



REKENKAMER

MIDDELBURG

---



ONDERZOEK NAAR DE WIJZE VAN  
**INHUUR EXTERNEN**

BIJ DE GEMEENTE MIDDELBURG

21 november 2007

## VOORWOORD

Expertise van buiten de organisatie betrekken, daar is niets mis mee en kan toegevoegde waarde genereren. Vooral vanwege de niet altijd aantoonbare toegevoegde waarde en het prijskaartje dat veelal aan het inkopen van expertise hangt, staat de inhuur van externe adviseurs volop in de publieke belangstelling. Vanuit de raad van de gemeente Middelburg kreeg de rekenkamer het verzoek hieraan een onderzoek te wijden. Dit rapport is het resultaat.

Uitgaande van de beleidskaders hebben wij de uitvoering getoetst en zijn we nagegaan hoe het is gesteld met de benutting van de adviezen en onderzoeken, die door derden worden aangeleverd. Uit het onderzoek blijkt, dat doorgaans de adviezen en onderzoeken worden overgenomen, maar dat het schort aan toetsing en evaluatie. Verder is er onvoldoende inzicht in de aard en omvang van de inhuur van externen. In dit rapport doen wij aanbevelingen om de aansturing van en controle op de inhuur van externen te verbeteren.

De leden van de rekenkamer hebben het onderzoek zelf uitgevoerd. Voor de inventarisatie van de kwantitatieve gegevens hebben wij via het managementteam een beroep gedaan op de ambtelijke organisatie. Gebleken is dat ons verzoek niet eenvoudig was te realiseren, wat de voortgang van het onderzoek heeft belemmerd. Wij zijn alle betrokken ambtenaren erkentelijk voor hun inzet.

Middelburg, november 2007

### Rekenkamer Middelburg

<b>Henk Hoogstrate</b>	<b>lid</b>
<b>Mr. Anne Mast</b>	<b>lid</b>
<b>Mr. Ferry J. Pirard</b>	<b>lid</b>
<b>Drs. Walter W. van Wijngaarden RC</b>	<b>voorzitter</b>

[rekenkamermiddelburg@gmail.com](mailto:rekenkamermiddelburg@gmail.com)

## INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE.....	3
SAMENVATTING .....	4
HOOFDSTUK I INLEIDING .....	7
1.1 Aanleiding .....	7
1.2 Doelstelling.....	7
1.4 Afbakening van het onderzoek.....	8
1.5 Methode van onderzoek.....	10
Leeswijzer.....	10
HOOFDSTUK 2 DE BELEIDSKADERS EN HET WETTELIJK KADER .....	11
2.1 Inleiding .....	11
2.2 Het beleid .....	11
2.3 Het wettelijk/juridisch kader .....	13
2.4 Bevoegdheden .....	14
2.5 De rol van de raad .....	14
HOOFDSTUK 3 PRAKTIJK EN UITVOERING.....	16
3.1 Inleiding .....	16
3.2 Processen en procedures.....	16
3.3 Omvang van de inhuur van externen.....	21
3.4 Aard van de inhuur van externen .....	23
3.5 De kwaliteit van het externe onderzoek/advies .....	25
HOOFDSTUK 4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....	26
4.1 Inleiding .....	26
4.2 Doeltreffendheid .....	26
4.3 Dualisme.....	27
4.4 Doelmatigheid.....	27
4.5 Rechtmatigheid.....	28
4.6 Aanbevelingen.....	29
Reactie van het college .....	30
Nawoord Rekenkamer .....	32
BIJLAGE 1 .....	33
BIJLAGE 2.....	34

## **SAMENVATTING**

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 van een transparante 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 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 koerswijzing "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.

## HOOFDSTUK I INLEIDING

### 1.1 Aanleiding

Jaarlijks stelt de rekenkamer een onderzoeksprogramma op, dat aan de gemeenteraad wordt aangeboden. Voorafgaande aan de totstandkoming worden de raadsfracties in de gelegenheid gesteld om onderzoeksonderwerpen aan te dragen. Voor het onderzoeksprogramma 2007 is door de raad het volgende onderwerp voorgedragen:

“De doelmatigheid en doeltreffendheid naar de inzet van externe bureaus”.

De argumentatie was:

1. de actualiteit van het onderwerp;
2. de behoefte aan inzicht in:
  - de aansturing rondom de inzet van externe adviseurs;
  - de middelen die daarmee zijn gemoeid (kwantitatieve omvang);
  - de wijze waarop met de resultaten van de inzet van externe adviseurs wordt omgegaan.

De rekenkamer heeft dit onderwerp getoetst aan de selectiecriteria conform het onderzoeksprogramma 2007 en afgestemd in de audit-commissie van 2 november 2006, waarna is besloten dit onderzoek uit te voeren.

De toenemende inzet van externe adviseurs in het openbaar bestuur is steeds vaker een bron van discussie. Reorganisaties dan wel organisatieveranderingen lijken niet meer tot stand te kunnen komen, zonder een beroep te doen te doen op externe adviseurs. De inhuur van externe actoren is dan ook één van de meest onderzochte onderwerpen door lokale rekenkamers. De redenen zijn met name: twijfel aan de doelmatigheid en doeltreffendheid. Wat is de meerwaarde? En hoe is het gesteld met de kosten-baten verhouding?

Anderzijds zijn er taken en werkzaamheden uit te voeren, waarvoor binnen de gemeentelijke organisatie de kennis en kunde ontbreekt; een beroep doen op expertise en specialisme van buiten is dan een optie.

Inzicht in de inzet van externe adviseurs is van financieel belang; in 2006 is hieraan € 1.8 miljoen besteed. Daarnaast is er is ook een maatschappelijk belang; het gaat bij dit onderwerp immers om de aanwending van publieke middelen, waarbij nog al eens wordt getwijfeld aan nut en noodzaak. Transparantie is dan ook een vereiste.

### 1.2 Doelstelling

Met het onderzoek beoogt de rekenkamer:

- 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.

Het doel is dus zeker niet de inzet van externen ter discussie te stellen; het gaat om inzicht en waar mogelijk het verbeteren van doelmatigheid en doeltreffendheid.

### 1.3 Onderzoeksvragen

Deze doelstelling resulteert in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is het beleid van de gemeente Middelburg bij de inhuur van externe adviseurs?
2. Wat zijn de resultaten van het beleid?
3. Wat en hoe rapporteert het college met betrekking tot de externe inhuur aan de raad, m.a.w. is de rapportage van het college zowel kwantitatief (prijs) als kwalitatief (resultaat)?
4. Hoe vervult de gemeente de rol van opdrachtgever?
5. Wat zijn de regels en procedures voor inhuur van externe opdrachtnemers en worden deze regels nageleefd?
6. Wat is de praktijk van externe inhuur bij de gemeente Middelburg:
  - a. wat is de aard en omvang van externe inhuur?
  - b. wordt er door de gemeente aangestuurd op de meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding bij externe inhuur?
  - c. zijn de eindproducten van externe adviseurs van goede kwaliteit en worden deze door de gemeente optimaal benut?
  - d. leveren externe adviseurs meerwaarde ten opzichte van uitvoering door de gemeente zelf?

De vragen 1 en 2 betreffen vooral de doeltreffendheid, de vragen 4 en 6 de doelmatigheid en vraag 5 de rechtmatigheid. Vraag 3 is van belang voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

#### Accountantscontrole

Omdat het inkoopbeleid door het college is vastgesteld maakt de naleving geen deel uit van het normenkader voor de rechtmatigheidstoets van de accountant <sup>1\*)</sup> Het niet naleven van dit beleid wordt namelijk niet aangemerkt als een rechtmatigheidsfout. Dat is in overeenstemming met de definitie van rechtmatigheid volgens de "Financiële verordening gemeente Middelburg", die luidt: "het in overeenstemming zijn met de geldende wet- en regelgeving, waaronder de gemeentelijke verordeningen en raadsbesluiten". Echter als rekenkamer hebben wij wel gekeken naar de "interne" rechtmatigheid: worden de regels van het college nageleefd?

### 1.4 Afbakening van het onderzoek

Wij hebben ons onderzoek beperkt tot "het inschakelen van externe adviseurs", waaronder wij dan verstaan derden, die in opdracht van de gemeente Middelburg onderzoek doen naar en/of advies uitbrengen over een vooraf vastgesteld onderwerp binnen een vooraf vastgestelde termijn, waarbij de te leveren prestatie eveneens is vastgesteld.

---

<sup>1</sup> Zie het verslag van bevindingen jaarrekening 2006 van Deloitte d.d. 27 april 2007, blz. 18 en het jaarverslag 2006 "controleprotocol", blz. 109



Volgens deze omschrijving vallen dan niet onder ons onderzoek:

1. uitzendkrachten; de reden van inhuur hierbij kan zijn:
  - ziekte van een vaste medewerker;
  - bevallingsverlof;
  - ouderschapsverlof;
  - lidmaatschap OR;
  - piekopvang;
  - vervanging vacature;
  - projectinzet.
2. personeel , belast met taken die aan derden zijn uitbesteed op basis van een contract, zoals b.v. schoonmaak, beveiliging en catering.
3. interim-management; het gaat in dit rekenkameronderzoek immers om de inhuur van extern onderzoek dan wel advies, dat tot een tastbaar resultaat leidt, doorgaans in de vorm van een rapport. Bij de inhuur van interim-managers is dat in de regel niet het geval. Het gaat bij interim-management (evenals bij uitzendkrachten) om de continuïteit van de reguliere werkprocessen.
4. het doen uitvoeren van werken, zoals b.v. op het terrein van de ruimtelijke ordening (weg- en waterbouw, utiliteitsbouw, groenbeheer)

De "inkoop van diensten", die voorwerp zijn van dit rekenkameronderzoek betreffen dan onderzoeks- en advieswerkzaamheden, die betrekking hebben op de terreinen van organisatieadvies, beleidsvraagstukken, juridisch advies, informatietechnologie, het maken van een ontwerp (architectuur), financiën en administratie, e.d. Volgens het Besluit Regeling Budgethouders verstaat de gemeente Middelburg onder diensten: "een door opdrachtnemer te verrichten reeks beschreven handelingen die in een andere dan werkgever/werknemerrelatie moet worden verricht".

