwaarden ter waarborging en betrouwbare markt".

Wettelijk/juridisch kader

Er is geen specifiek Nederlandse wetgeving voor het inkoopbeleid c.q. de inhuur van externe adviseurs. Er zijn wel aanbestedingsrichtlijnen van de Europese Unie, waaraan de gemeente zich dient te conformeren. Hiermee is rekening gehouden in het Mandateringsbesluit 2004 en "Besluit Regeling Budgethouders" van 8 november 2005.

De rol van de raad

De inhuur van externen is geen specifiek beleidsterrein, maar onderdeel van de bedrijfsvoering. Aanvankelijk was het de bedoeling, dat de raad één keer in de vier jaar een Nota bedrijfsvoering zou ontvangen, maar met het raadsvoorstel 04-176 kwam (o.a.) deze Nota te vervallen. Een gevolg van de koerswijziging "van kaders en controle op detail naar kaderstelling en controle op hoofdlijnen" (dualisme)

De raad wordt dan ook niet (structureel) geïnformeerd over de inhuur van externen. Van de Nota inkoopbeleid heeft de raad geen kennis genomen.

Praktijk en uitvoering

De Nota inkoopbeleid geeft een aantal richtlijnen en procedures, die (ook) bij de inhuur van externe adviseurs in acht moeten worden genomen. "De toepassing van

de Nota is niet vrijblijvend". Ook het "Besluit Regeling budgethouders" bevat regelgeving op dit terrein. Wij hebben de naleving getoetst aan vormeisen en voorschriften. De bevindingen zijn:

- de dossiers zijn veelal incompleet;
- een specificatie/(schriftelijke) opdrachtformulering is niet altijd aanwezig;
- de checklist rechtmatigheid inkoop/aanbesteding hebben wij niet aangetroffen;
- de aanbesteding is niet altijd conform de aanbestedingsregels
- er wordt weinig gebruik gemaakt van de Algemene Voorwaarden van de gemeente Middelburg;
- een toetsing/evaluatie van de door de opdrachtnemer geleverde prestatie vindt niet altijd plaats;
- aan de richtlijnen voor het afleggen van verantwoording wordt niet voldaan.

Conclusies

Doeltreffendheid

Aan de hand van het "werken in regie", de Nota inkoopbeleid, het Mandateringsbesluit 2004 en het Besluit Regeling Budgethouders is het beleid van de gemeente Middelburg met betrekking tot de inhuur van externe adviseurs in beeld gebracht. We kunnen vaststellen, dat de onderzoeken dan wel adviezen van de opdrachtnemers worden overgenomen. De eindproducten van de externen voldoen daarmee aan de verwachtingen, zij het met de kanttekeningen dat toetsing en zicht op benutting verbetering behoeft.

Doelmatigheid

De opdrachtformulering komt niet altijd even transparant tot stand, hetgeen in strijd is met de door de gemeente gehanteerde beginselen, met name het gelijkheidsbeginsel en het doelmatigheidsbeginsel. Er is weinig inzicht in de aard en omvang van de inhuur van externen. Aan de verantwoordingsplicht wordt niet voldaan. Het managementteam en het college beschikken niet over essentiële (management)informatie, die nodig is om aan te sturen en te controleren.

Rechtmatigheid

De naleving van regelgeving en procedures is onvoldoende. Met name de aanbestedingsregels worden niet altijd in acht genomen.

Dualisme

Het college rapporteert niet (structureel) over de inhuur van externe adviseurs aan de raad, noch kwantitatief noch kwalitatief. De inhuur van externen is onderdeel van de bedrijfsvoering. De Nota inkoopbeleid is dan ook een collegebesluit. De naleving hiervan maakt geen deel uit van het normenkader voor de rechtmatigheidstoets van de accountant.

Aanbevelingen

1. Registratie.

Kom tot transparante vastlegging van de ingehuurde diensten met als doel de aansturing en controleerbaarheid te verbeteren. Het doel hiervan is de aansturing en de controleerbaarheid te verbeteren.

2. Informatievoorziening aan de gemeenteraad.

We geven in overweging de gemeenteraad in de gelegenheid te stellen kennis te nemen van (beleids)nota's, ook als het collegebesluiten zijn. Het doel hiervan is de gemeenteraad in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol adequaat te vervullen.

3. Regelgeving.

Wij bevelen aan de vigerende regelgeving te reduceren tot het absolute minimum wat nodig is uit oogpunt van rechtmatigheid en wat bijdraagt aan nuttige informatievoorziening. Het doel hiervan is een Nota, die door het college is vastgesteld, moet door de ambtelijke organisatie I worden nageleefd.

4. Contractbeheer.

Centraliseer het contractbeheer, bij voorkeur in combinatie met een (interne) juridische toets, eventueel boven een bepaalde drempel. Er zijn geen strikte richtlijnen ten aanzien van het contractbeheer. Een juridische toetsing is niet verplicht. In een aantal dossiers ontbreekt het contract. Dat brengt risico's met zich mee. Het doel hiervan is een betere borging van het risicomanagement bij het contractbeheer.