



REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

maart 2003

ELK UUR OP EEN FACTUUR

DE INHUUR VAN
EXTERNE DESKUNDIGHEID

voorwoord

Moderne vrouwen en mannen, goed gekleed, fraaie lease-auto's vol zelf-vertrouwen, vlotte babbel en een stevig prijskaartje. Als er één beroepsgroep het laatste decennium publiekelijk met dit imago is vereenzelvigd dan is het wel die van de organisatieadviseurs en interim-managers met in hun kielzog de meer en minder hippe ICT-specialisten. De verhalen en grappen over het vermeende gemak waarmee externe deskundigen hun geld zouden verdienen en veel invloed zouden hebben zijn legio. Nog afgezien van de verwijten aangaande vriendjes-politiek.

Een van de oorzaken van deze publieke aandacht voor de beroepsgroep heeft te maken met het gebrek aan zicht op de concrete resultaten van hun werkzaamheden. Terwijl het uurtarief dat in rekening wordt gebracht dat van de opdrachtgever regelmatig ruimschoots overschrijdt. Anderzijds zijn adviseurs, en in mindere mate interim-managers en ICT-specialisten in dit opzicht ook kwetsbaar. Het effect van een advies is immers niet alleen van hun kwaliteiten afhankelijk, maar ook van de mate waarin de opdrachtgever met een goed advies resultaat (wil en) weet te boeken. Bovendien luidt een aloude volkswijsheid dat goede raad duur zou zijn.

Deze publieke aandacht vindt, zoals het hoort, gehoor bij volksvertegenwoordigers. Zowel bij het rijk als bij provincies en gemeenten wordt regelmatig de vraag gesteld hoeveel externe deskundigen er eigenlijk actief zijn bij de overheid. Het antwoord luidt praktisch altijd dat dat onbekend is. Ook in Rotterdam hebben raadsleden regelmatig om zo'n overzicht gevraagd. Met het oog op de doelmatigheid heeft de Raad zelfs op voorstel van het College regels vastgesteld voor de wijze waarop de inhuur van deze externe deskundigen binnen de gemeente dient te verlopen.

De Rekenkamer Rotterdam heeft deze behoefte van de Raad aan overzicht en aan regels voor de inhuur van externe deskundigheid als uitgangspunt genomen voor haar onderzoek. Waarover hebben we het eigenlijk? Hoeveel externe deskundigen lopen er in de gemeente rond en wat kosten zij? En doet de gemeente zelf haar best om als opdrachtgever volgens haar eigen regels externe deskundigen in te huren? Opmerkelijk is dat de Rekenkamer voor de uitvoering van dit onderzoek zelf ook externe deskundigheid heeft ingehuurd.

Voor haar onderzoek heeft de Rekenkamer informatie verzameld bij alle diensten. De Rekenkamer is hen, en in het bijzonder de contactpersonen en geïnterviewden, erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door P.W. van Lindenberg, mw. drs. S. Thalen, dr. R. Willemse en drs. J. van den Berg (projectleider) met medewerking van M. de Bruyn, P. Evertse en R. Kamphues.

Drs. R.B.M. Mul MPA
Directeur Rekenkamer Rotterdam

inhoud

3		voorwoord
7		samenvatting
13	I	inhuur van externe deskundigheid
13	I-1	inleiding
13	I-2	aanleiding
		1 buiten de gemeente Rotterdam
		2 binnen de gemeente Rotterdam
18	I-3	onderzoek Rekenkamer Rotterdam
		1 doel- en probleemstelling
		2 afbakening
		3 beoordeling, rechtmatigheid en doelmatigheid van de inhuurprocessen
		4 opbouw rapport
23	II	€ 41 miljoen aan inhuur
23	II-1	inleiding
23	II-2	financieel beheer
24	II-3	wijze van verantwoorden
		1 bedrijfsvoeringsparagraaf
		2 economische categorieën
26	II-4	omvang inhuur externe deskundigheid
28	II-5	steekproef
30	II-6	financieel belang van externe bureaus
30	II-7	conclusies
33	III	doelbepaling
33	III-1	inleiding
33	III-2	normen
34	III-3	bevindingen
36	III-4	conclusies
37	IV	selectie
37	IV-1	inleiding
37	IV-2	normen
39	IV-3	bevindingen
42	IV-4	conclusies

43	V	verstrekking
43	V-1	inleiding
43	V-2	normen
44	V-3	bevindingen
47	V-4	conclusies
49	VI	uitvoering
49	VI-1	inleiding
49	VI-2	normen
49	VI-3	bevindingen
53	VI-4	conclusies
55	VII	beëindiging
55	VII-1	inleiding
55	VII-2	normen
55	VII-3	bevindingen
58	VII-4	conclusies
59	VIII	evaluatie
59	VIII-1	inleiding
59	VIII-2	normen
59	VIII-3	bevindingen
62	VIII-4	conclusies
63	IX	conclusies
63	IX-1	omvang en presentatie
63	IX-2	doel, selectie en verstrekking
65	IX-3	uitvoer en beëindiging van het inhuurproces en benutting van leereffecten
65	IX-4	eendoordeel, rechtmatigheid en doelmatigheid
		1 eendoordeel
		2 rechtmatigheid en doelmatigheid
69	IX-5	tot slot
71	X	aanbevelingen
71	X-1	algemene aanbevelingen
72	X-2	wijzigingen in de bepalingen
72	X-3	naleving van de bepalingen
75	XI	reacties en nawoord
75	XI-1	reactie College van B&W en nawoord Rekenkamer
83	XI-2	aanbevelingen: reactie College van B&W op de aanbevelingen en nawoord Rekenkamer
89		bijlagen

samenvatting

probleemstelling en definitie

De gemeente kan ten behoeve van haar werkzaamheden een beroep doen op externe deskundigheid. Deze inhuur van derden kan variëren van de inhuur van uitzendkrachten tot het inschakelen van een interim-directeur en van het laten uitvoeren van een onderzoek tot het laten uitbrengen van advies.

De redenen om tot inhuur van externe deskundigheid over te gaan, kunnen velerlei zijn. Te denken valt daarbij onder andere aan: interim vervulling vanwege ziekteverzuim of zwangerschap, het invullen van vacatures met tijdelijke medewerkers door krapte op de arbeidsmarkt of een tekort aan deskundigheid binnen de eigen organisatie.

De Rekenkamer heeft met haar onderzoek naar de inhuur van externe deskundigheid tot doel vast te stellen hoe het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten het inhuurproces vormgeven en welke lessen zij daaruit trekken.

De bij dit onderzoek gehanteerde probleemstelling luidt als volgt: *‘Hoe wordt externe deskundigheid door het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten ingehuurd en voldoet deze inhuur aan de te stellen eisen?’*

De daarbijbehorende onderzoeksvragen zijn:

- 1 Wat is het doel van de inhuur van externe deskundigheid?
- 2 Hoe worden de opdrachtnemers geselecteerd en hoe vindt de verstrekking van de opdrachten plaats?
- 3 Op welke wijze houden het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten toezicht op de uitvoering en beëindiging van de opdrachten?
- 4 Wordt de externe deskundigheid benut zoals beoogd?
- 5 Hebben het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten oog voor de leereffecten die voortvloeien uit de inhuur van externe deskundigheid en, indien het geval, heeft dit geleid tot bijstelling van de wijze van inhuren?

Na eerst de omvang van de inhuur van externe deskundigheid binnen de gemeente Rotterdam in beeld gebracht te hebben, heeft de Rekenkamer het inhuurproces aan een beoordeling onderworpen. De beoordeling richtte zich op de volgende zes fasen van het inhuurproces:

- 1 doelbepaling: de bepaling van de noodzaak tot inhuur;
- 2 selectie: de selectie van de opdrachtnemer;
- 3 verstrekking: de verstrekking van de opdracht;
- 4 uitvoering: de bewaking van de uitvoering van de opdracht;
- 5 beëindiging: de beëindiging van de opdracht;
- 6 evaluatie: de evaluatie van het inhuurproces.

De Rekenkamer heeft 112 casus onderworpen aan een detailonderzoek. De normen hiervoor zijn grotendeels ontleend aan het Protocol, *te volgen bij de inschakeling van externe adviseurs en interim-managers* (het protocol).

Daar inhuur van externe deskundigheid vele vormen kent, heeft de Rekenkamer, ter afbakening van haar onderzoek, voor de term ‘inhuur van externe deskundigheid’ de volgende definitie gehanteerd:

‘De tijdelijke benutting van externe expertise zonder dat daar een arbeidsovereenkomst tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer aan ten grondslag ligt.’

omvang en presentatie

De totale omvang van de inhuur van externe deskundigheid binnen de gemeente Rotterdam over het jaar 2001 is door de Rekenkamer vastgesteld op € 41 miljoen. Slechts 41% van dit bedrag is in de jaarverslagen opgenomen in het P&O profiel (bedrijfsvoeringsparagraaf) door middel van economische categorie 3.0.0, personeel van derden. De overige 59% wordt in de kostenverdeelstaten verwerkt door middel van andere economische categorieën, te weten 1.0.0 (salarissen en sociale lasten; niet toegestaan), 3.3.0 (duurzame goederen) en 3.4.0 (overige goederen en diensten). Deze uitgaven zijn voor het bestuur onzichtbaar, daar het P&O profiel voor wat betreft de inhuur van externe deskundigheid slechts economische categorie 3.0.0 (personeel van derden) weergeeft. De wel zichtbaar gepresenteerde bedragen in het P&O profiel blijken vaak niet aan te sluiten met die in de kostenverdeelstaten. Door de diensten, de Directie Financiën en de ADR wordt nog onvoldoende aandacht geschonken aan de kwaliteit van deze gegevens.

De Rekenkamer constateert voorts dat het P&O profiel alleen in de jaarverslagen van de diensten wordt gehanteerd doch niet in het concernjaarverslag. College en Raad blijven derhalve verstoken van gedetailleerde informatie betreffende de inhuur van externe adviseurs, interim-managers en uitzendkrachten alsmede de hieraan gekoppelde normen voor de toegestane omvang (respectievelijk 0,45%, 0,45% en 5,25% van de totale loonsom). Normen die niet worden gehanteerd en waarvan niemand de oorsprong kent. Het niet voldoen aan deze normen heeft daarom geen enkele signaalwerking.

De Rekenkamer acht, gezien bovenvermelde tekortkomingen, de bruikbaarheid van de gegevens omtrent de inhuur van externe deskundigheid in het P&O profiel nihil.

doelbepaling, selectie en verstrekking

De Rekenkamer is van mening dat diensten/directies doelbewust inhuren.

De diensten/directies signaleren zichtbaar knelpunten, die de inzet van externe deskundigheid noodzakelijk maken, en vormen zich daarnaast een goed beeld van de kennis en vaardigheden die nodig zijn om deze knelpunten op te lossen. Of men hierbij de afweging maakt al dan niet eigen capaciteit in te zetten, is niet altijd duidelijk.

De Rekenkamer stelt vast dat de selectie van externe deskundigheid en het afsluiten van overeenkomsten met uiteindelijk geselecteerden te wensen overlaat. Door de diensten/directies wordt vaak afgezien van een meervoudige offerte-aanvraag. Ontvangen offertes worden in het algemeen wel beoordeeld met inachtneming van de vereiste waarborgen.

Voorts blijken de diensten/directies bij de selectie van in te huren deskundigheid slechts bescheiden aandacht te hebben voor mogelijke relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Gekoppeld aan de onvolkomenheden in de offerteprocedure kan dit op den duur leiden tot negatieve beeldvorming omtrent de vereiste belangenscheiding bij de selectie van in te huren externe deskundigheid.

De Rekenkamer is van mening dat de gemeente te allen tijde de schijn dient te vermijden dat bevriende externen zomaar ingehuurd kunnen worden zonder dat andere bureaus in de gelegenheid worden gesteld om mee te dingen naar opdrachten.