De opdrachtnemers hebben geen dienstverband met de Gemeente Middelburg; er is dus geen sprake van disciplinaire of hiërarchische relaties met (medewerkers van) de gemeente Middelburg. Opdrachten hebben een vooraf omschreven doel en Nota van inlichtingen, waaruit blijkt welke prestatie moet worden geleverd (onderzoek, advies,). De opdracht is als regel tijdsgebonden.

Aanvankelijk was het onze bedoeling een onderzoek in te stellen over de periode 2004 t/m 2006. Uiteindelijk hebben we besloten ons te beperken tot de jaren 2005 en 2006.

Om de volgende redenen hebben we afgezien van 2004:

1. de Nota inkoopbeleid, waaraan we onze bevindingen in belangrijke mate toetsen, dateert van 1 mei 2005; dat zou inhouden dat de bevindingen over 2004 gerelateerd zouden moeten worden aan een beleid dat niet meer wordt gevoerd;
2. voor de ambtelijke organisatie bleek het aanleveren van de door ons gevraagde informatie en documenten zeer bewerkelijk te zijn; bovendien was in 2005 het softwarepakket Decade in de financiële administratie geïmplementeerd; de data van vóór 2005 waren (mede) hierdoor lastig te achterhalen.

## 1.5 Methode van onderzoek

De methode van onderzoek voor dit rapport bestaat uit de volgende stappen:

1. Richtinggevende gesprekken. Om ons te oriënteren hebben wij gesprekken gevoerd met leden van het managementteam, medewerkers van de afdeling inkoop/facilitaire zaken en medewerkers van de afd. planning & control.
2. Literatuurstudie. We hebben kennis genomen en inzage gehad in de beleidsdocumenten, rapporten en overige voor het onderzoek relevante stukken.
3. Dossieronderzoek. We hebben 18 dossiers bestudeerd en getoetst op de aanwezigheid van essentiële documenten. Onze bevindingen zijn in dit rapport opgenomen.
4. Inventarisatie. Hiervoor hebben wij een beroep gedaan op de ambtelijke organisatie. Met deze inventarisatie beoogden wij:
  1. inzicht te verkrijgen in de omvang van de externe adviseurs op het terrein van onderzoek en advies;
  2. inzicht te verkrijgen in de aard van de inhuur van externe adviseurs;
  3. aan de hand van een steekproef ons een beeld te vormen van de kwaliteit van de door externen geleverde prestatie/output door deze te toetsen aan het vooraf gestelde doel.

Het aanleveren van deze gegevens bleek voor de ambtelijke organisatie bijzonder lastig te zijn. In onze brief van 3 april 2007 aan de gemeentesecretaris, hadden wij gevraagd de inventarisatie voor 1 mei daaropvolgend aan te leveren. Dat is niet gelukt. Eerst 12 september j.l. waren de opgaven van alle afdelingen binnen.

5. Interviews. Parallel hieraan zijn 9 interviews gehouden; van deze interviews is een verslag gemaakt, dat voor commentaar is voorgelegd aan de geïnterviewden. In de bijlage is een lijst van de geïnterviewde personen opgenomen.

6. Rapportage. Na completering van onze gegevens is het conceptrapport geconcipieerd.

7. Wederhoor en nawoord. Het conceptrapport is in september 2007 voor gelegd aan het College van Burgemeester & Wethouders. Het college heeft een commentaar op het rapport gegeven; op dit commentaar heeft de rekenkamer gereageerd met een nawoord.

### Leeswijzer

Hoofdstuk 1 van dit rapport is gewijd aan een omschrijving en uitleg van het onderwerp van dit onderzoek. We geven uitleg over de onderzoeksvragen en de afbakening, alsmede verantwoording over de methode van onderzoek. Hoofdstuk 2 geeft een beeld van de beleidskaders en het wettelijk kader. We gaan na hoe de bevoegdheden liggen en verder gaan we in op de rol van de raad bij de inhuur van externen. Hoofdstuk 3 gaat over de uitvoering van het beleid en een toetsing daarvan aan de regelgeving en procedures; we komen hier ook tot een beantwoording van de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 4 trekken we aan de hand van de bevindingen uit hoofdstuk 3 conclusies en komen we met aanbevelingen.

## HOOFDSTUK 2 DE BELEIDSKADERS EN HET WETTELIJK KADER

### 2.1 Inleiding

Aan de hand van de beschikbare beleidsdocumenten zijn we nagegaan wat het beleid is van de Gemeente Middelburg bij de inhuur van externe adviseurs. Ook de context van hogere overheden, waarbinnen het beleid zijn beslag moet krijgen hebben we in beeld gebracht. De rekenkamer onderzocht verder de regeling van de bevoegdheden. Ook vonden we het van belang aandacht te besteden aan de rol van de gemeenteraad. Met name, omdat in de verslagperiode (2005 en 2006) die rol als gevolg van dualisering ingrijpend is gewijzigd (kaderstellend en controle-rend op hoofdlijnen).

### 2.2 Het beleid

Onder beleid verstaan we in het kader van dit onderzoek alle maatregelen, besluiten en (beleids)nota's met betrekking tot de inhuur van externe adviseurs, alsmede de gevolgde gedragslijn, waarmee sturing wordt gegeven aan de inhuur van externe adviseurs.

Het beleid van de gemeente Middelburg is gestoeld op het programmadocument "organisatieontwikkeling Middelburg" van april 2002. In dit organisatieplan worden vier randvoorwaarden onderscheiden voor de verdere organisatieontwikkeling. Hier-van is "het werken in regie" te beschouwen als beginsel/uitgangspunt voor het be-leid van de inhuur van externe adviseurs. Het beleid is verder uitgewerkt in de Nota "inkoopbeleid mei 2005". Dit zijn de documenten, waarin het beleid is vastgelegd. Hieronder gaan wij daar nader op in.

#### Het werken in regie

Bij "het werken in regie" gaat het erom, dat "de gemeente steeds minder de pro-ducten zelf maakt, maar dat de gemeente er voor zorgt, dat de producten worden gemaakt. Wij zullen ons steeds de vraag dienen te stellen of het doelmatiger is om het zelf te doen of (een deel van) de werkzaamheden aan derden uit te besteden". De afweging, die hierbij wordt gemaakt is, dat het product dat van de gemeente wordt gevraagd meer en meer specialistisch wordt, dus ook de daarbij behorende deskundigheid vereist. De organisatieomvang van de gemeente is van dien aard, dat het niet (altijd) lonend is de noodzakelijke expertise in dienst te nemen; die kan dan beter worden ingekocht. De gemeente stelt dan de kaders vast op basis waar-van wordt uitbesteed en toetst het geleverde product.

Deze kaders/uitgangspunten worden als volgt nader gedefinieerd (samengevat):

- de mate van specialisme: beoordeeld moet worden of de benodigde exper-tise in huis is, zo niet dan moet worden nagegaan of het zinvol is deze in huis te nemen dan wel uit te besteden;
- kosteneffectiviteit: als het financieel voordeliger is de werkzaamheden in ei-gen beheer uit te voeren, dan heeft dat de voorkeur;
- tijdelijkheid van de werkzaamheden: de tijdsduur, waarin het specialisme be-nodigd is, is op basis van de kosteneffectiviteit bepalend voor het al dan niet uitbesteden;
- strategische omvang van de organisatie: het aantrekken van één of meer vaste medewerkers kan leiden tot boven gemiddelde extra kosten (logistiek,

- aansturing, span of control, waardoor onevenredige hogere overhead kosten);
- piekbelasting: bij periodiek extra specialistische werkzaamheden ligt uitbesteding of inhuur voor de hand, omdat de personeelsbezetting is ingesteld op een gemiddelde werkbelasting; als voorbeeld wordt genoemd het periodiek bepalen van de waarde van het onroerend goed in het kader van de WOZ;
- vertrouwelijkheid: indien de werkzaamheden om wat voor reden dan ook vertrouwelijkheid vereisen, kan dat een reden zijn om taken niet uit te besteden. Als voorbeelden worden genoemd: kabinetszaken en het specifiek gemeentelijk belang bij o.a. het grondbedrijf.

Uit deze argumenten blijkt, dat deze voornamelijk op economische motieven zijn gebaseerd, maar toch ook met oog voor bestuurlijke risico's (zie vertrouwelijkheid).

### **De Nota inkoopbeleid**

De gemeente Middelburg heeft niet expliciet een nota, die is gewijd aan het inzetten van externe adviseurs. In de Nota inkoopbeleid van 1 mei 2005 zijn ook de richtlijnen en procedures ten aanzien van de inhuur van externen (inkoop van diensten) opgenomen. Het college heeft deze Nota vastgesteld in het overleg van 10 mei 2005.

In hoofdstuk 5 van de Nota worden de uitgangspunten en grondslagen voor het te voeren gemeentelijk beleid behandeld. De gemeente behoort bij te dragen "aan een optimale werking van het marktmechanisme door te voldoen aan de voorwaarden ter waarborging van een transparante en betrouwbare markt" (blz. 20). Bij het besluitvormingskader wordt een vijftal beginselen onderscheiden:

- het gelijkheidsbeginsel: het vaststellen van algemene beleidslijnen, consistent en duurzaam;
- het openbaarheidsbeginsel, dat inhoudt dat de uitvoering van het beleid in volle openbaarheid dient plaats te vinden;
- het motiveringsbeginsel, waarbij gemaakte keuzes gemotiveerd en verantwoord kunnen worden, waardoor het aanbestedingsbeleid juridisch en politiek toetsbaar is;
- het doelmatigheidsbeginsel: het streven om tegen zo weinig mogelijk kosten het kwalitatief beste resultaat te bereiken;
- het rechtmatigheidsbeginsel: er moet worden gehandeld in overeenstemming met de vigerende wetgeving.

Als hoofdlijnen van het inkoop-en aanbestedingsbeleid worden genoemd (samenvatting):

- vaststelling (hoofdlijnen) door het College van B&W;
- het beleid is zo veel mogelijk gericht op clustering teneinde een optimale prijs/prestatie verhouding te realiseren;
- zo veel als mogelijk en wenselijk is worden mantelcontracten aanbesteed voor alle gelijksoortige leveringen, diensten en werken; in de dienstbegroting wordt vermeld welke mantelcontracten het komende jaar zullen worden geëvalueerd en welke zullen worden aanbesteed. over de uitkomsten daarvan zal in de jaarrekening en bij afwijkingen ook tussentijds in de kwartaalrapportages worden gerapporteerd;
- gemeentebrede inkoop- en aanbestedingsaangelegenheden (incl. mantelcontracten) worden opgedragen aan het MT;

- het evalueren van het inkoop-en aanbestedingsbeleid wordt gedaan door P&C;
- bij meerjarige contracten dient te worden voorzien in tussentijdse evaluaties;
- voor een optimale prijs/prestatieverhouding gaat de voorkeur uit naar "output" en "outcome" contracten;
- de diensten hebben een verantwoordingsplicht t.a.v. het inkoopbeleid; zij rapporteren daarover in de kwartaalrapportages aan het college van B&W.

Overige beleidsmatige uitgangspunten betreffen gezamenlijk inkopen (met andere gemeenten/organisaties), integer handelen, en het alert zijn op illegale prijsafspraken. Ook wordt er aandacht besteed aan de dossiervorming, waaraan een "essentiële rol wordt toegekend, niet alleen als verantwoording achteraf, maar ook tijdens de uitvoering".

Kort na de vaststelling van de Nota inkoopbeleid heeft Cap Gemini de inkoopfunctie doorgelicht. Het resultaat hiervan was het rapport "Inkooponderzoek Gemeente Middelburg" (juni 2005). Aanleiding was, dat het inkoopcluster te weinig inzicht in het totale inkoopvolume van de gemeente had en te weinig inzicht in het mogelijke besparingspotentieel. "Het doel van het inkoopcluster is om een professionaliseringslag door te maken en besparingen op de inkoop te realiseren" (rapport Cap Gemini, blz. 5). Met deze professionaliseringslag is men nog steeds bezig. Het project Inkoop "professionalisering van de inkoopfunctie in de gemeente Middelburg" loopt nog. Het is het streven van de organisatie nog dit jaar tot vaststelling van het nieuwe inkoopbeleid te komen.

### **2.3 Het wettelijk/juridisch kader**

Specifiek Nederlandse wetgeving voor het inkoopbeleid c.q. inhuur externen is er niet. Europese wetgeving is er wel. De Europese aanbestedingsrichtlijn is daar een voorbeeld van.

Het Ministerie van Economische Zaken heeft deze Europese richtlijn geïmplementeerd in twee Algemene Maatregelen van Bestuur (AMVB's): het Besluit aanbestedingen overheidsopdrachten (BOA) en het Besluit aanbestedingen speciale sector (BASS).

Artikel 212 van de gemeentewet schrijft voor dat de gemeente een financiële verordening moet hebben. Volgens artikel 27 van de financiële verordening Gemeente Middelburg dient het college zorg te dragen voor een protocol, (een besluit van interne regels voor inkoop van werken en diensten). Met dit protocol wordt hier de Nota inkoopbeleid bedoeld. Hiermee voldoet de gemeente dus aan de wet.

Bij inkoop van diensten en goederen heeft de gemeente te maken met zakelijk handelen. Er worden afspraken vastgelegd, en duidelijkheid is voor beide partijen noodzakelijk. Het gebruik van eigen Algemene Voorwaarden is daarbij een goed hulpmiddel. Sinds 8 november 2005 beschikt de gemeente Middelburg over eigen Algemene Voorwaarden. Deze waren aanvankelijk niet gedeponneerd bij de Kamer van Koophandel; inmiddels is dat wel gebeurd. Bij geschillen kan het van belang zijn, dat de eigen Algemene Voorwaarden van toepassing zijn en niet die van de opdrachtnemer, waarin doorgaans verplichtingen en risico's op de gemeente worden afgewenteld.

## 2.4 Bevoegdheden

De bevoegdheden zijn vastgelegd in het Mandateringsbesluit 2004 (d.d.6 april 2004) en het "Besluit Regeling Budgethouders", een collegebesluit van 8 november 2005, dat op 1 januari 2006 in werking is getreden. In het mandateringsbesluit staan de bevoegdheden van de verschillende functionarissen beschreven. In dit document wordt bepaald dat de interne aanbestedings- en inkoopregeling in acht moeten worden genomen, alsmede het Europees recht en de nadere regeling van het afdelingsplan.

De regeling inzake budgethouders is geschreven op de organisatievorm, zoals die nu van kracht is en is supplementair aan de Nota Inkoopbeleid. In de regeling wordt uitgegaan van de professionele opbouw van functies in de organisatie. De drie lagen – beleidsvormend, opdrachtgevend en opdrachtnemend – worden daarin onderscheiden. In deze volgorde worden de budgetten beheerd. Volgens de regeling dient inkoop van leveringen en diensten te geschieden volgens onderstaand kader.

Drempelbedrag	Aanbestedingsvorm
< € 10.000	Enkelvoudig onderhandse aanbesteding
€ 10.000 - < € 100.000	Meervoudig onderhandse aanbesteding bij minimaal 2 bedrijven
€ 100.000 tot € 211.000 =ondergrens EU richtlijn)	Meervoudig onderhandse aanbesteding bij minimaal 3 bedrijven
> € 211.000,--	openbaar met voorselectie (volgens EU richtlijnen)

Volgens art. 2 van het Besluit Regeling Budgethouders is de budgethouder verantwoordelijk voor het aangaan van overeenkomsten tot "levering van goederen, aanneming van werk en/of verlening van diensten". De inkoopfunctie berust dus bij de budgethouder. De gemeente Middelburg heeft ca. 15 budgethouders; de inkoopfunctie is derhalve sterk gedecentraliseerd. Waarbij nog in aanmerking kan worden genomen, dat de budgethouder zijn bevoegdheden deels kan delegeren aan deelbudgethouders. De taak van het inkoopcluster is beperkt tot advisering en ondersteuning.

## 2.5 De rol van de raad

Artikel 27 van de Financiële verordening schrijft voor:

"Het college draagt zorg voor en legt (in een besluit) de interne regels vast (protocol) voor de inkoop en aanbesteding van werken en diensten. De regels waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels terzake van de Europese Unie".

De Nota inkoopbeleid is dus een collegebesluit. De Nota inkoopbeleid is niet behandeld in de raad. Voorzover we hebben kunnen nagaan, is de Nota ook niet voor de raadsleden ter inzage gelegd. De raad heeft de bedrijfsvoering, waarvan de inzet van externen deel uit maakt, gedelegeerd aan het college middels het raadsbesluit tot vaststelling van bovengenoemde (financiële) verordening. Verder stelt de raad kaders door vaststelling van de begroting en het beschikbaar stellen van de gevraagde kredieten.

Inhuur van externe adviseurs is geen specifiek beleidsterrein, maar maakt deel uit van het organisatieplan en het personeelsbeleid, onderdeel van de bedrijfsvoering, zoals andere organisatievraagstukken als informatie & automatisering, klantgericht

werken, doelmatig en doeltreffend werken. Deze onderwerpen (kunnen) worden behandeld in de paragraaf "bedrijfsvoering". In de "financiële verordening gemeente Middelburg", vastgesteld door de raad op 19 december 2005 vermeldt artikel 20 Bedrijfsvoering:

In de bedrijfsvoeringparagraaf in de begroting wordt ingegaan op de tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven. In de bedrijfsvoeringparagraaf in het jaarverslag wordt gerapporteerd over de bij de begroting bepaalde onderwerpen aangaande de bedrijfsvoering, evenals nieuwe ontwikkelingen.

Met het raadsvoorstel 04-176 kwam een aantal vierjaarlijkse Nota's te vervallen, w.o. de Nota bedrijfsvoering. Een gevolg van de koerswijziging "van kaders en controle op detail naar kaderstelling en controle op hoofdlijnen" (dualisering): "de controlerende rol van de raad ligt primair op de uitvoering van de vastgestelde beleidsprioriteiten en het daaraan verbonden budget" (uit het raadsvoorstel 04-176).

In de bestuurlijke rapportages van 2005 en 2006, t.w.:

- kadernota
- programmabegroting;
- zomernota ;
- jaarrekening;

is het onderwerp "inhuur van externen" niet aan de orde geweest, althans niet in de paragraaf bedrijfsvoering. Wel wordt melding gemaakt van enkele externe adviezen/onderzoeken, t.w.:

- het KPMG-project Middelburg, beheerst ambitieus );
- inkoopscan Cap Gemini (met workshops).

Overigens heeft de bedrijfsvoering wel de belangstelling van de raad. In de raadsvergadering van 21 en 22 juni 2004 werd een motie ingediend om de rekenkamer te verzoeken de interne bedrijfsvoering binnen de gemeente aan een onderzoek te onderwerpen. De motie werd met 13 voor en 15 tegen verworpen. Het plan van aanpak "Middelburg, beheerst ambitieus" van KPMG is voortgekomen uit een drietal moties, die door de gemeenteraad zijn aangenomen. Het verbeteren van de bedrijfsvoering was één van de pijlers. In de vergadering van de raadscommissie Maatschappelijke Zaken van 16 augustus 2006 werd door één van de fracties de vraag gesteld "hoeveel onderzoekskosten er in totaal voor het A-theater zijn uitgegeven en wat de meerwaarde van deze onderzoeken is voor de burgers".

De gemeenteraad heeft met het raadsbesluit 07-28 (van 26-2-2007) kennis genomen van de beleidsnota "misbruik en oneigenlijk gebruik" en de aanbevelingen "zoals deze zijn neergelegd in onderdeel 7" van de Nota vastgesteld. In deze Nota wordt ook gerefereerd aan de Nota inkoopbeleid. De Nota vermeldt dat de processen van inkoop en aanbesteding tot de belangrijkste risicogebieden behoren met betrekking tot het M&O beleid.