In het protocol is het bestaan van een vaste adviesrelatie tussen een dienst/directie en een extern bureau een legitieme reden om van een meervoudige offerte-aanvraag af te zien. Naar mening van de Rekenkamer leidt het hebben van een vaste adviesrelatie weliswaar tot een waarborging van een zekere continuïteit, doch zal op den duur ten koste gaan van zinvolle marktwerking. Ook kan zij de beeldvorming omtrent een transparant selectieproces negatief beïnvloeden.

Zowel door de diensten/directies als op concernniveau worden weinig initiatieven ontplooid om tarieven voor de inhuur van externe deskundigheid te reduceren. Een raamovereenkomst voor de inhuur van generieke externe deskundigheid, zoals dat reeds gebeurt voor uitzendkrachten, kan leiden tot aanmerkelijke financiële schaalvoordelen. De Rekenkamer acht de Stuurgroep ICR de meest aangewezen instantie hiervoor. Deze heeft echter in deze nog geen voornemens.

In de praktijk blijkt regelmatig dat intern doorgemandateerde functionarissen overeenkomsten met externe bureaus ondertekenen. Dit is in strijd met het protocol dat stelt dat een dergelijke doormandatering niet toegestaan is omdat de hoofden van dienst op de hoogte dienen te zijn van de strekking van de opdrachten aan externe deskundigen binnen hun dienst.

uitvoering, beëindiging en evaluatie

Diensten/directies verrichten zowel tijdens de uitvoering van de opdracht als na beëindiging betalingen voor de in rekening gebrachte prestaties. De Rekenkamer constateert dat de uit te voeren controles op de geleverde prestaties onvoldoende zichtbaar worden gemaakt middels deugdelijke onderbouwingen, zoals urenstaten, specificaties en dergelijke. De diensten/directies nemen hierbij ook niet altijd de

vereiste controletechnische functiescheiding in acht.

De Rekenkamer concludeert dat de bewaking van de te leveren prestaties, doorlooptijd en begrotingen met behulp van evaluaties onvoldoende plaatsvindt. Daar waar de Rekenkamer rapportages aantrof, waren deze meestal opgesteld door de ingehuurde bureaus zelf.

Evaluaties teneinde ter afronding de inhuurprocessen zelf te beoordelen worden door de diensten/directies weinig gebruikt. Naar de mening van de Rekenkamer hebben diensten/directies onvoldoende oog voor de uit de inhuurprocessen voortvloeiende leereffecten.

eindoordeel

Uit de toetsing van alle geselecteerde inhuurprocessen blijkt dat de inhuur van externe deskundigheid door het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten met een score van 4,7 niet voldoet aan de minimaal daaraan te stellen eisen.

Van alle geselecteerde diensten/directies voldoen elf wel aan de minimaal te stellen eisen en negentien niet.

rechtmatigheid en doelmatigheid

De beoordeling van het gehele inhuurproces dient te worden opgevat als een rechtmatigheidstoets waarbinnen tegelijkertijd de doelmatigheid van de uitgaven is getoetst. Met haar rechtmatigheidsoordeel bij de uitgaven aan externe deskundigheid geeft de Rekenkamer dus impliciet een oordeel over de doelmatigheid van de uitgaven.

Van de onderzochte casus voldoet 66% niet aan de minimaal te stellen eisen.

Dit resulteert uiteindelijk in € 5.372.941 aan rechtmatig tot stand gekomen uitgaven en € 7.653.358 aan onrechtmatig tot stand gekomen uitgaven.

Gezien het feit dat de Rekenkamer met de 112 onderzochte casus een representatieve steekproef heeft genomen, komt zij extrapolierend tot de slotsom dat van de totale € 41 miljoen aan inhuuruitgaven, € 17,0 miljoen rechtmatig is besteed en € 24,0 miljoen onrechtmatig.

aanbevelingen

Op grond van haar onderzoek heeft de Rekenkamer een aantal algemene aanbevelingen geformuleerd.

Allereerst raadt de Rekenkamer het College en de Raad aan om tot een standpunt te komen omtrent de gewenste politiek bestuurlijke relevantie van de gepresenteerde gegevens betreffende de inhuur van externe deskundigheid. Als zij deze gegevens als bestuursinformatie wensen te gebruiken acht de

Rekenkamer een verbetering van de kwaliteit noodzakelijk. Ook dient dan in het concernjaarverslag een overzicht opgenomen te worden waarin de kosten van inhuur van externe deskundigheid worden uitgesplitst. Tevens beveelt de Rekenkamer in dat geval het College en de Raad aan om realistische normen te laten ontwikkelen voor de toegestane omvang van de inhuur van externe deskundigheid zodat deze bij overschrijding een signaalwerking hebben.

Aangezien het protocol onvoldoende wordt nageleefd beveelt de Rekenkamer de Raad aan om de bepalingen uit het protocol onder te brengen in de bestaande financiële beheersregels, onder de algemene inkoopvoorwaarden. Wel dienen integriteitsbepalingen opgenomen te worden. Tevens beveelt de Rekenkamer omtrent de integriteit van het inhuurproces aan om bij de beoordeling van de geleverde prestaties de controletechnische functiescheiding strikter na te leven.

De Rekenkamer beveelt het College voorts aan raamovereenkomsten, voor de inhuur van generieke externe deskundigheid, af te laten sluiten door de Stuurgroep ICR. Dit bureau zou tevens het beheer moeten gaan voeren over een database met gegevens omtrent de inhuur van externen door de diensten/directies.

Met betrekking tot de inhuurprocessen van de minst presterende diensten beveelt de Rekenkamer het College aan om haast te maken met het verhelpen van de geconstateerde tekortkomingen.

Tenslotte heeft de Rekenkamer een aantal specifieke aanbevelingen opgesteld.

reactie en nawoord

De Rekenkamer heeft haar rapport in concept eind december 2002 voor wederhoor voorgelegd aan het College. Het College neemt, weliswaar met enkele kanttekeningen, de aanbevelingen van de Rekenkamer over. De conclusies onderschrijft het College op hoofdlijnen, maar plaatst hierbij kanttekeningen. Resumerend is het College van mening dat de Rekenkamer geen uitspraak mag doen over de rechtmatigheid van de inhuur van externe deskundigheid binnen de gemeente. Dit omdat zij meer vormen van inhuur onder het protocol rekent dan de definities in het protocol toelaten, normen aan het protocol heeft toegevoegd, een weging heeft aangebracht aan deze normen, de beoordeling van de rechtmatigheid van de gemeentelijke uitgaven voorbehouden zou zijn aan de accountant en tenslotte het begrip rechtmatigheid verkeert definieert en gebruikt.

In haar nawoord toont de Rekenkamer zich verheugd dat het College de aanbevelingen van de Rekenkamer overneemt en in de reactie op de kern van het onderzoek is ingegaan.

De opvatting van het College dat de Rekenkamer ten onrechte een rechtmatigheidsoordeel heeft uitgesproken over de uitgaven voor de inhuur van externe deskundigheid deelt de Rekenkamer geenszins. De Rekenkamer geeft aan waarom zij door het ontbreken van definities voor het jaar 2001, net als de hoofden van dienst, gedwongen was om in de geest van het protocol zelf te definiëren welke vormen van inhuur onder het protocol vielen.

Vervolgens zet de Rekenkamer uiteen waarom zij normen aan het protocol heeft toegevoegd en een weging heeft aangebracht aan de normen.

De Rekenkamer geeft voorts aan dat zij, conform de Gemeentewet, wel degelijk een rechtmatigheidsoordeel uit mag spreken over gemeentelijke uitgaven.

Tenslotte zet de Rekenkamer in een tweetal opmerkingen uiteen waarom zij de opvatting van het College betreffende de onjuiste definiëring van het begrip rechtmatigheid niet deelt. Het College stelt namelijk dat het begrip rechtmatigheid alleen gebruikt mag worden indien getoetst wordt aan wet- en regelgeving die door derden is opgelegd. Hierbij verwijst het College naar het Besluit accountantscontrole gemeenten.

Als reactie merkt de Rekenkamer in de eerste plaats op dat noch in het Besluit accountantscontrole gemeenten (12 juli 2001), noch in de artikelen 212 en 213 van de Gemeentewet gesteld wordt dat het begrip rechtmatigheid betrekking heeft op wet- en regelgeving die door derden is opgelegd. In de tweede plaats merkt de Rekenkamer op dat in het Raadsbesluit betreffende uitgangspunten met betrekking tot de bij de gemeenterekening 2001 af te geven accountantsverklaring (Rb 2002-185) omtrent de rechtmatigheid van financieel beheer gesproken wordt over 'interne en externe regels van financiële aard'.

De Rekenkamer ziet daarom geen aanleiding om haar oordeel omtrent de rechtmatigheid van de inhuuruitgaven te wijzigen.

I inhuur van externe deskundigheid

I-1 inleiding

De gemeente kan voor haar werkzaamheden een beroep op derden doen: er wordt externe deskundigheid ingehuurd. Deze inzet van derden kan variëren van de inhuur van uitzendkrachten tot de inschakeling van een interim-directeur en van het laten uitvoeren van onderzoek tot het geven van een adviesopdracht.

Er kunnen vele redenen zijn om externe deskundigheid in te huren. Krapte op de arbeidsmarkt kan het noodzakelijk maken om vacatures tijdelijk door externen te laten vervullen. In het geval van het vertrek van een diensthoofd of leidinggevende kan de daaropvolgende sollicitatieprocedure zo lang duren dat besloten wordt voor zolang als nodig een interim aan te stellen. Ook vanwege ziekteverzuim of zwangerschap kan interim-vervulling noodzakelijk worden gevonden. En uiteraard kan een beroep op externe deskundigheid worden gedaan, omdat deze binnen de eigen organisatie niet aanwezig is of tekortschiet dan wel ontoereikend is.

I-2 aanleiding

I-2-1 buiten de gemeente Rotterdam

Binnen het openbaar bestuur is er toenemende aandacht voor de inhuur van externe deskundigheid. Op landelijk niveau heeft met name Groen Links de inhuur van externe adviseurs op de politieke agenda gezet.

Op 22 november 2000 werd er door het Eerste Kamerlid De Boer (Groen Links) een motie ingediend, waarin de regering werd verzocht een nota te presenteren waarin een overzicht wordt gegeven van de aard, omvang en kosten van externe advisering, kwalitatieve criteria voor de opdrachtverlening zijn geformuleerd en voorschriften voor een transparante financiële en inhoudelijke verslaglegging zijn weergegeven.

Na toezegging van het kabinet dat de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën een notitie over dit thema zouden opstellen, werd de motie aangehouden.

De notitie 'inhuur van extern personeel en uitbesteding van werkzaamheden' werd in september 2001 naar de Eerste Kamer verstuurd. Kort daarop, oktober 2001, werd het rapport 'de staatsgreep van de zesde macht' van het Wetenschappelijk

Bureau Groen Links¹ gepubliceerd, waarmee aandacht werd gevraagd voor de vermeende vergroting van de invloed van externen.

De notitie werd op 22 januari 2002 behandeld in de Eerste Kamer. In een debat lichtte de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de huidige situatie toe en zette een aantal reeds in gang gezette maatregelen uiteen, zoals het stroomlijnen en verbeteren van inkoopprocedures en een actieplan van de werkgroep Professioneel Inkopen en Aanbesteden. De toelichting van de minister werd door de Eerste Kamer toereikend bevonden, waardoor de motie alsnog werd ingetrokken.

Op lokaal niveau is door onder meer de rekenkamercommissies van Bergen op Zoom, 's-Hertogenbosch en Zwijndrecht onderzoek naar de inzet van externen gedaan.² Deze onderzoeken waren onder meer gericht op het in kaart brengen van de omvang van externe advisering en/of interim-management, het bestaan en de werking van procedures ter zake en op de vraag of de opdrachtgevers tevreden waren met de door de opdrachtnemers geleverde diensten.