## HOOFDSTUK 3 PRAKTIJK EN UITVOERING

### 3.1 Inleiding

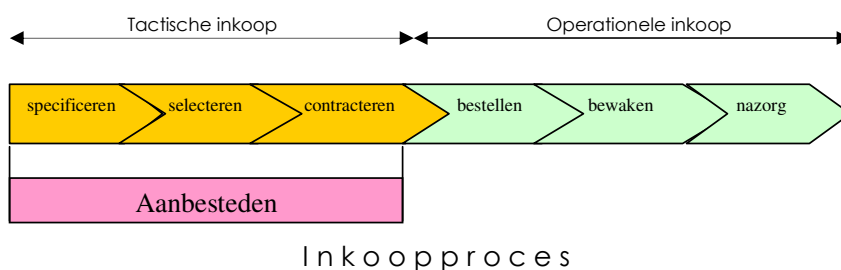
De uitvoering van het inkoopbeleid in het algemeen en de inhuur van externe adviseurs in het bijzonder is een verantwoordelijkheid van nagenoeg de gehele ambtelijke organisatie. In dit hoofdstuk gaan we na hoe het is gesteld met het proces van inhuur, de naleving van regelgeving en richtlijnen, alsmede de aard en omvang van de inhuur van externen. De laatste paragraaf is gewijd aan de kwaliteit van de inhuur.

### 3.2 Processen en procedures

De inkoopfunctie is bij de Gemeente Middelburg geïntroduceerd bij de reorganisatie in 2003. Er zijn toen twee inkopers aangesteld. Het inkoopcluster is onderdeel van de afd. Facilitaire Zaken. "Nadat zij in 2004 vrijwel volledig bezig zijn geweest met de inkoop van materiaal voor het nieuwe stadskantoor, zullen zij zich in 2005 richten op de inkoopactiviteiten van alle afdelingen" (programmabegroting 2005). Dat heeft geresulteerd in een inkoopbeleidsplan, algemene inkoopvoorwaarden en een checklist inkoop. Er zijn met begeleiding van Cap Gemini workshops georganiseerd om de deskundigheid van budgethouders op het gebied van inkoop en aanbesteding te bevorderen. Er is gekozen voor een coördinerende rol van de inkopers, wat impliceert dat de inkoopfunctie niet centraal wordt uitgeoefend, maar op afdelings/budgethoudersniveau. De inkoopfunctie is sterk gedecentraliseerd. Het inkoopbeleidsplan, waaraan hierboven wordt gerefereerd, is op 10 mei 2005 vastgesteld door het college als "Nota Inkoopbeleid Middelburg".

In de Nota wordt inkoop gedefinieerd als: "alle handelingen waar een (externe ) factuur tegenover staat" (blz.9). De inkoop heeft dus niet alleen betrekking op levering van goederen, maar ook op het verrichten van diensten. "De toepassing van deze Nota is niet vrijblijvend. De gemeente heeft ten opzichte van derden de verplichting zich aan het vastgestelde en gepubliceerde beleid te houden. Het uiteindelijke doel is immers als gemeente een eenduidige, heldere en efficiënte werkwijze te bereiken, die tevens de toets der rechtmatigheid kan doorstaan". ((Nota, blz. 11)

Het inkoopproces wordt schematisch voorgesteld als volgt (uit de Nota inkoopbeleid):





De eerste 3 fasen van het inkoopproces betreffen dus het aanbesteden. Hierbij worden de volgende vormen onderscheiden:

1. enkelvoudige aanbesteding; de gemeente benadert één bedrijf tot het doen van een inschrijving; hieraan wordt in de Nota de volgende voorwaarden verbonden:
  - de gemeente beschikt over voldoende deskundigheid en marktkennis om te kunnen beoordelen, of de offerte marktconform is;
  - financiële omvang < € 10.000
2. meervoudige onderhandse aanbesteding; de gemeente nodigt meerdere bedrijven uit om in te schrijven, zonder openbare bekendmaking; het is hierbij voorwaarde, dat tenminste twee offertes worden aangevraagd, waarvan – "zo mogelijk"- minstens één van een bedrijf dat buiten Zeeland is gevestigd; normbedragen: > € 10.000 en < € 100.000;
3. meervoudig onderhandse aanbesteding voor normbedragen > € 100.000, maar kleiner dan € 211.000; hierbij dient bij minimaal drie bedrijven offerte te worden gevraagd (waarvan minstens één buiten Zeeland);
4. meer dan € 211.000:
  - a. openbare aanbesteding met voorafgaande selectie; de aanbesteding wordt bekend gemaakt, de gemeente maakt een selectie uit de inschrijvers;
  - b. openbare aanbesteding zonder voorafgaande selectie; de aanbesteding wordt bekend gemaakt, een ieder kan inschrijven, er is geen selectie vooraf.

Aanbestedingen (van diensten) > € 211.000 dienen openbaar en Europees te worden aanbesteed. De bevoegdhedenmatrix hebben wij vermeld in HS. 2.4. Bij diensten (en leveringen) > € 100.000 dient de portefeuillehouder bij de inkoopprocedure te worden betrokken.

De (potentiële) opdrachtnemers dienen wel aan een aantal "pré selectie-eisen" te voldoen; deze betreffen integriteit, aan vergunning(en) voldoen, financiële positie, ervaring, kwaliteit (ISO-certificering) enz. Uit de dossiers blijkt niet, dat hieraan aandacht wordt besteed.

De Nota inkoopbeleid geeft een aantal richtlijnen, procedures en criteria, waaraan de budgethouders zich dienen te houden bij het aangaan van verplichtingen tot aanbesteding dan wel inkoop (van diensten). Door een aantal (18) dossiers te toetsen aan (relevante) voorschriften geven wij een beeld van de wijze, waarop in de praktijk met de Nota wordt omgegaan. Het gaat hierbij dus om de naleving, uitvoering en verantwoording.

### **Dossiervorming**

De Nota inkoopbeleid schrijft voor welke stukken in het dossier moeten worden gearhiveerd (blz 27, par.6.1.4.). Het dossier heeft volgens de Nota een essentiële functie: "niet alleen bij de verantwoording achteraf (zowel extern als intern) maar ook tijdens de uitvoering van het proces". Niet alleen de Nota inkoopbeleid legt in dit opzicht verplichtingen op, maar ook het "Mandateringsbesluit 2004" en het "Besluit Regeling Budgethouders". Uit artikel 6 van deze regeling citeren wij: "De ontvangen offertes en aanbiedingen alsmede het proces-verbaal van aanbesteding worden door de budgethouder systematisch gearhiveerd en de motivatie van de uiteindelijke keuze van de leverancier of aannemer wordt door de budgethouder aangetekend". Het proces-verbaal hebben wij incidenteel aangetroffen.

De Nota inkoopbeleid schrijft voor, dat de volgende stukken in het dossier moeten worden opgenomen (wij beperken ons hier tot de documenten die voor het onderzoek relevant zijn):

- alle stukken, waarop de offerte is gebaseerd;
- het inschrijvingsformulier met bijbehorende inschrijvingsstaat (dan wel offerte);
- de opdrachtbrief van de opdrachtgever;
- de afwijzingsbrieven van de opdrachtgever;
- alle stukken van de opdrachtnemer, waaruit blijkt dat aan de selectiecriteria en/of geschiktheidseisen wordt voldaan;
- een aantekening dan wel een kort verslag van elk contact tussen de gemeente en een leverancier;
- de gespreksaantekeningen en alle relevante stukken (folders, brochures, etc.);  
zodat alle stappen in het inkoopproces goed gedocumenteerd zijn vastgelegd;
- afgedrukte e-mails;
- het evt. leveranciersevaluatieformulier.

Wij hebben geen enkel dossier aangetroffen, dat aan al deze eisen voldeed. De dossiers zijn incompleet; niet altijd is er een dossier aanwezig. Ook in het rapport van Cap Gemini wordt geconstateerd, dat de dossiervorming niet volgens de richtlijnen plaats vindt: "het is dringend gewenst deze dossiervorming correct ter hand te nemen" (blz. 55).

### **Uitvoering**

De uitvoering en procesgang in de praktijk hebben wij getoetst aan vormeisen en voorschriften. De opsomming is niet limitatief, maar volstaat naar onze mening om de uitvoering in de praktijk in beeld te brengen.

De selectie van de dossiers is als volgt tot stand gekomen.

- Spreiding over de afdelingen; van de afdeling Ruimte en het Ingenieursbureau hebben wij 4 posten opgevraagd, omdat zij het meest gebruik maken van externen, van de overige afdelingen 2 posten; het gaat dan om posten, die in 2005 en 2006 zijn afgerond, behalve van de afd. SSB, waar 4 van de 5 posten een uitloop naar 2007 hebben; hier zijn daarom 2 posten geselecteerd met een uitloop naar 2007. Ook de dossiers van Deloitte (accountantsdiensten) en KPMG (Middelburg, beheerst ambitieus) hebben wij ingezien.
- Behoudens enkele uitzonderingen hebben wij een norm aangehouden van > € 10.000.
- Van de afd. Ruimte zijn dus 4 posten opgevraagd; 1 was zoek. Wij hebben 3 dossiers ingezien.
- Van de afd. Vergunningverlening & Handhaving hebben we 2 dossiers opgevraagd; van 1 post zijn geen stukken aanwezig, hoewel het om een langlopend contract zou gaan, dat in 2005 en 2006 ruim € 16.000 heeft gekost. Van de andere post was enkel een benoemingsbesluit aanwezig. Verdere stukken, zoals een contract of opdracht, zijn niet aangetroffen; aan eenmalig advies is hier in 2005 € 44.000 betaald.
- Van het Ingenieursbureau hebben wij eveneens 4 dossiers opgevraagd; 1 was zoek. Wij hebben 3 dossiers ingezien.

## Resultaten dossieronderzoek met bevindingen

Wij hebben uiteindelijk inzage gehad in 18 dossiers. We zijn aan de hand hiervan nagegaan, of en in hoeverre wordt voldaan aan vormeisen en voorschriften.

De resultaten volgen hieronder met toevoeging van de bevindingen.

- 1) Specificatie/opdrachtformulering: dit document dient om inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van de opdracht en is de basis voor de offerte-aanvraag. Iedere (potentiële) inschrijver dient immers op basis van dezelfde informatie tot een prijsopgave te kunnen komen, waarbij recht gedaan wordt aan de in HS 2.1 van dit rapport genoemde beginselen, t.w. het gelijkheidsbeginsel, het openbaarheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het doelmatigheidsbeginsel en het rechtmatigheidsbeginsel. Bovendien dient de opdracht als referentiekader om de uitvoering te volgen.

### Bevindingen:

In 10 van de 18 dossiers hebben wij een opdrachtformulering van de gemeente aangetroffen. In de overige posten is op basis van de offerte van de opdrachtnemer de opdracht verstrekt, vaak door ondertekening van de offerte. Dat is dan tevens het contract. Overigens ontbreekt een (getekend) contract niet zelden in het dossier. Rekening houdend met de dossiers die zoek zijn, moeten we vaststellen dat bij 7 posten van het totaal aantal van 22 het contract ontbreekt, dat is 31%.

(In 2006 hebben twee studenten van de Hogeschool Zeeland een afstudeerscriptie bij de gemeente Middelburg uitgevoerd naar "het contractbeheer & contractmanagement". Hierbij bleek, dat 25% van de contracten zoek was).

De overeenkomsten worden niet centraal geregistreerd en gearhiveerd.

- 2) De checklist rechtmatigheid inkoop/aanbesteding (in te vullen bij leveringen van diensten > € 10.000); het is een verplichting de checklist in te vullen en één exemplaar dient in het dossier te worden gearhiveerd.

### Bevindingen:

Deze checklist hebben we in niet één dossier aangetroffen.

- 3) Aanbesteding: heeft de aanbesteding plaats gevonden volgens bovenstaande aanbestedingsregels. We zijn aan de hand van de opgaven van de afdelingen nagegaan, of er op juiste wijze is aanbesteed, zie hiervoor bijlage 1.

Bevindingen: van de 64 posten, die meervoudig (onderhands) aanbesteed hadden moeten worden is in 53 % van de gevallen afgeweken; die zijn enkelvoudig aanbesteed.

Verwijderd: 6

De aanbesteding van de accountantsdiensten is in overeenstemming met de Europese aanbestedingsregels tot stand gekomen (> € 211.000); omdat deze post de enige is die in het kader van dit onderzoek conform deze regelgeving tot stand diende te komen, hebben wij geen nader onderzoek gedaan naar de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Zoals door Deloitte in het verslag van bevindingen over de controle op de jaarrekening 2006 (8.2

rechtmatigheidsbevindingen, blz. 18/22) is vermeld, heeft de afd. Planning & Control uitgebreid de risico's van het niet voldoen aan de Europese aanbestedingsregels onderzocht. Wij hebben inzage gekregen in de controle-rapporten "Europese aanbesteding 2006" van augustus 2006 en februari 2007.

- 4) Algemene inkoopvoorwaarden Gemeente Middelburg; sinds 8-11-2005 beschikt de gemeenten over eigen inkoopvoorwaarden, hetgeen te prefereren is boven het accepteren van de voorwaarden van de opdrachtnemers; die zijn immers niet eenduidig, waardoor vergelijking van de offertes wordt bemoeilijkt. Bovendien is het te verkiezen, dat bij geschillen de eigen Algemene Voorwaarden van toepassing zijn i.p.v. de algemene voorwaarden van de opdrachtnemer. Daar de algemene voorwaarden eind 2005 zijn ingevoerd, zijn enkel de opdrachten van 2006 hierop getoetst.

Bevindingen: wij hebben in de daarvoor in aanmerking komende (8) dossiers in 1 dossier aangetroffen, dat de Algemene Voorwaarden van de gemeente Middelburg van toepassing zijn verklaard.

- 5) Toetsing/evaluatie: is de door de opdrachtnemer geleverde prestatie in overeenstemming met de opdracht conform offerte en opdrachtbrief dan wel is het advies geïmplementeerd en zijn aanbevelingen overgenomen. Wij refereren hierbij ook aan HS 2, paragraaf 1 "het werken in regie": "de gemeente stelt dan de kaders vast op basis waarvan wordt uitbesteed en toetst het geleverde product".

Bevindingen: een toetsing (van de motivatie voor de keuze van extern advies) dan wel een evaluatie van het geleverde product hebben wij in 6 van de daarvoor in aanmerking komende (18) dossiers aangetroffen, 33%.

## **Verantwoording**

De Nota inkoopbeleid (blz. 24) bevat een verantwoordingsplicht van alle diensten ten aanzien van de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de richtlijnen van het College van Burgemeester en Wethouders. "Zij rapporteren daarover in de kwartaalrapportages". En verder: "Jaarlijks zal, via verslaglegging richting het College van Burgemeester en Wethouders worden verwoord wat de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de praktijk heeft opgeleverd".

We hebben inzage gehad in de kwartaalrapportages over 2005 en 2006, maar de hier bedoelde verantwoording niet aangetroffen. De jaarlijkse verslaglegging hebben wij niet kunnen achterhalen.

Het ingenieursbureau verzorgt wel periodiek een projectrapportage, maar dat is naar onze mening niet een rapportage, zoals wordt bedoeld in het kader van de "Nota inkoopbeleid".

### 3.3 Omvang van de inhuur van externen

We stellen vast, dat het bij de gemeente ontbreekt aan een actueel inzicht in de aard en omvang van de inhuur van extern advies/onderzoek. In 2005 heeft de gemeente Middelburg in de financiële administratie het softwarepakket Decade Financials in gebruik genomen. Helaas kan de voor ons onderzoek gevraagde informatie niet uit het financiële informatiesysteem worden gegenereerd. De facturen van externe adviseurs worden geboekt op grootboekrekening 43340 "overige diensten". Maar op deze rekening worden ook andere kostensoorten geboekt. Bovendien worden de kosten voor extern advies/onderzoek, die deel uitmaken van een werk/project, geboekt op dat project.

In het sociaal jaarverslag van 2005 (en daarvoor) werd een overzicht opgenomen van de uitgaven voor uitzendkrachten. In 2005 was deze kostenpost € 1.052.000. In het sociaal jaarverslag over 2006 ontbreekt dit overzicht. De uitleg hiervoor luidt: "omdat de kosten niet consequent op dezelfde kostencategorie worden verantwoord en bovendien de scheiding tussen inhuur van personeel en uitbesteed werk steeds minder helder is, kunnen we geen betrouwbare cijfers over 2006 presenteren". Het boeken op de grootboekrekeningen is de verantwoordelijkheid van de budgethouder. Die geeft middels codering op het boekingsformulier aan op welke grootboekrekening de factuur moet worden geboekt. Dat gebeurt kennelijk niet altijd even zorgvuldig.

Een andere optie om tot het gewenste inzicht te komen is een analyse van de crediteurenadministratie. Over 2005 is een dergelijke analyse gemaakt door het inkoopcluster met een rubricering naar inkooppakketten. De analyse was voor ons onderzoek nuttig, maar niet toereikend (de analyse was ook niet voor dit doel gemaakt). Wij waren dan ook genoodzaakt de ambtelijke organisatie te verzoeken de in hoofdstuk 1 gevraagde inventarisatie te maken. Voor enkele afdelingen betekende dat extra werkdruk. Maar wij achten de gevraagde informatie voor ons onderzoek relevant. Het onderstreept nog eens het belang van een correcte dossieropbouw, archivering en registratie.

De gemeente heeft 11 afdelingen, waarvan er 3 geen externen inhuren. Dat zijn de afdelingen realisatiebedrijf I en II, alsmede de afdeling publiekszaken. De volgende afdelingen maken wel gebruik van externe adviseurs/onderzoekers. Over de laatste twee boekjaren kunnen we dat aan de hand van de inventarisatie als volgt specificeren.

(Bedragen excl. BTW)

**Tabel 1**

Afdeling	2005		2006	
	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag
Stedelijk Sociaal Beleid	0	0	1	8.870
Bestuursondersteuning	2	20.898	2	46.575
Personeel en Organisatie	2	182.492	8	175.119
Vergunningverlening & Handhaving	8	260.034	63	165.195
Planning & Control	2	11.988	2	10.648
Facilitaire Zaken	4	40.257	0	0
Ruimtelijk Beleid	67	208.574	104	530.906
Ingenieursbureau	90 *)	622.944	140 *)	809.811
Raadsgriffie	1	78.266	1	68.450
Totaal	176	1.425.453	321	1.815.574

Toelichting:

1. In deze tabel zijn enkel de posten opgenomen, die in die jaren zijn afgerond. Dus posten met een uitloop naar 2007 e.v. blijven buiten beschouwing, omdat van deze posten het eindbedrag (vaak) nog niet bekend is.
2. Ruimtelijk beleid heeft voor enkele posten het totaalbedrag en het totaal aantal posten opgegeven; b.v. diverse juridische adviezen: 98 nota's in twee jaar, in 2005 € 71.772 en in 2006 € 96.680. We hebben de aantallen posten op basis van het gemiddelde per post herleid. Dat is uiteraard niet zuiver, maar een globale benadering.
3. De post van de raadsgriffie betreft de accountantsdiensten.
4. De aantallen van het Ingenieursbureau is nauwelijks uit de opgave te herleiden; zo is het ons niet altijd duidelijk of het om opdrachten of deelopdrachten gaat. Het betreft dan ook een benadering. De bedragen zijn expliciet door de afdeling opgegeven.

Uit de tabel blijkt, dat zowel in aantallen als in bedragen de inhuur van externen toeneemt, al kan op basis van twee jaar niet worden geconcludeerd, dat er sprake is van een tendens. Verder komt de toename nagenoeg geheel voor rekening van de afdeling Ruimtelijk Beleid en het Ingenieursbureau.