Uit de onderzoeken in Bergen op Zoom en 's-Hertogenbosch bleek voornamelijk op basis van enquêtes dat er gemiddeld per jaar voor respectievelijk € 0,4 miljoen (1994-1998, 1,49% van de toenmalige totale loonsom³) en € 3,6 miljoen (1997-1999, 5,5% van de toenmalige totale loonsom) aan externe advisering werd besteed. In beide gevallen was een ruime meerderheid van de opdrachtgevers die werden geënquêteerd (zeer) tevreden over het resultaat van de uitgevoerde werkzaamheden door de opdrachtnemers. Specifieke regelgeving omtrent de inzet van externen bestond overigens nog niet.

Uit het onderzoek in Zwijndrecht kwam bij de inventarisatie naar voren dat in 1998 en 1999 met de inzet van externe bureaus een bedrag van € 2,5 miljoen, op jaarbasis € 1,25 miljoen (7,6% van de toenmalige totale loonsom), gemoeid was. Na raadpleging van de financiële administratie bleek echter dat er maar liefst € 3,4 miljoen, op jaarbasis € 1,7 miljoen (10,4% van de toenmalige totale loonsom), op de reguliere kostensoorten geboekt waren. Dit verschil werd voornamelijk verklaard door interpretatieverschillen bij de kostensoort 'loonkosten derden'. Uit vragenlijsten bleek dat ook in Zwijndrecht een ruime meerderheid van de opdrachtgevers tevreden was over geleverde prestaties.

1 J. van der Lans, W. van Kouwen, *De staatsgreep van de zesde macht?*, Wetenschappelijk Bureau Groen Links, Utrecht, oktober 2001.

2 Commissie Beleidsevaluatie Bergen op Zoom, *Van Raad tot Daad. Evaluerend onderzoek naar de inschakeling van externe adviseurs*, 20 december 1999; Commissie voor effectiviteitsonderzoek 's-Hertogenbosch *Effectieve adviseurs*, december 2001; Rekenkamercommissie gemeente Zwijndrecht, *Rapport over de inzet van externe bureaus*, 2001.

3 Berekende percentages van de loonsom zijn gebaseerd op de loonsom 2001. Hierbij is rekening gehouden met loonstijgingen en inflatiecorrecties. De percentages zijn niet gecorrigeerd voor wijzigingen in het personeelsbestand.

Ook de Rekenkamer Leiderdorp heeft recentelijk een rapport uitgebracht betreffende haar onderzoek naar de inhuur van derden gedurende het jaar 2000.⁴ Hierin wordt gesproken van 63 inhuurprocessen voor een totaalbedrag van € 1,0 miljoen (11,8% van toenmalige totale loonsom). De Rekenkamer Leiderdorp heeft de inhuurprocessen beoordeeld op aspecten van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Men oordeelde dat in 2000 de procedures ter bewaking van de rechtmatigheid van de inhuurprocessen vaak niet gevolgd zijn. Daarnaast bleek onvoldoende duidelijk dat doelmatigheidsaspecten en doeltreffendheidsaspecten een rol hebben gespeeld bij de inhuur van derden.

1-2-2 binnen de gemeente Rotterdam

In de gemeente Rotterdam werd het fenomeen ‘inhuur van externen’ op 18 september 1997 bij de behandeling van de concernjaarrekening 1996, door de D66-fractie voor het gemeentelijk voetlicht gebracht. Bij deze fractie bestond de indruk dat de totale post voor de inhuur van externe adviseurs en interim-managers voor een stad als Rotterdam aan de hoge kant was. De Raad nam de motie Beynen aan, waarin Burgemeester en Wethouders (College) werd gevraagd inzicht te verschaffen in de werkzaamheden en kosten van externe adviseurs en interim-managers en daarbij tevens aandacht te schenken aan de doelmatigheidsaspecten bij de inzet van deze functionarissen. Het college gaf vervolgens Directie Personeel en Organisatie (DPO) opdracht om middels een rapportage het gevraagde inzicht te verschaffen.

Eén maand later kwam externe advisering wederom in de Raad aan de orde. Dit gebeurde bij de presentatie van de begroting voor 1998. Het toenmalige College legde hierin onder meer de nadruk op een efficiëntere overheid. Teneinde dit te bewerkstelligen werd een concernbrede efficiencyoperatie gestart. Deze operatie, die voorbereid werd door het subcollege doelmatigheid, omvatte onder andere het beter benutten van schaalvoordelen met betrekking tot de inkoopfunctie alsmede een vergroting van de doelmatigheid van externe advisering. Om een zo compleet mogelijk beeld te verkrijgen van het inkoopbeleid vroeg het subcollege doelmatigheid de Accountantsdienst Rotterdam (ADR) een inventarisatie te maken bij de grote diensten die substantieel inkopen op het terrein van onder andere kantoor, papier, rijdend materieel, telecommunicatie, uitzendkrachten, automatisering en inhuur externen. De ADR bleek helaas niet meer in staat te zijn deze rapportage aan de Rekenkamer Rotterdam (Rekenkamer) te verstrekken.

Voor wat betreft inhuur van externen werd ook DPO verzocht te onderzoeken of er besparingsmogelijkheden op dit gebied te realiseren waren. DPO heeft deze werkzaamheden uiteindelijk gecombineerd met die voor het College betreffende de motie Beynen.

⁴ Rekenkamer Leiderdorp, *Het proces, onderzoek “inhuur derden”*, 21 juni 2002.

De inventarisatie van de ADR werd, voor wat betreft de inzet van externen, meegenomen in de rapportage van DPO met betrekking tot de motie Beynen. Deze rapportage, uitgebracht in januari 1998, betreft de omvang van de inhuur van externen in 1996 en de eerste helft van 1997. In deze rapportage ontbreken de opgaven van enkele diensten en waren de door sommige diensten aangeleverde gegevens niet volledig. Om deze reden werd het voorstel om met deze rapportage de motie Beynen af te doen niet door de Raad aangenomen.

Op 17 september 1998 werd door de fractie van de SP wederom aandacht besteed aan de inhuur van externen. De Raad wenste hierop een inventarisatie betreffende de jaren 1997 en 1998. Het College gaf naar aanleiding hiervan op 25 september 1998 DPO de opdracht hieromtrent te rapporteren en vroeg tevens aan DPO een voorstel te doen voor een protocol met betrekking tot opdrachtverlening aan externen.

Op 6 april 2000 werd uiteindelijk de rapportage van DPO door de Raad behandeld. Daarmee werd tegelijkertijd de motie Beynen afgedaan.

Uit deze rapportage bleek dat binnen de gemeente sprake was van een breed terrein waarbinnen externen werkzaam waren. Voorbeelden zijn uitzendkrachten, gedetacheerde technici, informatici, interim-managers en externe adviseurs. Volgens opgave van de diensten werd in de jaren 1997 en 1998 voor totaal € 10,0 miljoen aan interim-managers en voor € 17,0 miljoen aan externe adviseurs besteed.

Met de vaststelling van de rapportage werd ook het Protocol, *te volgen bij de inschakeling van externe adviseurs en interim-managers* (het protocol) door de Gemeenteraad vastgesteld. Het protocol bevat vereisten over de wijze waarop ingehuurd wordt en dient te worden gevolgd bij opdrachten waarvoor de geschatte kosten hoger zijn dan € 18.151 (f 40.000).

“Met de toepassing van het protocol wordt enerzijds een betere doelmatigheid gegarandeerd en anderzijds gegevensverstrekking aan het bestuur eenvoudiger gemaakt”, aldus het College op 12 juli 2000 in hun toelichtend schrijven aan de hoofden van dienst.

In november 2001 is door DPO de toepassing van het protocol geëvalueerd met behulp van een vragenlijst. Naar voren kwam onder andere dat de voordelen van de toepassing van het protocol door de diensten worden onderkend, maar dat niet altijd duidelijk is in welke situatie het protocol gevolgd dient te worden. Ook bleken de diensten nog niet in staat om over de inzet van interim-managers en externe adviseurs eenvoudig informatie te verstrekken. Sommige diensten, namelijk de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (DS+V), de Dienst Openbaar Onderwijs (DOO) en de Dienst Stedelijk Onderwijs (DSO), hadden geen enkele informatie aangeleverd. Het Gemeentelijk Havenbedrijf (GHR) en de Bestuursdienst (BSD) konden alleen totaalbedragen opgeven. Uit de wél gedane opgaven bleek dat in 2000 € 7,9 miljoen aan externe advisering is besteed en € 4,2 miljoen aan interim-managers. Tezamen is er over het jaar 2000 minimaal € 17,4 miljoen (incl. Bestuursdienst en GHR) aan interim-management en externe advisering besteed (2,17% van de totale loonsom).

Tabel 1-1 vergelijkt de resultaten van de inventarisaties van DPO met de resultaten van de onderzoeken die in andere gemeenten zijn gedaan.

tabel 1-1 overzicht verrichte onderzoeken in €

	aantal inwoners	jaar van onderzoek	loonkosten per jaar	omvang inhuur per jaar	% van de loonkosten
Bergen op Zoom ■	65.363	1994-1998	26.846.000	400.000	1,49 %
's Hertogenbosch ■	130.477	1997-1998	65.455.000	3.600.000	5,50 %
Zwijndrecht ■	41.409	1998-1999	16.346.000	1.700.000	10,40 %
Leiderdorp ■	26.179	2000	8.475.000	1.000.000	11,80 %
Rotterdam					
DPO ■	590.269	1996-1997	679.989.000	14.609.000	2,15 %
DPO ■	591.585	1997-1998	705.855.000	13.681.000	1,94 %
DPO evaluatie ■	595.389	2000	801.427.000	17.400.000	2,17 %

De Rekenkamer merkt op dat met een percentage van rond de 2% van de loonkosten, de gemeente Rotterdam verhoudingsgewijs een lage omvang van de inhuur van externe deskundigheid heeft. De Rekenkamer plaatst hierbij overigens een tweetal opmerkingen. Allereerst blijkt uit de rapportages van de gemeenten Bergen op Zoom en 's Hertogenbosch niet of zij gebruik hebben gemaakt van hun financiële administraties om de volledigheid van de opgeleverde inhuurcijfers te controleren. Daarnaast merkt de Rekenkamer op dat een kleinere gemeente minder eigen deskundigheid in huis heeft en hierdoor eerder een beroep op externe deskundigheid zal moeten doen. Tegelijkertijd heeft een kleinere gemeente relatief lagere loonkosten. Het inhuren van externe deskundigheid door een kleinere gemeente zal daarom al snel leiden tot een relatief hoog inhuurpercentage.

De door DPO uitgevoerde evaluatie van het protocol werd door de commissie P&O besproken in haar vergadering van 15 november 2001. Zij stemde in met het advies om definities van interim-management en extern advies te introduceren, de evaluatie in het overleg van hoofden van P&O aan de orde te stellen en het protocol opnieuw onder de aandacht te brengen bij de hoofden van dienst. Op welke wijze dit is gebeurd, is bij DPO onbekend.

De Rekenkamer merkt op dat hierbij nooit Directie Financiën is betrokken, hetgeen in verband met de administratieve aspecten van de gewenste gegevens met betrekking tot de inhuur van externe deskundigheid wel zinvol was geweest.

I-3 onderzoek Rekenkamer Rotterdam

I-3-1 doel- en probleemstelling

De Rekenkamer heeft met haar onderzoek ten doel vast te stellen hoe het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten de inhuur van externe deskundigheid vormgeven en of hieruit lessen worden getrokken voor toekomstige inhuur.

De probleemstelling luidt als volgt:

‘Hoe wordt externe deskundigheid door het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten ingehuurd en voldoet deze inhuur aan de te stellen eisen?’

De bijbehorende onderzoeksvragen luiden:

- 1 Wat is het doel van de inhuur van externe deskundigheid?
- 2 Hoe worden de opdrachtnemers geselecteerd en hoe vindt de verstrekking van de opdrachten plaats?
- 3 Op welke wijze houden het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten toezicht op de uitvoering en beëindiging van de opdrachten?
- 4 Wordt de externe deskundigheid benut zoals beoogd?
- 5 Hebben het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten oog voor de leer-effecten die voortvloeien uit de inhuur van externe deskundigheid en, indien het geval, heeft dit geleid tot bijstelling van de wijze van inhuren?

I-3-2 afbakening

Inhuur van externe deskundigheid kent vele vormen. Ter afbakening van haar onderzoek hanteert de Rekenkamer voor de term ‘inhuur van externe deskundigheid’ de volgende definitie: *‘De tijdelijke benutting van externe expertise zonder dat daar een arbeidsovereenkomst tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer aan ten grondslag ligt’.*

Om te bepalen of bepaalde inhuur tot het onderzoek gerekend dient te worden, heeft de Rekenkamer gebruikgemaakt van een zogenoemde selectieboom (fig. I-1).

In de selectieboom is onderscheid gemaakt naar:

- a de inhuur ten behoeve van functievervulling;
- b de inhuur ten behoeve van specifieke activiteiten of een afgebakende opdracht.

Onder a. (inhuur ten behoeve van functievervulling) is alle inhuur in het onderzoek betrokken, met uitzondering van de inhuur ter vervulling van functies die niet op projectbasis worden vervuld en die geen management- of leidinggevende taken met zich meebrengen. Hieruit volgt onder meer dat uitzendkrachten niet worden meegenomen in het rekenkameronderzoek naar de inhuur van externe deskundigheid. Op het verrichten van reguliere werkzaamheden door uitzendkrachten kan door de leidinggevende op dezelfde wijze toezicht worden gehouden als op die door ambtenaren.

Wat betreft de inhuur genoemd onder b. (inhuur ten behoeve van specifieke activiteiten) is ook een uitzondering gemaakt, te weten de inhuur ter vervulling van reguliere werkzaamheden welke niet op projectbasis geschieden, zoals onderhoudscontracten. Het handelt hier om een vorm van permanente uitbesteding.

Resumerend valt dus binnen dit onderzoek:

functievervulling:

- reguliere werkzaamheden op projectbasis;
- reguliere werkzaamheden niet op projectbasis, maar op management- of leidinggevend niveau;
- niet-reguliere werkzaamheden op projectbasis.

specifieke activiteiten /afgebakende opdrachten:

- reguliere werkzaamheden op projectbasis;
- niet-reguliere werkzaamheden.

Zoals reeds vermeld is bij de evaluatie van het protocol (november 2001) naar voren gekomen, dat niet altijd duidelijk was in welke situatie het protocol gevolgd diende te worden. Ter verduidelijking werden daarom bij het protocol de begrippen interim-manager en externe adviseur als volgt gedefinieerd:

- interim-manager: een externe functionaris die tijdelijk wordt belast met managementtaken in het kader van een overbruggings-, verander- of ontwikkelopdracht;
- externe adviseur: een externe functionaris die tijdelijk wordt belast met een adviesopdracht voor doorlichting, positionering, verandering of verbetering van de bedrijfsorganisatie c.q. bedrijfsvoering.

Met deze definities werd echter de inhuur van externe deskundigheid (interim-management uitgezonderd) ter ondersteuning van de bedrijfsvoering uitgesloten. Veel advies- en onderzoeksopdrachten vallen dan ook buiten de vereisten van het protocol.

Ten tijde van het onderzoeksjaar van de Rekenkamer (2001) waren er echter met betrekking tot de inhuur van externe deskundigheid helemaal geen definities voorhanden. De Rekenkamer zag zich hierdoor genoodzaakt om voor haar onderzoek externe deskundigheid te definiëren in de geest van het protocol. Precies op deze wijze hebben de hoofden van dienst in het jaar 2001 moeten bepalen welke vormen van inhuur wel of niet onder het protocol vielen. De inhuur ter ondersteuning van de bedrijfsvoering is om deze reden wel degelijk meegenomen in het onderzoek van de Rekenkamer.

1-3-3 beoordeling, rechtmatigheid en doelmatigheid van de inhuurprocessen

In het onderzoek heeft de Rekenkamer getracht een beeld te krijgen van de totale omvang van de inhuur van externe deskundigheid in het jaar 2001 (zie hoofdstuk 11).

Daarnaast heeft zij de wijze waarop externe deskundigheid werd ingehuurd, aan een beoordeling onderworpen. De normen hiervoor zijn grotendeels aan het voornoemde protocol ontleend. Enkele zijn door de Rekenkamer toegevoegd.

De beoordeling richt zich op de wijze waarop inhoud is gegeven aan de volgende zes fasen van het inhuurproces:

- 1 de bepaling van de noodzaak tot inhuur;
- 2 de selectie van de (externe) opdrachtnemer;
- 3 de verstrekking van de opdracht;
- 4 de bewaking van de uitvoering van de opdracht;
- 5 de beëindiging van de opdracht;
- 6 de evaluatie van het inhuurproces.

Zoals hierboven weergegeven heeft de Rekenkamer de wijze waarop externe deskundigheid is ingehuurd beoordeeld met behulp van normen die grotendeels ontleent zijn aan het protocol.

Daar het protocol is bekrachtigd middels een raadsbesluit dient dit binnen de gemeente opgevat te worden als het geldende normenkader voor de inhuur van externe deskundigheid. Een toets op de naleving van deze geldende normen kan daarom worden getypeerd als een rechtmatigheidstoets.⁵

Wanneer in het geldende normenkader regels zijn opgenomen ter bewerkstelling van de doelmatigheid⁶ van het inkoopbeleid zal een uitspraak betreffende de rechtmatigheid derhalve tevens een uitspraak betreffende de doelmatigheid bevatten. Het protocol bevat dergelijke regels. Treffende voorbeelden hiervan zijn de eis om minimaal twee offertes aan te vragen en de beoordeling van de geleverde prestaties.

Resumerend kan daarom worden gesteld dat de beoordeling van het inhuurproces zowel een rechtmatigheidstoets als een doelmatigheidstoets behelst.

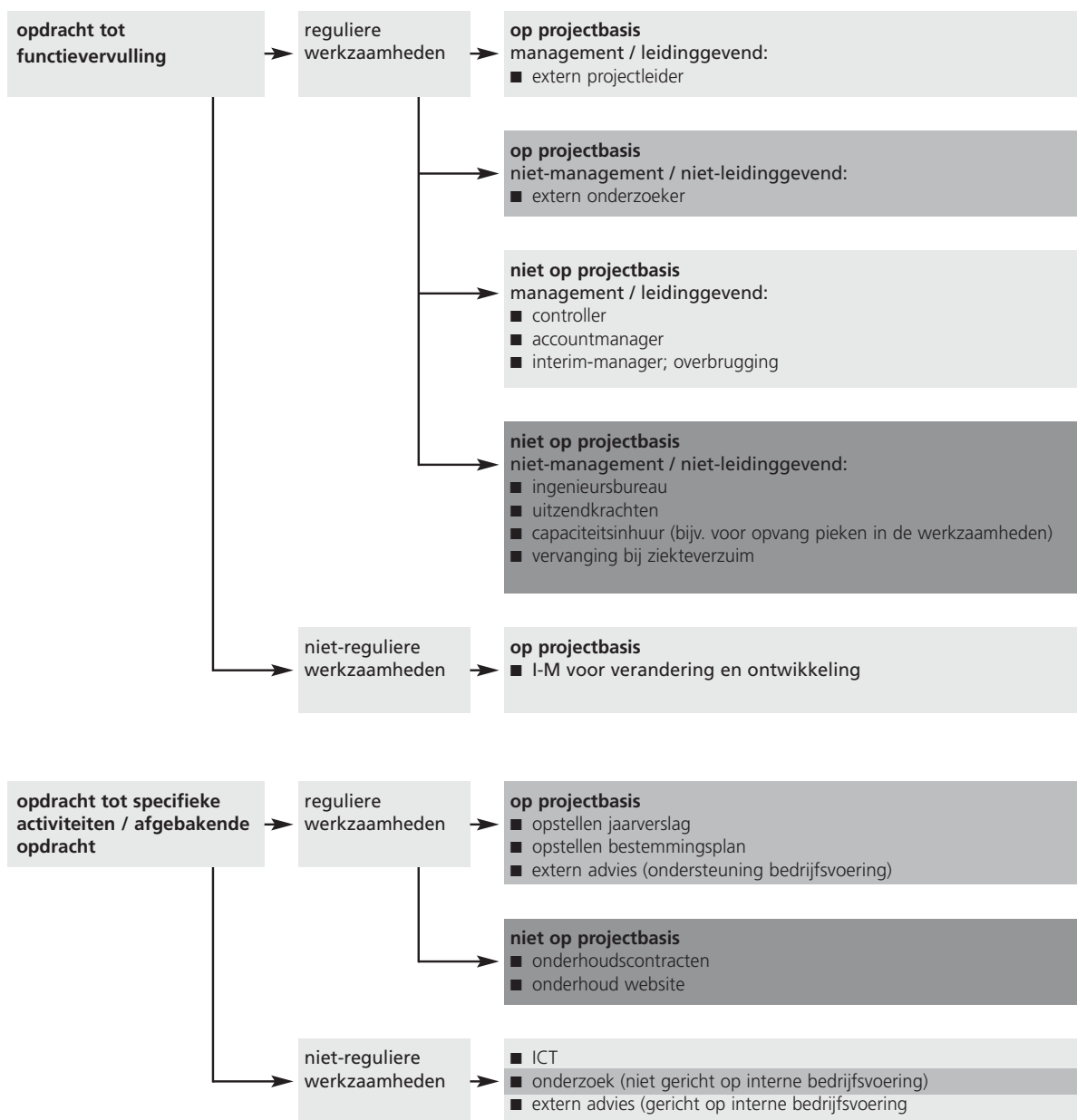
I-3-4 Opbouw rapport

De opbouw van het rapport is als volgt. Hoofdstuk II behandelt de totale omvang van de inhuur van externe deskundigheid binnen de gemeente Rotterdam in 2001 en de wijzen waarop deze inhuur wordt verantwoord in jaarrekening en jaarverslag. In de hoofdstukken III tot en met VIII worden achtereenvolgens de zes fasen van het inhuurproces, doelbepaling (III), selectie (IV), verstrekking (V), uitvoering (VI), beëindiging (VII) en evaluatie (VIII), besproken. In ieder van de hoofdstukken worden de gehanteerde normen uiteengezet en de empirische bevindingen van de Rekenkamer naar aanleiding van de onderzochte casus gepresenteerd. De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer naar aanleiding van het onderzoek staan in respectievelijk hoofdstuk IX en X.

⁵ Rechtmatig: het handelen binnen de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

⁶ Doelmatig: het realiseren van de geformuleerde doelstellingen met inzet van zo weinig mogelijk middelen.