De Nota inkoopbeleid schrijft voor, dat als de specificatie van de opdracht gereed is, er een voorcalculatie dan wel kostenraming gemaakt wordt. Die is zeker niet altijd aanwezig. Dit geldt niet voor posten die in de begroting zijn opgenomen; daar is dan immers al een calculatie voor gemaakt.

Overschrijdingen komen voor, maar doorgaans blijft men binnen de begroting. Kennelijk wordt vaak offerte opgevraagd alvorens te begroten, want het is opvallend dat voor begroting en realisatie vaak hetzelfde bedrag wordt ingevuld.

In de kadernota 2005-2008 is in het financieel kader een besparing opgenomen op de inkoopfunctie: "wij verwachten door een goed inkoopbeleid en een eenduidige aansturing van de inkoopprocessen vanaf 2005 een bedrag van € 200.000 per jaar te kunnen besparen". In de programmabegroting 2005 wordt in de paragraaf bedrijfsvoering toegelicht dat in de begroting 2005 rekening is gehouden met een besparing van € 200.000 (blz. 100). Uit interne stukken is gebleken dat getracht werd een inkoopvoordeel te behalen, maar dat dit niet is gelukt. Het voorstel van P&C om de uitvoering van deze besparing te realiseren door de taakstelling naar evenredigheid van uitgavenbudgetten te verdelen over de afdelingen/budgethouders kreeg geen draagvlak in de organisatie en werd afgewezen. In de 3e kwartaalrapportage aan B&W wordt als nadeel gemeld "het niet halen van de taakstelling inkoop € 204.000 met als toelichting: "door het college is besloten een taakstelling op te leggen op het gebied van inkoop. Door efficiënter in te kopen moest een bezuiniging gerealiseerd worden. Nu blijkt dat het lastig is om te monitoren of deze bezuiniging gerealiseerd wordt".

Om misverstanden te voorkomen, willen we expliciet toelichten, dat het hier gaat om de integrale inkoop, waarvan de inhuur van externen maar een onderdeel is. Wel achten wij de vermelding relevant, omdat het kennelijk toch wel moeilijk is voor de organisatie "het besparingspotentieel" te benutten.

### 3.4 Aard van de inhuur van externen

Op basis van de inventarisatie hebben wij een indeling van de externe adviezen/onderzoeken gemaakt als volgt:

1. juridische zaken;
2. personeel en organisatie;
3. beleidszaken;
4. financiën;
5. technische zaken

In de volgende tabel geven wij een opstelling van deze categorieën naar bedragen.

**Tabel 2**

Categorie	2005	2006
	Bedrag	Bedrag
Juridische Zaken	122.418	234.312
Personeel & Organisatie	12.041	175.119 **)
Beleidszaken	212.482 *)	21.400
Financiën	90.254	81.143
Technische en facilitaire Zaken	988.258	1.303.600
<b>Totaal</b>	<b>1.425.453</b>	<b>1.815.574</b>

\*) Hieronder KPMG, Middelburg, beheerst ambitieus ad € 170.451

\*\*\*) Hieronder Pentascoop , ondersteuning bij het voorbereiden en invoeren van werken met competenties ad € 103.478.

Posten voor juridisch advies komen voor bij de afdelingen Bestuursondersteuning (w.o. verplichte procesvertegenwoordiging), Ruimtelijk Beleid, Facilitaire Zaken (1x), Vergunningverlening & Handhaving en het Ingenieursbureau

Er zijn geen richtlijnen aangetroffen om af te wegen, of al dan niet expertise van buiten de organisatie zal worden aangetrokken, afgezien van het uitgangspunt dat is geformuleerd in "werken in regie": de organisatieomvang van de gemeente is van dien aard dat het niet (altijd) lonend is de noodzakelijke expertise in dienst te nemen; die kan dan dus beter worden ingekocht.

De budgethouder heeft dus een grote mate van vrijheid (mits een toereikend budget beschikbaar is). We zijn nagegaan welke motieven aanleiding zijn om te besluiten een beroep te doen op externe adviseurs. We hebben navraag gedaan bij de contactpersonen van de afdelingen, refererend aan de eigen opgaven.

**Tabel 3**

Onvoldoende expertise intern	60 %
Onvoldoende capaciteit (bezetting)	27 %
Behoeftte aan begeleiding/coaching	9 %
Interne gevoeligheid" /second opinion	4 %

Toelichting:

1. In de enquete is het Ingenieursbureau niet opgenomen, omdat daar geen gelegenheid meer voor was. Het afdelingshoofd heeft een schatting gemaakt. Hij komt tot 80 % onvoldoende capaciteit en 20 % onvoldoende expertise intern.
2. Onder onvoldoende expertise intern hebben we hier ook ondergebracht de verplichte procesvertegenwoordiging (afd. Bestuursondersteuning).
3. Onder interne gevoeligheid wordt ook verstaan de acceptatie intern als het om een gevoelig dossier gaat.

De enquete is gebaseerd op aantallen posten niet op bedragen, omdat er voor één opdracht een combinatie van motieven kunnen zijn. Het is evident, dat inhuur extern hoofdzakelijk wordt bepaald doordat intern onvoldoende expertise aanwezig is. Afgezien dan van het Ingenieursbureau, dat als belangrijkste overweging onvoldoende capaciteit aanvoert, waarbij wordt gerefereerd aan het "werken in regie".

De noodzaak om de inzet van externen in te huren is – zeker op basis van de beschikbare documentatie- moeilijk te doorgronden. In de interviews werd aan die noodzaak wel getwijfeld. Kan de organisatie niet meer en beter zelf..



### 3.5 De kwaliteit van het externe onderzoek/advies

Naast inzicht in de aard en omvang van de inhuur van externen, willen wij ook trachten, voorzover dat op basis van de ons overlegde documenten mogelijk is, na te gaan hoe het is gesteld met de kwaliteit van het door de externen geleverd eindproduct.

Dat is meetbaar aan de hand van de volgende twee criteria:

1. is het eindproduct in overeenstemming met de opdracht; dat is af te meten aan de mate, waarin het advies/de adviezen dan wel de aanbevelingen zijn overgenomen c.q. geïmplementeerd;
2. is er meerwaarde geleverd ten opzichte van uitvoering door de gemeente in eigen beheer; dit is enkel te beoordelen, als een evaluatie is gemaakt.

#### Sub 1

Van de posten, die wij in ons onderzoek hebben betrokken, hebben we in 10 (van de 18 dossiers) een schriftelijke omschrijving/opdracht van de gemeente aangetroffen; voorzover we dat hebben kunnen nagaan zijn/worden de adviezen opgevolgd. Niet altijd zijn de adviezen al uitgevoerd en de aanbevelingen overgenomen, maar moet de implementatie nog plaats vinden. De producten zijn voor een kwaliteitsmeting nog vrij recent.

#### Sub 2

Slechts 3 dossiers bevatten een toetsing/evaluatie, maar daarin wordt geen aandacht besteed aan de vraag, "of het doelmatiger is om het zelf te doen dan wel aan derden uit te besteden". Een eventuele meerwaarde ten opzichte van de uitvoering in eigen beheer is dan ook niet te beoordelen, althans niet voor de rekenkamer. De kwaliteitstoets krijgt nauwelijks aandacht. Het ontbreekt ook aan duidelijke criteria voor de afweging tussen externe inhuur en het zelf uitvoeren van werkzaamheden. In hoofdstuk 2.5 van dit rapport memoreerden wij de vraag van één van de fracties in de vergadering van de raadscommissie Maatschappelijke Zaken van 16-8-2006 naar de onderzoekskosten voor A-theater en de meerwaarde daarvan voor de burger. Enkel het eerste deel van de vraag (kwantitatief) is beantwoord (met het memo van 21-9-2006 van Planning & Control).

#### Prijs/kwaliteit

Uit de case-study's is ons niet gebleken, dat bewust wordt aangestuurd op de meest gunstige prijs/kwaliteit verhouding. In de dossiers wordt de keuze voor opdrachtnemer meestal niet gemotiveerd, ook als er meerdere offertes zijn uitgebracht. Incidenteel is niet gekozen voor de goedkoopste offerte. Daar kunnen goede argumenten voor zijn, maar die moeten dan wel worden vastgelegd. Prijsonderhandelingen vinden niet of nauwelijks (zichtbaar) plaats. Veelal wordt gekozen voor oude, vertrouwde namen, hetgeen niet in overeenstemming is met de Nota inkoopbeleid (blz. 25):

"Bij steeds terugkerende onderhandse aanbestedingen moet steeds tenminste één voor de aanbestedende dienst "nieuw" bedrijf worden uitgenodigd. Onder nieuw wordt hier ook verstaan een bedrijf, waarmee de aanbestedende dienst de laatste twee jaar niet meer gewerkt heeft".

## HOOFDSTUK 4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 4.1 Inleiding

Dit onderzoek van de rekenkamer heeft tot doel (I) de gemeenteraad inzicht te geven in de sturing, beheersing/bewaking, verantwoording en omvang van de inhuur van externe adviseurs, alsmede (II) een bijdrage te leveren aan de verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur van externe adviseurs. Aan de hand van de onderzoeksvragen en de bevindingen uit H.S. 3 komen wij tot onze conclusies. Waar wij in deze conclusies mogelijkheden zien om tot verbetering van beleid en uitvoering te komen, doen wij 4 aanbevelingen.

### 4.2 Doeltreffendheid

De onderzoeksvragen, die hierop betrekking hebben luiden als volgt.

1. *Wat is het beleid van de gemeente Middelburg bij de inhuur van externe adviseurs?*

De gemeente heeft het beleid vastgelegd in het programmadocument organisatieontwikkeling Middelburg en wel het "werken in regie". De beleidsregels zijn verder uitgewerkt in de Nota inkoopbeleid, het Mandateringsbesluit 2004 en het "Besluit Regeling Budgethouders" 2005. De Nota inkoopbeleid behandelt het inkoopbeleid in zijn geheel; de inzet van externen is daar een onderdeel van. Bij het werken in regie gaat het erom, "dat de gemeente steeds minder producten zelf maakt, maar dat de gemeente ervoor zorgt, dat de producten worden gemaakt". Volgens de Nota inkoopbeleid behoort de gemeente bij te dragen aan een optimale werking van het marktmechanisme door te voldoen aan de voorwaarden ter waarborging van een transparante en betrouwbare markt".