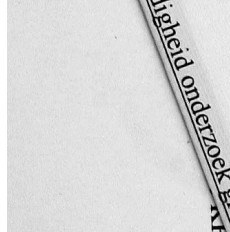
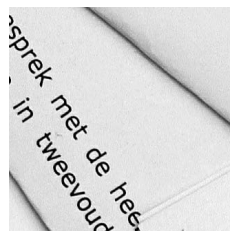
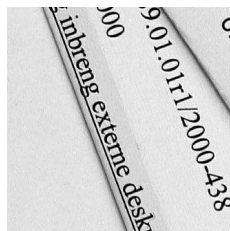
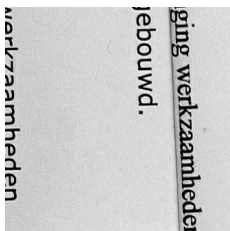
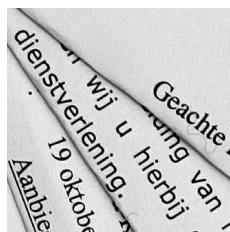
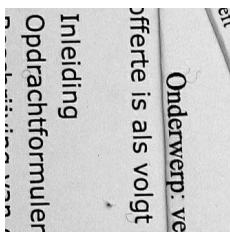
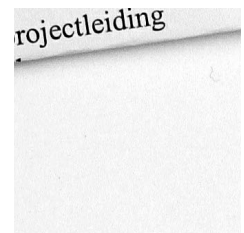
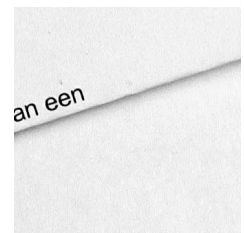
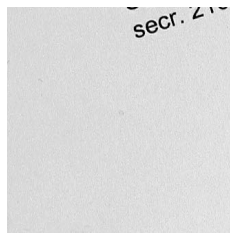
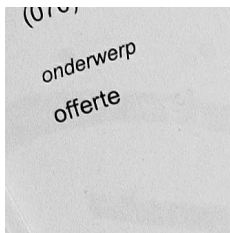
figuur 1-1 afbakening onderzoek



■ type inhuur valt wel onder het protocol; wel onderzocht
■ type inhuur valt niet onder het protocol; wel onderzocht
■ type inhuur valt niet onder het protocol, niet onderzocht
NOOT: de vermeldde functies/werkzaamheden betreffen voorbeelden.

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

ELK UUR OP EEN FACTUUR



II € 41 miljoen aan inhuur

II-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op welke wijze de diensten de inhuur van externe deskundigheid verantwoorden in hun jaarverslag en jaarrekening. Dit wordt gedaan aan de hand van de landelijk geldende Comptabiliteitsvoorschriften 1995 en de Rotterdamse Concerngids Financiën. Vervolgens zullen de bevindingen uit de steekproef omtrent deze verantwoording en het financieel belang van externe adviesbureaus worden gepresenteerd.

II-2 financieel beheer

Jaarlijks stelt de Raad de gemeentebegroting vast. Hij wijst daarmee de beschikbare middelen toe aan het College. De begroting was tot en met 2002 ingedeeld in zeer veel zogenoemde subfuncties. Met ingang van de begroting 2003 zijn de middelen verdeeld over een tiental zogenoemde beleidsprogramma's. Per subfunctie of beleidsprogramma zijn de middelen nader toegedeeld aan kostensoorten.

Deze toewijzing van de beschikbare middelen door de Raad, het budgetrecht van de raad, heeft een bindend karakter. Dit betekent dat overschrijdingen op subfunctieniveau of programmaniveau niet zijn toegestaan en de daarbij overeengekomen prestaties moeten worden geleverd.⁷

Ook zijn verschuivingen tussen subfuncties of programma's niet toegestaan. Verschuivingen binnen de subfuncties of programma's tussen kostensoorten zijn echter wel toegestaan indien het totaal aan lopende verplichtingen maar niet toeneemt.

Indien het totaal aan lopende verplichtingen wel toeneemt, is vooraf goedkeuring nodig van het College dan wel de gemeenteraad. Deze goedkeuring kan verkregen worden bij de tussentijdse rapportages. Gezien de enorme opschaling van de budgetten door de wijziging van zeer veel subfunctiebudgetten in een tiental programmabudgetten is de kans dat nog tussentijds de Raad om toestemming om een begrotingswijziging moet worden gevraagd nihil. De werking van het budgetrecht is in opzet enorm verkleind.

Uiteindelijk wordt door het College jaarlijks over het gevoerde beleid verantwoording

⁷ Concerngids Financiën Rotterdam, januari 1998.

afgelegd middels de jaarrekening en het jaarverslag. De jaarrekening wordt door de accountant voorzien van een oordeel. Het jaarverslag wordt door de accountant beoordeeld op consistentie.

II-3 wijze van verantwoorden

II-3-1 bedrijfsvoeringsparagraaf

Teneinde de Raad te voorzien van politiek bestuurlijk relevante gegevens betreffende uitgevoerde financiële beheershandelingen stellen College en diensten als geheel voor de gemeente (concern) en voor ieder van de diensten naast de jaarrekening een jaarverslag op. In het jaarverslag is, als onderdeel van de bestuursinformatie, een bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen, met daarin het p&o profiel en de ICT-matrix. Hierin worden onder andere (extracomptabele) gegevens betreffende extern personeel gepresenteerd.

In het p&o profiel wordt extern personeel onderscheiden in:

- uitzendkrachten;
- interim-managers;
- externe adviseurs.

In het p&o profiel worden ook normen gesteld voor de toegestane omvang van de te onderscheiden inhuurtypen. Voor zowel interim-managers als externe adviseurs is de gestelde norm 0,45% van de totale loonkosten.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat in het concernjaarverslag geen p&o profiel is opgenomen. Het concernjaarverslag bevat slechts een paragraaf Personeel en Organisatie met daarin een overzicht van: loonkosten actief personeel, kosten voormalig personeel en kosten personeel derden.

In de ICT-matrix zijn de verantwoorde ICT-kosten, onder meer uitgesplitst in de kosten van interne en externe inzet van personeel. In de ICT-matrix is onder andere de categorie Beleid en Management onderscheiden. Hieronder vallen bijvoorbeeld ICT-advies en projectmanagement.

II-3-2 economische categorieën

Conform het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 heeft de gemeente Rotterdam een aantal vergelijkbare kosten- en opbrengstensoorten samengevoegd in categorieën: economische categorieën ook wel uitgavencategorieën genoemd. Deze economische categorieën worden op landelijk niveau gebruikt om statistische analyses op te stellen betreffende het bestedingspatroon van (lagere) overheden. Op gemeentelijk niveau biedt deze indeling in de jaarrekening vooral inzicht in de

kosten- en opbrengstenstructuur. De directe informatie uit de boekhouding blijkt namelijk te gedetailleerd te zijn.⁸

Betreffende de inhuur van externe deskundigheid zijn de volgende economische categorieën van belang:

- 1.0.0, salarissen en sociale lasten;
- 3.0.0, personeel van derden;
- 3.3.0, duurzame goederen;
- 3.4.0, overige goederen en diensten;
- 3.4.1, overige interne leveranties.

Hieronder volgt een korte behandeling van de relevante economische categorieën.⁹

■ **1.0.0, salarissen en sociale lasten**

Uitgaven, die onder deze economische categorie worden gepresenteerd, hebben betrekking op vergoedingen voor geleverde arbeid waarbij er gesproken kan worden van een dienstverband met de gemeente.

Vergoedingen voor geleverde prestaties door derden mogen dus niet onder deze economische categorie worden gepresenteerd.

■ **3.0.0, personeel van derden**

Onder deze uitgavencategorie dienen de kosten voor personeel van derden te worden verantwoord, die op basis van een tarief in rekening worden gebracht. De comptabiliteitsvoorschriften spreken in dit geval van diegenen die beschikbaar worden gesteld door andere gemeenten, uitzendbureaus, advies- of ingenieursbureaus, sociale werkverbanden en voorts schoonmaak- en onderhoudspersoneel.

■ **3.3.0, duurzame goederen**

Op het eerste gezicht lijkt het niet logisch om de inhuur van externe deskundigheid te verantwoorden onder deze uitgavencategorie, doch dit is toegestaan en komt wel degelijk voor. Het betreft kosten van uitbesteding van investeringswerken of onderdelen daarvan. Onder de kosten van uitbesteding kunnen onder andere worden gerekend: kosten voor bestemmingsplannen, computerprogrammatuur en onderzoek door derden. De uitgavencategorie 3.3.0 wordt binnen de gemeente vooral gebruikt voor infrastructurele werken.

■ **3.4.0, overige goederen en diensten**

Van deze uitgavencategorie wordt gebruik gemaakt bij uitbestede werkzaamheden, voor bijvoorbeeld onderhoud- en schoonmaakwerkzaamheden.

Als overige diensten dienen, onder 3.4.0, de kosten van diensten van taxateurs, notarissen, makelaars en overige tussenpersonen te worden verantwoord, alsmede de honoraria van accountants, architecten en andere externen met een vrij beroep.

⁸ Concerngids Financiën Rotterdam, januari 1998.

⁹ Voor een bredere uiteenzetting wordt verwezen naar het van toepassing zijnde Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 en de Concerngids Financiën van de gemeente.

■ 3.4.1, overige interne leveranties

De uitgavencategorie 3.4.1 betreft een door de gemeente Rotterdam zelf aan-gebrachte en toegestane verfijning naast categorie 3.4.0. Het handelt hier om uitgaven voor ingehuurde diensten die binnen het concern verricht worden.

Binnen de administraties van diensten worden voor de vastlegging van mutaties grootboekrekeningen gehanteerd. Deze grootboekrekeningen worden via het geautomatiseerde systeem enerzijds naar subfuncties en anderzijds naar economische categorieën verdicht.

De verantwoording door middel van economische categorieën vindt in de jaarrekening vooral plaats in de kostenverdeelstaat.¹⁰

II-4 omvang inhuur externe deskundigheid

De Rekenkamer heeft de omvang van de inhuur van externe deskundigheid over het jaar 2001 vastgesteld op € 41 miljoen. Gezien de afbakening in hoofdstuk I is dit dus exclusief de inhuur van uitzendkrachten. In totaal zijn hieruit, als steekproef, 112 casus geselecteerd tot een bedrag van € 13 miljoen (zie verder paragraaf II-5).

Zoals reeds aangegeven, geven de jaarrekeningen en jaarverslagen van diensten en concern op verschillende plaatsen informatie over de omvang van de inhuur van externe deskundigheid:

- kostenverdeelstaat naar economische categorie, in de jaarrekening;
- de bedrijfsvoeringsparagraaf: P&O profiel, in het jaarverslag;
- de bedrijfsvoeringsparagraaf: ICT-matrix, in het jaarverslag.

Bij het bepalen van de omvang van de inhuur van externe deskundigheid hanteert de Rekenkamer het uitgangspunt dat de jaarrekening en het jaarverslag helder inzicht dienen te verschaffen in de gevoerde financiële beheershandelingen en de lasten en balansposten die hieruit voortvloeien. Toegespitst op de inzet van externe deskundigheid betekent dit:

- dat de gepresenteerde bedragen in de staat van baten en lasten en de kostenverdeelstaat (jaarrekening) onder de economische categorie 3.0.0 (personeel van derden) gelijk zijn aan de totaalbedragen in het P&O profiel extern personeel (jaarverslag). In het geval van verschillen dienen deze duidelijk toegelicht te zijn;

¹⁰ Kostenverdeelstaat: staat waarin de toedeling van de kostensoorten aan de kostenplaatsen wordt gepresenteerd. Uit: N.P. Mol, *Bedrijfsconomie voor de collectieve sector*, 4e druk, Enschede, 2002.

- dat de in het P&O profiel genoemde kosten van interim-managers, extern advies en uitzendkrachten correct zijn. Dit wil zeggen dat de kosten van uitzendkrachten bijvoorbeeld niet als kosten voor interim-management worden opgevoerd en vice versa.

Hierbij dient wederom opgemerkt te worden dat gegevens, zoals in het P&O profiel, die in het jaarverslag gepresenteerd worden, geen onderdeel vormen van de jaarrekeningcontrole van de accountant. De verantwoordelijke accountant dient wel het jaarverslag te beoordelen op consistentie met de jaarrekening.