2. *Wat zijn de resultaten van het beleid?*

We hebben kunnen vaststellen, dat de onderzoeken dan wel adviezen als regel worden overgenomen. De eindproducten van de externen voldoen daarmee aan de verwachtingen.

We plaatsen hierbij wel enkele kanttekeningen:

1. een toetsing van het product, dat door de opdrachtnemer is geleverd, ontbreekt doorgaan;
2. ook de vraag of de benutting tot het gewenste resultaat heeft geleid of zal leiden verdient meer aandacht.

Wij lichten toe aan de hand van een voorbeeld.

*De gemeente Middelburg heeft Hezelburcht Governance BV advies gevraagd over subsidieverwerving. In de eindrapportage doet Hezelburcht een aantal aanbevelingen, die zullen worden overgenomen (zo is ons bevestigd). Het advies wordt dus benut (zie sub 1). Na de implementatie zou dan in een later stadium het resultaat moeten worden geëvalueerd. Wat levert het op?*

### 4.3 Dualisme

3. *Wat en hoe rapporteert het college met betrekking tot de externe inhuur aan de gemeenteraad, m.a.w. is de rapportage van het college zowel kwantitatief als kwalitatief?*

Het inkoopbeleid (incl. de inhuur van externen) is onderdeel van de bedrijfsvoering. De Nota inkoopbeleid is vastgesteld door het college; de gemeenteraad heeft er geen kennis van genomen. In de paragraaf "bedrijfsvoering" van de bestuurlijke rapportages in de jaren 2005 en 2006 is niet gerapporteerd over de inhuur van externen, afgezien van de vermelding van een tweetal rapporten/onderzoeken. Verder wordt de raad enkel geïnformeerd, als er vragen worden gesteld. Van een structurele informatievoorziening, zowel kwantitatief als kwalitatief is geen sprake, (afgezien van budgetafwijkingen en de programmabegroting). Met de invoering van het dualisme is gekozen voor kaderstelling en controle op hoofdlijnen door de gemeenteraad. Op grond hiervan is het verklaarbaar, dat de gemeenteraad niet of nauwelijks is betrokken bij de inhuur van externen. Toch doet de vraag zich voor, of het niet wenselijk is, zoniet noodzakelijk, dat de gemeenteraad zich kan uitspreken over de inzet van externen en zich een oordeel kan vormen over de effectiviteit en de beleidsuitgangspunten, waarbij "vijf beginselen een leidraad voor de uitwerking zijn". Deze beginselen zijn genoemd en omschreven in HS. 2.1 van dit rapport, t.w. het gelijkheidsbeginsel, het openbaarheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het doelmatigheidsbeginsel en het rechtmatigheidsbeginsel.

Bovendien is kennis van het inkoopbeleid van belang bij verwante beleidsterreinen (zie b.v. de Nota misbruik en oneigenlijk gebruik, die wel in de raad is behandeld en waarin wordt gerefereerd aan de Nota inkoopbeleid).

### 4.4 Doelmatigheid

De vragen, die hierop betrekking hebben, zijn:

4. *Hoe vervult de gemeente de rol van opdrachtgever?*

Volgens de inventarisatie van de afdelingen (zie bijlage 1) is bij 56...% van de opdrachten, die volgens de aanbestedingsregels meervoudig onderhands aanbesteed hadden moeten worden niet de juiste procedure gevolgd.

Zoals blijkt uit onze bevindingen in hoofdstuk 3 wordt de opdrachtformulering niet altijd schriftelijk vastgelegd. Dat kan betekenen, dat potentiële opdrachtnemers niet op basis van dezelfde informatie tot een inschrijving/offerte komen, hetgeen in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Maar ook het doelmatigheidsbeginsel, het hanteren van objectieve criteria bij het verlenen van opdrachten, kan hiermee in strijd zijn. De opdrachtformulering wordt in sommige gevallen aan de opdrachtnemer overgelaten. Het is trouwens opvallend, dat er weinig schriftelijk wordt vastgelegd. Niet zelden bestaat een dossier uit een offerte van de opdrachtnemer, waarop dan de algemene voorwaarden van de opdrachtnemer van toepassing zijn. Weliswaar heeft de gemeente Middelburg sedert 8-11-2005 eigen Algemene Voorwaarden, maar die worden nog maar incidenteel gebruikt. Schriftelijke afwijzingsbrieven, als de offerte niet wordt geaccepteerd, zijn slechts enkele keren aangetroffen. De opdrachtverlening komt weinig transparant tot stand, ondanks de opmerking in de Nota inkoopbeleid (inleiding, blz. 5) "dat de gemeente in haar rol als opdrachtverlenend orgaan zoveel mogelijk openbaar moet kunnen worden gecontroleerd".

6. *Wat is de praktijk van externe inhuur bij de gemeente Middelburg?*
- Wat is de aard en omvang van externe inhuur?*
  - Wordt er door de gemeente aangestuurd op de meest gunstige prijs-kwaliteit verhouding bij de externe inhuur?*
  - Zijn de eindproducten van externe adviseurs van goede kwaliteit en worden deze door de gemeente optimaal benut?*
  - Leveren externe adviseurs meerwaarde ten opzichte van uitvoering door de gemeente zelf?*

Gebleken is dat het problematisch was om de aard en omvang in beeld te brengen. Hiervoor moest een beroep worden gedaan op de ambtelijke organisatie, omdat de gegevens niet konden worden gedestilleerd uit de financiële administratie. Wij zijn van mening, dat deze informatie essentieel is voor het onderzoek. Als regel wordt bij projecten, waarbij meerdere offertes zijn uitgebracht, gekozen voor de goedkoopste offerte. Incidenteel is dat niet gebeurd. Meestal wordt de gunning niet gemotiveerd. Ook hebben wij in de dossiers niet kunnen vinden, dat over de prijs-kwaliteit verhouding wordt onderhandeld. Er wordt doorgaans de voorkeur gegeven aan bekendheid en ervaring met de opdrachtnemer. De afweging, of er sprake is van meerwaarde t.o.v. uitvoering in eigen beheer, wordt niet gemaakt.

#### **4.5 Rechtmatigheid**

5. *Wat zijn de regels en procedures voor de inhuur van externe opdrachtnemers en worden deze regels nageleefd?*

In hoofdstuk 3 van dit rapport hebben wij de procedures en regelgeving in beeld gebracht, die wij voornamelijk hebben ontleend aan de Nota Inkoopbeleid. Op blz. 11 wordt vermeld, dat de toepassing van de Nota niet vrijblijvend is. De Nota is vastgesteld door het college. We hebben geconstateerd, dat de dossiervorming niet voldoet aan de eisen voor dossiervorming volgens de Nota. Verder noemen wij nog (afgezien van de manco's bij de beantwoording van vraag 4):

- de checklist rechtmatigheid wordt niet gebruikt;
- een proces-verbaal van aanbesteding (art. 6 Besluit Regeling Budgethouders) hebben wij slechts incidenteel aangetroffen;
- aan de verantwoordingsplicht wordt niet voldaan, noch in de kwartaalrapportage noch middels de inventarisatie, die jaarlijks bij het opstellen van de productenbegroting zou moeten worden gemaakt.

De naleving van de regelgeving en procedures is onvoldoende.

Het managementteam en het college beschikken niet over essentiële (management) informatie, die nodig is om aan te sturen en te controleren. Bovendien loopt de gemeente hier bestuurlijke (M&O beleid) en economische risico's (onvoldoende transparantie).

Ten aanzien van het contractbeheer hebben we moeten vaststellen, dat te vaak een (getekend) contract ontbreekt en wel in 31 % van de posten, die zijn onderzocht. Uit oogpunt van risicomanagement is dat niet acceptabel..

## 4.6 Aanbevelingen

### 1. Registratie

Wij bevelen aan tot een vastlegging te komen van de ingehuurde diensten; indien deze niet kan worden ingericht binnen de financiële administratie dan zou moeten worden geopteerd voor een extra-comptabele opzet. Middels deze registratie kan dan het managementteam en het college periodiek worden geïnformeerd over de aard en de omvang van de inhuur van externe adviseurs, alsmede de effecten dan wel prestaties.

Doelstelling: de aansturing en controleerbaarheid verbeteren.

### 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 (beleids)nota'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.

### 3. Regelgeving

Wij hebben geconstateerd, dat de naleving van regels en procedures onvoldoende is. Regelgeving moet functioneel zijn; werkprocessen zijn er op 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 wel worden nageleefd.

### 4. Contractbeheer

Er zijn geen strikte richtlijnen ten aanzien van het contractbeheer; een juridische toetsing is niet voorgeschreven (Nota inkoopbeleid: "overeenkomsten **kunnen** ter toetsing worden voorgelegd aan de gemeentelijke juridisch medewerkers dan wel 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.