In de praktijk blijkt dat er regelmatig verschillende bedragen voor de inhuur van externe deskundigheid worden gepresenteerd in de jaarrekeningen en de jaarverslagen. Op concernniveau bedraagt dit verschil bijna € 45 miljoen (€ 91 miljoen in jaarrekening versus € 46 miljoen in de paragraaf Personeel en Organisatie). Desgevraagd verklaarde de Directie Financiën dat dit verschil met name veroorzaakt is door het te laat opleveren van extracomptabele gegevens door diensten. Dit verschil is overigens niet toegelicht in het jaarverslag.

De Rekenkamer heeft, met behulp van de jaarverslagen van de diensten, de in de P&O profielen gepresenteerde bedragen voor de inhuur van personeel vergeleken met haar eigen bevindingen omtrent de totale omvang van de inhuur van externe deskundigheid. De resultaten hiervan zijn weergegeven in tabel II-1.

tabel II-1

vergelijking Rekenkamer bevindingen met p&o profiel (gebaseerd op cumulatieve jaarcijfers 2001 van de diensten) in €

		P&O profiel (economische categorie 3.0.0)					Rekenkamer
		interim-managers	externe adviseurs	uitzendkrachten	totaal incl. uitzendkrachten	totaal excl. uitzendkrachten	totaal excl. uitzendkrachten
concern	■	5.312.947	7.871.381	40.688.626	53.872.954	13.184.328	34.018.699 *

* = geëxtrapoleerd 1.0.0, 3.0.0, 3.3.0 en 3.4.0

NOOT: deze tabel is exclusief de diensten: BVB, CBK, De Doelen, DS+V, RET en SoZaWe. Zij hebben geen, of geen uitgesplitst, P&O profiel.

Uit bovenstaande tabel kan eenvoudig worden opgemaakt, dat in het P&O profiel (jaarverslag) slechts een gedeelte van de kosten van de inhuur van externe deskundigheid is weergegeven. De praktijk leert dat het grootste gedeelte van de inhuurkosten wordt verwerkt in de kostenverdeelstaten middels andere economische categorieën dan 3.0.0, personeel derden (zie verder paragraaf II-5).

Tijdens het onderzoek is tevens gebleken, dat binnen het gepresenteerde P&O profiel het onderscheid tussen interim-managers, externe adviseurs en uitzendkrachten niet altijd even strikt is aangehouden. Zo zijn uitgaven voor uitzendkrachten, welke verder buiten het onderzoek vallen, verantwoord als uitgaven voor interim-managers en uitgaven voor directeuren a.i. als uitgaven voor uitzendkrachten. Een dergelijke wijze van verantwoorden wijst vaak op het vollopen van de betreffende budgetten.

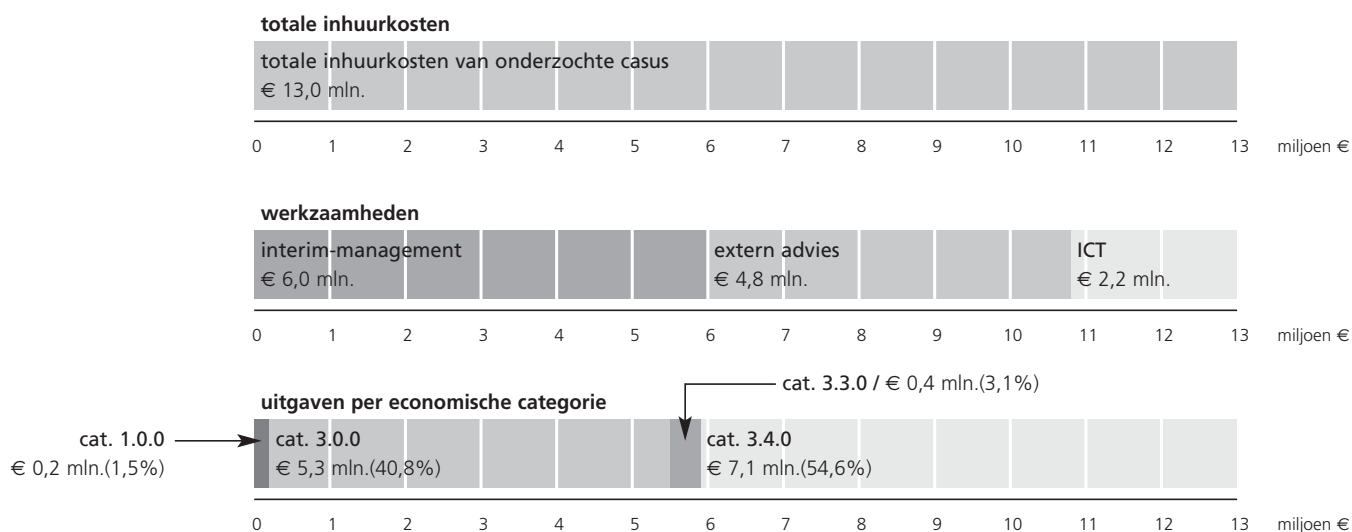
II-5 steekproef

Voor haar onderzoek heeft de Rekenkamer een steekproef genomen uit de totale massa van inhuurprocessen. Dit resulteerde uiteindelijk in een detailonderzoek naar 112 inhuurprocessen met een financieel belang van € 13 miljoen, hetgeen neerkomt op 32% van de totale uitgaven aan ingehuurde deskundigheid voor 2001. Niet alle diensten/directies zijn in de steekproef vertegenwoordigd, omdat sommige diensten/directies in 2001 niet dan wel een te bescheiden beroep hebben gedaan op externe deskundigheid. De Rekenkamer meent op basis van haar steekproef een deugdelijke uitspraak te kunnen doen over de wijze waarop in 2001 externe deskundigheid is ingehuurd.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat de comptabele verwerking (naar economische categorieën) van de in detail onderzochte casus als volgt kan worden weergegeven.

figuur II-1

uitsplitsing totale financiële omvang onderzochte inhuurprocessen



Uit bovenstaand overzicht kan opgemaakt worden, dat in de praktijk minder dan de helft (van de geselecteerde casus nog geen 41%) van de kosten voor de inhuur van externe deskundigheid weergegeven wordt middels economische categorie 3.0.0, personeel van derden. De overige 59% wordt gekoppeld aan de economische categorieën 1.0.0; lonen en salarissen (niet toegestaan), 3.3.0; duurzame goederen en 3.4.0; overige goederen en diensten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de Rekenkamer niet heeft getoetst of de uitgaven conform de comptabiliteitsvoorschriften zijn verantwoord.

Het onderzoek leerde tevens dat in de jaarrekeningen en jaarverslagen van de diensten alsmede het concern, de kosten voor inhuur van externe deskundigheid voor wat betreft deze 'overige' economische categorieën zelden gespecificeerd zijn.

Zoals hierboven aangegeven, maken de kosten, gepresenteerd onder economische categorie 3.0.0 (personeel van derden), nog geen 41% uit van de totale kosten voor de inhuur van externe deskundigheid. De kosten voor externe deskundigheid, die niet onder economische categorie 3.0.0 (personeel van derden) zijn verantwoord, blijven derhalve buiten het P&O profiel, en daarmee buiten beeld. Naar de mening van de Rekenkamer wordt op deze wijze de bruikbaarheid van deze bestuursinformatie in grote mate beperkt.

Het buiten beeld blijven van 59% van de kosten voor de inhuur van externen heeft tevens consequenties voor de inzichten omtrent de in het P&O profiel gestelde normen voor de toegestane omvang van de inhuur voor interim-managers en externe adviseurs (zie paragraaf II-3-1).

Dit wordt duidelijk aan de hand van tabel II-2.

tabel II-2

personeel derden in €

	personeel derden vls. jaarverslagen 2001 (cumulatief)	personeel derden vls. Rekenkamer*	norm **	% personeel derden vls. jaarverslagen	% personeel derden vls. Rekenkamer
interim-managers ■	5.312.947	18.858.174	2.832.548 (0,45%)	0,84 %	3,00 %
externe adviseurs ■	7.871.381	15.160.525	2.832.548 (0,45%)	1,25 %	2,41 %
totaal ■	13.184.328	34.018.699	5.665.095	2,09 %	5,41 %

* = geëxtrapoleerd: 1.0.0, 3.0.0, 3.3.0, en 3.4.0

** = 0,45 % van € 629.455.019 (1.0.0, salarissen en sociale lasten)

NOOT: deze tabel is exclusief de diensten: BVB, CBK, De Doelen, DS+V, RET en SoZaWe. Zij hebben geen, of geen uitgesplitst, P&O profiel.

Hoewel het lijkt dat de omvang van de inhuur voor interim-managers en externe adviseurs uitkomt op ruim 2% van de totale loonkosten (1.0.0) blijkt dit in werkelijkheid maar liefst 5,41% te zijn.

Navraag wees overigens uit dat zowel DPO als de Directie Financiën bovenvermelde normen niet gebruiken als toetsnormen. De oorsprong van deze normen is onbekend. Van deze normen gaat derhalve geen enkele signaalwerking uit.

II-6 financieel belang van externe bureaus

Binnen de steekproef is nagegaan welke externe bureaus zijn ingehuurd en wat de omvang van de inhuur is (zie bijlage IV).

Het blijkt dat binnen de steekproef van 112 casus de bureaus KPMG, Deloitte & Touche, Ernst & Young, Cap Gemini, Rijnconsult, CMG, Twijnstra en Gudde, BRIM en PriceWaterhouseCoopers in het jaar 2001 33 maal adviezen hebben verstrekt, interim-management hebben geleverd dan wel ICT-werkzaamheden hebben verricht tot een totaal bedrag van € 4.106.894. Op grond van het totaal binnen de steekproef vastgestelde bedrag van € 13.026.300 betekent dit een aandeel van 31,5% ($\text{€ } 4.106.894 : \text{€ } 13.026.300$).

Het is evident dat bij de uitgave van een dergelijk bedrag aan externe deskundigheid, aanmerkelijke financiële reducties zijn te behalen, bij die bureaus die jaarlijks meerdere malen worden ingehuurd, indien bijvoorbeeld door middel van raamovereenkomsten tot een gezamenlijke inhuur van de bureaus wordt overgegaan.

II-7 conclusies

In 2001 is door de gemeente voor € 41 miljoen aan externe deskundigheid ingehuurd. Deze uitgaven worden, als onderdeel van de bestuursinformatie, slechts voor 41% weergegeven in het P&O profiel (3.0.0, personeel van derden). De rest van de uitgaven (59%) wordt verwerkt in de kostenverdeelstaten van concern en diensten, middels de economische categorieën 1.0.0 (salarissen en sociale lasten), 3.3.0 (duurzame goederen) en 3.4.0 (overige goederen en diensten). Omdat echter het P&O profiel alleen economische categorie 3.0.0 (personeel van derden) weergeeft, zijn deze uitgaven in de verslaglegging richting het bestuur, onzichtbaar.

De uitgaven die wel zichtbaar worden weergegeven in het P&O profiel als onderdeel van de jaarverslagen (personeel van derden, 3.0.0) blijken regelmatig niet aan te sluiten met de gepresenteerde uitgaven voor personeel derden (3.0.0) in de kostenverdeelstaten (jaarrekeningen). Op concernniveau resulteert zelfs een verschil van bijna € 45 miljoen (€ 91 miljoen versus € 46 miljoen).

Daarnaast blijkt in de praktijk binnen het p&o profiel de onderverdeling naar interim-managers, externe adviseurs en uitzendkrachten niet altijd strikt aangehouden te worden. Dit duidt vaak op het vollopen van begrotingen.

Voorts heeft de Rekenkamer geconstateerd dat het p&o profiel, in tegenstelling tot de jaarverslagen van de diensten, niet in het concernjaarverslag wordt gehanteerd. De Raad krijgt derhalve geen gedetailleerde informatie betreffende interim-managers, externe adviseurs en uitzendkrachten, waaronder de hiervoor geldende normen. Overschrijdingen van deze normen leiden dus niet tot signaalwerking richting de Raad.

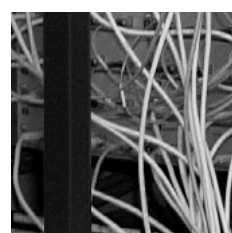
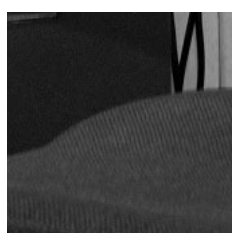
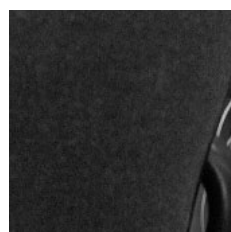
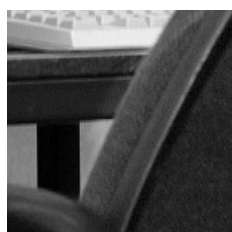
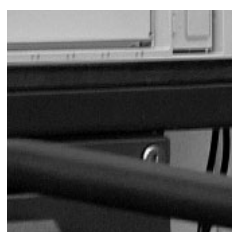
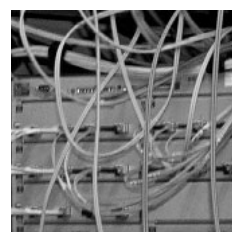
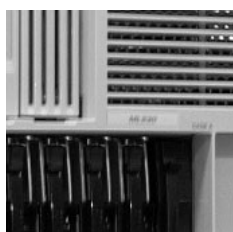
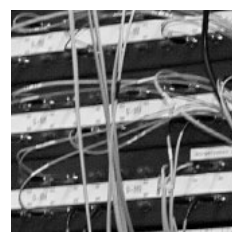
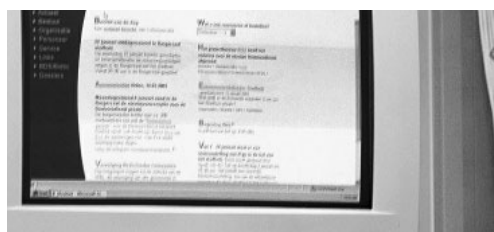
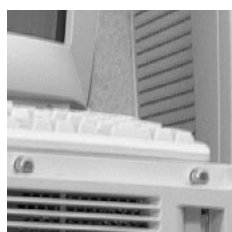
Meer aandacht voor deze extracomptabele gegevens in de jaarverslagen van concern en diensten door de controlerende accountant, de Directie Financiën en controllers is naar de mening van de Rekenkamer dan ook aan te bevelen

Gezien het feit dat de uitgaven voor inhuur van externe deskundigheid sinds 1996 regelmatig op zowel de landelijke als gemeentelijke politieke agenda staan en de gegevensverstrekking aan het bestuur expliciet is vermeld als aandachtspunt bij de invoering van het protocol (zie paragraaf 1-2-2), heeft de Rekenkamer op grond van bovenvermelde bevindingen ernstige bedenkingen bij de bruikbaarheid van de in de bedrijfsvoeringsparagrafen (p&o profiel) gepresenteerde extracomptabele gegevens voor de inhuur van extern personeel (3.0.0).

De omvang van de inhuur voor interim-managers en externe adviseurs lijkt, op basis van de jaarverslagen, uit te komen op ruim 2% van de totale loonkosten. In werkelijkheid is dit ruim 5%. De Rekenkamer acht dit een meer dan forse overschrijding van de vastgestelde norm van 0,90% (0,45% + 0,45%).

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

ELK UUR OP EEN FACTUUR



III doelbepaling

III-1 inleiding

In deze eerste fase van de inhuurprocedure staat de noodzaak, om tot inhuur van externe deskundigheid te komen, centraal. Het probleem wordt geanalyseerd en er vindt een afweging plaats op welke wijze het probleem dient te worden opgelost. In dit hoofdstuk wordt allereerst aangegeven op welke normen de doelbepaling is getoetst, daarna worden de onderzoeksbevindingen gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de hieraan verbonden conclusies.

III-2 normen

De doelbepaling van het inhuurproces is getoetst aan de normen zoals deze zijn weergegeven in tabel III-1. Deze zijn alle ontleend aan het protocol. De Rekenkamer heeft bij haar normering onderscheid gemaakt naar interim-managers of andere interim-functie vervullingen, externe adviseurs en ICT-deskundigen. Op een norm kan 1 punt, 0,5 punt of 0 punten worden gescoord.

tabel III-1 **normen voor doelbepaling**

	norm
1	■ er is een probleemanalyse op grond waarvan eventueel tot externe inhuur wordt besloten
2	■ er is een afweging gemaakt tussen zelf doen dan wel inhuren
3	■ er is een adviesaanvraag bij de Ondernemingsraad gedaan
4	■ er is een profielbepaling van de externe deskundige
5	■ er is melding bij BRIM ¹¹ gedaan

Per inhuurproces kan voor de eerste fase minimaal 0 punten worden gescoord (aan geen enkele van toepassing zijnde norm wordt voldaan) en maximaal 10 punten (aan alle van toepassing zijnde normen wordt voldaan). Bij de berekening van de totaalscore telt de eerste norm, er is een probleemanalyse, voor de helft mee. De Rekenkamer acht het voldoen aan deze norm van dusdanig belang dat zij hieraan extra gewicht toekent. Een dergelijke norm noemt de Rekenkamer een basisnorm. De doelbepaling voldoet aan de door de Rekenkamer gestelde eisen indien er minimaal een score van 5,5 wordt behaald.

¹¹ Bureau Rotterdam Interim-Management.

III-3 bevindingen

Tabel III-2 geeft per dienst/directie de oordelen ten aanzien van de doelbepaling van de voor deze fase onderzochte processen.

tabel III-2 gemiddelde scores voor doelbepaling

	aantal onderzochte processen	gemiddelde score
DBV ■	1	10,0
DOO ■	2	10,0
Multibedrijven ■	3	10,0
Rekenkamer ■	1	10,0
SenR ■	2	10,0
SOB ■	1	10,0
FIN ■	4	9,7
Burgerzaken ■	1	9,2
Bibliotheek ■	3	8,9
SoZaWe ■	7	8,8
Wereldmuseum ■	1	8,8
JZ ■	2	8,3
GGD ■	3	8,1
Werkstad ■	1	8,1
DSO ■	3	7,8
GKB ■	1	7,5
S&CZ ■	2	7,5
OBR ■	9	6,9
ROTEB ■	3	6,7
Stadstoezicht ■	3	6,7
GHR ■	22	6,5
DPO ■	3	6,4
GBR ■	7	6,3
GW ■	5	6,3
Brandweer ■	2	5,8
RET ■	7	5,5
DS+V ■	2	5,0
Kpl. bestuur ■	1	5,0
SEZ ■	3	5,0
Projectgroep Veilig ■	4	2,5
totaal ■	109¹²	7,1*

* Dit gemiddelde is een gewogen gemiddelde.

¹² Verlengingsopdrachten zijn niet beoordeeld voor deze fase.

De Rekenkamer stelt vast dat de doelbepaling, over alle onderzochte inhuurprocessen gezien, ruim voldoende is en dus voldoet aan de minimaal daaraan te stellen eisen. Slechts vier diensten/directies voldoen niet aan de eisen. Met name Projectgroep Veilig scoort zeer onvoldoende voor deze fase. Dit komt vooral doordat er vaak geen duidelijke probleemanalyse is gemaakt alvorens in te huren. Ook de afweging zelf doen dan wel inhuren is zelden gemaakt. De zes diensten/directies die maximaal scoren hebben dit met name te danken aan een heldere probleemanalyse en een zorgvuldige afweging alvorens in te huren.

zorgvuldige voorbereiding

Het protocol stelt dat wanneer een dienst een interim-manager wenst in te huren een goed beeld gevormd moet worden van de uit te voeren werkzaamheden, het gewenste profiel van de interim-manager, de beoogde resultaten en dergelijke.

In het najaar van 2000 heeft de Directie Financiën besloten een interim-management opdracht te laten vervullen ten behoeve van het project integrale control. De interim-manager moest als projectleider 'vorming control-unit' gaan fungeren. Hierop heeft Directie Financiën in oktober 2000 een document opgesteld waarin de opdracht was uitgewerkt. Het gewenste eindresultaat, de achtergrond en de wijze van opdrachtvervulling werden uitvoerig beschreven. Daarnaast werd tevens bepaald welke andere directies bij de opdracht betrokken zouden worden en wat de te volgen procedures zouden zijn na definitieve vaststelling van de opdracht door het management-team (advies OR en mededeling aan de betrokken medewerkers).

De opdracht is uiteindelijk, na concurrentiestelling, in april 2001 toegewezen aan het bureau Ernst & Young.

Financieel belang casus: € 133.578.

Uit bijlage III valt op te maken dat de inhuur van externe ICT-deskundigen iets hoger scoort dan van interim-managers en externe adviseurs. De oorzaak hiervoor ligt in de doorgaans duidelijk omschreven probleemdefiniëring bij inhuur van externe deskundigheid voor ICT-aangelegenheden.

tabel III-3 mate waarin op afzonderlijke normen van doelbepaling voldaan is aan de daaraan te stellen eisen (109 inhuurprocessen)

	norm	■	aantal keren dat norm van toepassing is	percentage waarbij aan norm voldaan is
1	probleemanalyse	■	109	79,8
2	afweging zelf/inhuur	■	95	43,2
3	adviesaanvraag OR	■	16	68,8
4	profielbepaling	■	53	67,9
5	melding BRIM	■	42	26,2

Aan de eis dat er een probleemanalyse alsmede een profielbepaling dient te zijn, wordt in de meeste gevallen voldaan. Aan de norm dat er een (schriftelijke) afweging wordt gemaakt tussen de mogelijkheid eigen capaciteit in te zetten en de mogelijkheid externe capaciteit in te huren, wordt in 43,2% van de gevallen voldaan. De Rekenkamer stelt voorts vast dat wanneer er een meldingsplicht bij BRIM bestaat, in slechts 26,2% van de gevallen deze melding ook daadwerkelijk wordt gedaan. De Rekenkamer wijst erop dat wanneer deze melding wél gedaan wordt, dit meestal op een impliciete wijze geschiedt. In deze gevallen is BRIM gevraagd te offren.

III-4 conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de eerste fase van de inhur van externe deskundigheid – de doelbepaling – met een score van 7,1 verloopt volgens de minimaal daaraan te stellen (rechtmatigheids-) eisen.

In bijna alle gevallen signaleren de diensten zichtbaar knelpunten, die de inzet van specifieke deskundigheid noodzakelijk maken. De Rekenkamer plaatst hierbij wel de kanttekening dat een expliciete afweging of hierbij eigen deskundigheid kan worden ingezet dan wel externe inzet onvermijdelijk is, veelal niet zichtbaar, wordt gemaakt. In 2001 lijkt derhalve in 56,8% van de gevallen zonder meer gekozen te zijn voor externe deskundigheid.

Verder concludeert de Rekenkamer dat de inhur van externe ICT-deskundigheid in deze fase iets hoger scoort dan de inhur van interim-managers en externe adviseurs. De duidelijker omschreven probleemanalyse is hiervan de oorzaak.

IV selectie

IV-1 inleiding

In deze fase van de inhuurprocedure wordt bepaald welke externe deskundigen in aanmerking komen om de opdracht te vervullen. Er wordt geoffereerd, er vinden gesprekken plaats met de kandidaten en de meest geschikte kandidaat wordt uiteindelijk geselecteerd.

In dit hoofdstuk wordt allereerst aangegeven op welke normen de selectie is getoetst, daarna worden de onderzoeksbevindingen gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de hieraan verbonden conclusies.