## Reactie van het college

Rekenkamer Middelburg  
t.a.v. dhr. drs. W. van Wijngaarden  
p/a Postbus 6000  
4330 LA MIDDELBURG

<b>uw kenmerk</b>	<b>uw brief van</b> 17 september 2007	<b>ons kenmerk</b>	<b>bijlage(n)</b>
<b>contactpersoon</b> mr G.V. van der Hofstede	<b>doorkiesnummer</b> (0118) 67 55 30	<b>datum</b> 21 november 2007	<b>datum verzending</b>

### onderwerp

reactie in het kader van wederhoor bij het onderzoeksrapport over inhuur externen

*Geachte heer Van Wijngaarden,*

*Bij brief d.d. 16 september 2007 zond u ons een concept van het rapport 'Inhuur externen', een onderzoek naar de wijze van inhuur van externen bij de gemeente Middelburg. U verzocht ons om ons eventueel commentaar en/of onze aanvullingen in het kader van wederhoor aan u te doen toekomen. U heeft vervolgens bewilligd in een nader uitstel tot uiterlijk 21 november.*

*Conform de nieuwe afspraken zal het college, anders dan voorgaande keren, niet volstaan met het maken van opmerkingen die zien op feitelijke onjuistheden en omissies bij de weergave van informatie die is verstrekt door de door u geïnterviewde personen van de gemeente Middelburg, maar ook, voor zover mogelijk en nodig, een inhoudelijke reactie op het rapport geven.*

### *Hoofdpijnen van het rapport*

*Voor wat betreft de hoofdpijnen van het rapport hebben de door u geïnterviewde personen geen zaken aangetroffen waarop zij in het kader van het wederhoor willen terugkomen. De algehele indruk van het rapport is dat de Rekenkamer terecht de vinger op enkele zere plekken legt, waarbij ook het college het nut en noodzaak van verbetering inziet. De binnen de gemeente gehanteerde regelingen en procedures bieden voldoende handvatten om de inhuur van externen op een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige wijze te laten verlopen. De constatering is echter dat niet altijd op de juiste wijze uitvoering wordt gegeven aan die regelingen en procedures. Het college is doende om naleving van regels en procedures rond de inhuur van externen te borgen en zal de bevindingen en aanbevelingen van de Rekenkamer daarbij betrekken. Overigens zal het college daarbij het evenwicht met een praktische en efficiënte uitvoering niet uit het oog verliezen.*

### *Details in het rapport*

*Op detailniveau geeft het rapport aanleiding tot opmerkingen. Deze opmerkingen zijn met name afkomstig van de afdelingen die direct bij de materie zijn betrokken. Deze opmerkingen zien op een aantal feitelijke onjuistheden en omissies, alsmede enige nuanceringen en verschillen van inzicht. De opmerkingen zullen hieronder puntsgewijs volgen. Overigens is het college van oordeel dat deze opmerkingen het beeld over de hoofdpijnen van het rapport, zoals hiervoor omschreven, niet wezenlijk wijzigen.*

1. *De door de Rekenkamer gestelde gebrekkige informatievoorziening aan de raad, komt in het licht van het onderzoeksobject wat zwaar over. Inhuur externen is typisch een uitvoerende taak, waarbij de vraag kan worden gesteld in hoeverre de raad daarover dient te worden geïnformeerd. Datzelfde geldt voor de informatievoorziening aan college en MT ten aanzien van aan ambtenaren gemandateerde bevoegdheden, voor zover er binnen de toegekende budgetten wordt geopereerd (blz. 5). Overigens wordt het college twee keer per jaar geïnformeerd over rechtmatigheid, bij gelegenheid van de periodieke rapportages van de controllers over dat onderwerp.*
2. *Blz. 4, beleidskaders, laatste zin: achter 'ter waarborging' behoren de woorden 'van een transparante'.*
3. *Blz. 22: het Ingenieursbureau heeft alle facturen van derden gecontroleerd en geregistreerd. Diverse facturen betreffen termijnen binnen hetzelfde contract.*
4. *Bij gelegenheid van eerdere rapportages zijn kritische kanttekeningen geplaatst over het citeren uit niet vastgestelde, dan wel ingetrokken nota's, zeker nu de rapporten van de Rekenkamer een openbaar karakter hebben (blz. 23, 1<sup>e</sup> zin in kader)*
5. *Blz. 25, prijs/kwaliteit en blz. 28, punt 6, 3 na laatste zin: in deze onderdelen wordt gesproken over 'onderhandelen over de prijs/kwaliteitverhouding'. Onderhandelen over de prijs bij meerdere inschrijvingen is niet gebruikelijk. Dit is het bekende 'leuren' en dat staat op gespannen voet met de objectiviteit en transparantie. Door de regelgeving wordt dit juist tegengegaan. Gunningscriteria betreffen de prijs of de meest economische inschrijving (EMVI). Gaat het om de prijs (goedkoopste inschrijving) dan valt er niet veel te motiveren. Gaat het echter om de EMVI dan worden er meerdere criteria gehanteerd, zoals prijs en kwaliteit. De best scorende inschrijving wint. Motivering is dan wel essentieel bij een afschrijving. Onderhandelingen mogen volgens de Bao slechts in zeer uitzonderlijke gevallen (limitatief) plaatsvinden.*
6. *Op diverse plaatsen in het rapport worden percentages genoemd die slecht zijn onderbouwd en waar bij gebrek aan wetenschap van de juistheid daarvan, dezerzijds vraagtekens worden geplaatst bij de exactheid van die percentages. De algemene strekking en de daaraan verbonden conclusies worden overigens gedeeld.*
7. *Een groot deel van de kritiek van de Rekenkamer is gelegen in het ontbreken van gegevens in het dossier. Het college hecht eraan op te merken dat in de gevallen waarin deze constatering terecht is, de oorzaak daarvan meer moet worden gezocht in het bestaan van die gegevens zelf, dan in een onjuiste archivering.*
8. *Op basis van voorstellen die in het afgelopen jaar aan het college zijn voorgelegd, kan worden vastgesteld dat er ongeveer 31 aanbestedingen hebben plaatsgehad. Van ongeveer de helft van deze aanbestedingen is uit de voorstellen af te leiden welke aanbestedingsprocedure er precies is gevoerd. In 7 gevallen is gemotiveerd afgeweken van het gemeentelijk aanbestedingsbeleid. In het gemeentelijk Inkoopbeleid 2005 is afwijking van de regels toegestaan wanneer dit geschiedt op basis van gegronde redenen (vooraf en gemotiveerd melden en via een B&W-besluit) en met inachtneming van wet- en regelgeving en met aandacht voor actuele jurisprudentie.*

*Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van Middelburg,  
de secretaris, de burgemeester,*

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

## Nawoord Rekenkamer

De reactie op de reactie van het college geven wij in dit nawoord. We hanteren hierbij de volgorde van de brief van het college.

1. In het rapport wordt niet gerept over "gebrekkige informatievoorziening aan de raad". " Wij onderkennen, dat de inhuur van externen een uitvoerende taak is (zie par. 2.5 van het rapport). Vandaar ook aanbeveling 2. De informatievoorziening aan het college is vastgelegd in de nota inkoopbeleid 2005 (zie ook ons rapport Hoofdstuk 3 onder "verantwoording")
2. Correct, met dank voor de aanvulling, de zin is gewijzigd.
3. We nemen dat voor kennisgeving aan.
4. We laten het citaat vervallen, het is onbelangrijk voor de essentie van het rapport.
5. Correct.
6. Jammer dat niet wordt vermeld, welke percentages slecht zijn onderbouwd; bovendien zijn o.i. (bijna) alle vermelde percentages op basis van gegevens in het rapport na te gaan.
7. Het gaat erom, dat de richtlijnen uit de Nota Inkoopbeleid 2005 (dus richtlijnen van het college) en het Mandateringsbesluit 2004 onvoldoende worden nageleefd. De Nota Inkoopbeleid omschrijft op juiste wijze, wat daarvan de doelstelling is. Het ontbreken van dossiers dan wel het ontbreken van (essentiële) stukken in dossiers is naar onze mening onjuiste archivering.
8. Ons onderzoek betreft de periode 2005 en 2006 en dan nog wel uitsluitend de inhuur van externen; in die gevallen, waarin is afgeweken van de voorgeschreven aanbestedingsprocedure, hebben wij in het desbetreffende dossier niet één keer een melding dan wel B&W besluit aangetroffen.



## BIJLAGE 1

Wijze van aanbesteding (volgens de opgaven van de afdelingen)

Afdeling	aantal pos- ten II	aantal posten III	aantal afwijkingen
Bestuursondersteuning	7		5
Planning & Control	0	0	0
Personeel & organisatie	4	2	3
Vergunningverlening & Handhaving	7	0	7
Facilitaire Zaken	2	0	1
Stedelijk Sociaal Beleid	4	0	2
Ruimtelijk Beleid	18	0	9
Ingenieursbureau	22	1	9
<i>Totaal</i>	<i>64</i>	<i>3</i>	<i>36 =53 %</i>

Toelichting:

Het betreft hier posten die aanbesteed moeten worden volgens methode:

II: meervoudig onderhandse aanbesteding; de gemeente nodigt meerdere bedrijven (maar minimaal 2) om in te schrijven, zonder openbare bekendmaking.

Normbedragen: > € 10.000 en < € 100.000

III: meervoudig onderhandse aanbesteding voor normbedragen > € 100.000, maar kleiner dan € 211.000; hierbij dient bij minimaal drie bedrijven offerte te worden gevraagd (waarvan minstens één buiten Zeeland).

Personeel & Organisatie: volgens de opgave is de post Pentascope (werken met competenties) aanbesteed via een meervoudig onderhandse aanbesteding. In het dossier hebben wij dat niet terug kunnen vinden; later is ons toegelicht in een memo, dat er "destijds met meerdere bedrijven is gesproken". Hiermee wordt niet voldaan aan de vormeisen voor de meervoudig onderhandse aanbesteding en is volgens ons de wijze van aanbesteding niet juist.

Ruimtelijk Beleid: hier worden een aantal posten van dezelfde opdrachtnemer samengevoegd, zoals juridisch advies, taxaties, advisering planschade. Deze zijn hier buiten beschouwing gebleven, omdat de wijze van aanbesteding aan de hand van de opgave niet is na te gaan.

## **BIJLAGE 2**

### LIJST VAN GE ÏNTERVIEWDEN

W. Acda, inkoopadviseur afd. Facilitaire Zaken,  
Mr. A. van den Brink, algemeen directeur/gemeente-secretaris,  
J. Borst, directeur dienst concernondersteuning,  
Chr. Dekker, lid gemeenteraad,  
Drs. Ing. S.A.B.M. Hageman, hoofd Ingenieursbureau,  
K.A. Hamelink, lid gemeenteraad,  
S. Jongepier RA, hoofd afdeling Planning & Control,  
H. van Klinken, wethouder,  
W.P. Steketee, lid gemeenteraad.