IV-2 normen

De selectie van het inhuurproces is getoetst aan de normen zoals deze zijn weergegeven in tabel IV-1. Deze normen zijn, met uitzondering van norm 9, ontleend aan het protocol. De Rekenkamer heeft bij haar normering onderscheid gemaakt naar interim-managers of andere interim-functievervullingen, externe adviseurs en ICT-deskundigen. Op een norm kan 1 punt, 0,5 punt of 0 punten worden gescoord.

tabel IV-1 normen voor selectie

	norm
1	■ er zijn 1 of meer gesprekken gevoerd met minimaal 2 bureaus, er zijn minimaal twee offertes uitgebracht en er is aanbesteed conform de Europese richtlijnen
2	■ een P&O-functionaris heeft deelgenomen aan de gesprekken met de kandidaten
3	■ de beoordeling van offertes is door niet alleen de beschikkende functionaris uitgevoerd
4	■ er is onderhandeld over de tarieven en mogelijke kortingen
5	■ er is informatie ingewonnen over eerder door het bureau/de externe geleverde prestaties
6	■ er is bij andere diensten of afdelingen geïnformeerd over de mogelijkheid van gezamenlijke inhuur
7	■ bij de selectie is aandacht besteed aan mogelijke relaties tussen opdrachtgever en het geselecteerde bureau
8	■ er is geen sprake van een draaideurambtenaar ¹³
9	■ de algemene voorwaarden van de opdrachtnemer zijn beoordeeld

¹³ Door de Rekenkamer toegevoegde norm.

Draaideurambtenaar: een voormalig ambtenaar of bestuurder die binnen twee jaar na het verlaten van de gemeente als extern deskundige wordt ingehuurd.

Per inhuurproces kan minimaal 0 punten worden gescoord (aan geen enkele van toepassing zijnde norm wordt voldaan) en maximaal 10 punten (aan alle van toepassing zijnde normen wordt voldaan). Bij de berekening van de totaalscore telt

tabel iv-2

gemiddelde scores voor selectie

		aantal onderzochte processen	gemiddelde score
DBV	■	2	9,1
SOB	■	1	9,0
JZ	■	2	8,4
Rekenkamer	■	1	8,3
Wereldmuseum	■	1	7,9
DOO	■	2	7,3
FIN	■	4	7,0
ROTEB	■	3	6,7
Kpl. bestuur	■	1	6,5
SoZaWe	■	7	6,5
SEZ	■	3	6,4
Projectgroep Veilig	■	4	6,3
RET	■	8	5,7
Brandweer	■	2	5,5
SenR	■	2	5,0
S&CZ	■	2	4,9
GGD	■	3	4,6
Bibliotheek	■	3	4,4
GW	■	5	4,3
Multibedrijven	■	3	4,3
GHR	■	23	4,0
DPO	■	3	3,5
Werkstad	■	1	3,0
OBR	■	9	2,8
GBR	■	7	2,3
DSO	■	3	1,9
Stadstoezicht	■	3	1,8
DS+V	■	2	1,8
Burgerzaken	■	1	1,7
GKB	■	1	0,0
totaal	■	112	4,6*

* Dit gemiddelde is een gewogen gemiddelde.

de eerste norm – er zijn minimaal twee bureaus bij de selectie betrokken – voor de helft mee. Dit is de basisnorm. De selectie voldoet aan de door de Rekenkamer gestelde eisen indien er minimaal een score van 5,5 wordt behaald.

IV-3 bevindingen

Tabel IV-2 geeft per dienst/directie de oordelen ten aanzien van de selectie van de voor deze fase onderzochte processen.

De Rekenkamer stelt vast dat de selectie, over alle onderzochte inhuurprocessen gezien, met een gemiddelde score van 4,6 niet aan de minimaal gestelde eisen voldoet.

Veertien diensten/directies voldoen wel aan de minimaal te stellen eisen met als best presterende DBV. DBV scoort hoog omdat er meerdere offertes zijn aangevraagd. Tevens zijn de opgevraagde offertes door anderen dan enkel de beschikkende functionaris beoordeeld.

Zestien diensten/directies voldoen niet aan de minimaal gestelde eisen. Met als minst presenterende de Gemeentelijke Kredietbank (GKB). De GKB heeft op geen enkel onderdeel voldaan aan de gestelde eisen.

geen concurrentiestelling

Conform het protocol dienen minimaal twee bureaus uitgenodigd te worden om te offren.

In de najaarsretraite van het College in 2000 was afgesproken dat de Projectgroep Veilig (tegenwoordig Programmabureau Veilig) ten behoeve van haar werkzaamheden ondersteuning nodig had.

Volgens de programmamanager van het programmabureau gaf de burgemeester daarbij aan dat hij deze ondersteuning graag zag in de persoon van de directeur van het bureau Andersson Elffers Felix (AEF).

Na de retraite heeft de burgemeester dit besproken met de programmamanager en hem gevraagd stappen te ondernemen om deze ondersteuning te realiseren. Volgens de programmamanager konden de medewerkers van het programmabureau zich hierin goed vinden, omdat ook zij de directeur van AEF als de autoriteit op het gebied van veiligheid beschouwden.

Gesprekken tussen het programmabureau en de directeur van AEF hebben uiteindelijk geleid tot een overeenkomst.

De directeur van AEF is derhalve door het programmabureau ingehuurd zonder dat andere externe bureaus de gelegenheid hebben gehad om mee te kunnen dingen naar de opdracht.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat het protocol in geval van expliciete bestuurlijke instemming de mogelijkheid biedt om af te zien van meer-voudige offerteaanvraag. Volgens de Rekenkamer dient in dit geval echter gesproken worden van een impliciete bestuurlijke instemming. Alle op de inzet van AEF betrekking hebbende overeenkomsten werden overigens voor het programmabureau ondertekend door de programma-manager, hetgeen in strijd is met het protocol. Financieel belang casus: € 185.072.

Na ruggespraak met het Euro Info Centrum (EIC; adviesorgaan van de Europese Commissie op het gebied van aanbesteding) heeft de Rekenkamer vastgesteld dat de GBR twee van haar inhuurprocessen ten onrechte niet Europees heeft aanbesteed. Over de eventuele Europese aanbesteding van een inhuurproces van de Directie Financiën bestaat onduidelijkheid, omdat enerzijds Gemeentewerken het advies heeft gegeven niet Europees aan te besteden, terwijl anderzijds het EIC stelt dat er wel Europees aanbesteed had moeten worden.

Voor wat betreft de te onderscheiden inhuurtypen in bijlage III kan opgemerkt worden, dat de inhuur van ICT-deskundigheid zwaar onvoldoende scoort doordat meerdere malen slechts één offerte aangevraagd is. Navraag leerde dat men op grond van eerdere contacten en/of duidelijk specialisme van de ICT-aanbieder het aanvragen van meerdere offertes bewust nalaat.

tabel iv-3 mate waarin op afzonderlijke normen van selectie voldaan is aan de daaraan te stellen eisen (112 inhuurprocessen)

	norm	■	aantal keren dat norm van toepassing is	percentage waarbij aan norm voldaan is
1	eén of meer gesprekken en minimaal twee offertes en aanbesteed volgens Europese richtlijnen	■	112	39,3
2	deelname P&O-functionaris aan gesprekken	■	30	56,7
3	beoordeling offertes niet alleen door beschikkende functionaris	■	108	80,6
4	onderhandeld over tarieven en kortingen	■	110	31,8
5	informatie gevraagd betreffende eerdere prestaties	■	104	65,4
6	informatie gevraagd bij andere diensten, afdelingen	■	59	15,3
7	aandacht voor mogelijke relaties tussen opdrachtgever en bureau	■	104	37,5
8	geen sprake van een draaideurambtenaar	■	0	n.v.t.
9	beoordeling algemene voorwaarden	■	100	53,0

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat de diensten/directies bij de offerte-beoordeling wel de vereiste waarborgen in acht nemen (56,7% en 80,6%), doch verzuimen hierbij regelmatig te voldoen aan het vereiste van minimaal twee offerteaanvragen, één of meer gesprekken, en, indien van toepassing, het aanbesteden volgens Europese richtlijnen (39,3%). Het ontbreken van meervoudige offerteaanvragen gaat verder gepaard met een bescheiden aandacht voor mogelijke relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (37,5%). De Rekenkamer wijst in deze dan ook op een verhoogd risico van mogelijke belangenverstrengelingen in de selectiefase.

De Rekenkamer is in haar onderzoek op een drietal vaste adviesrelaties gestuit. Zoals eerder gesteld, ontleent de Rekenkamer haar normen grotendeels aan het protocol. In het protocol wordt het bestaan van een vaste adviesrelatie aangevoerd als legitieme reden om af te zien van meer dan één offerte. Wanneer er sprake is van een vaste adviesrelatie, wordt hierbij niet vermeld. De Rekenkamer acht het zomaar accepteren van een vaste adviesrelatie door het protocol een tekortkoming. Een vaste adviesrelatie leidt weliswaar tot een zekere continuïteit, doch gaat op den duur ten koste van een zinvolle marktwerking. Daarnaast kan de beeldvorming ten opzichte van een transparant selectieproces negatief worden beïnvloed.

vaste adviesrelaties

Het protocol staat het toe af te wijken van de eis minimaal twee bureaus uit te nodigen om te offrenen wanneer er sprake is van een vaste adviesrelatie met een extern bureau.

Het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) heeft zo'n vaste adviesrelatie met PriceWaterhouseCoopers (PwC). Voor vrijwel alle vraagstukken inzake financiering, accounting, strategie, etc. wordt PwC ingeschakeld.

Een dergelijke vaste adviesrelatie heeft als voordeel dat een zekere continuïteit wordt gewaarborgd, doch kan op den duur leiden tot een reductie van zinvolle marktwerking.

Dit kan bijvoorbeeld worden ondervangen door enerzijds vaste adviesrelaties voor een aantal jaren vast te leggen in raamovereenkomsten en anderzijds voor elke nieuwe raamovereenkomst meerdere externe bureaus te laten offrenen.

Totale omvang inhuur PwC door GHR binnen de steekproef: € 634.162.

De RET maakt relatief veel gebruik van de expertise van Holland Railconsult. Hierbij gaat het om zeer specifieke inhuur van externe deskundigheid voor bijvoorbeeld de aanleg van de Beneluxlijn. Het geringe aantal concurrerende bureaus die er op dit gebied is, heeft volgens de RET een kwalitatieve achter-

stand op Holland Railconsult. De RET heeft tot op heden tevergeefs geprobeerd deze deskundigheid zelf in huis te halen.

Met het bijvoorbeeld voor een bepaalde periode afsluiten van een raam-overeenkomst zou hier wellicht een reductie van de tarieven bewerkstelligd kunnen worden.

Totale omvang inhuur Holland Railconsult door RET binnen de steekproef:
€ 47.643.

De Rekenkamer heeft zich verwonderd over de geringe pogingen van de diensten/directies om door middel van gezamenlijke inhuur te komen tot een reductie van de inhuurtarieven. De mogelijkheid om gezamenlijk tot forse schaalvoordelen te komen, wordt zo onbenut gelaten (zie paragraaf II-6).

IV-4 conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de tweede fase van de inhuur van externe deskundigheid – de selectie – met een score van 4,6 niet voldoet aan de daaraan minimaal te stellen (rechtmatigheids-)eisen.

De diensten nemen bij de offertebeoordeling wel de vereiste waarborgen in acht, doch verzuimen regelmatig te voldoen aan het vereiste van meervoudige offerte-aanvragen.

Gepaard met een bescheiden aandacht voor mogelijke relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer dreigt de beeldvorming omtrent belangenscheiding bij de selectie van in te zetten externe bureaus negatief beïnvloed te worden.

De Rekenkamer acht het risico van mogelijke belangenverstrengelingen in de selectiefase verhoogd.

Betreffende de te onderscheiden inhuurtypen scoort, in deze fase, vooral de inhuur van ICT-deskundigheid zwaar onvoldoende. Eerdere contacten, relaties of specialisme van de ICT-aanbieder, maken dat sommige diensten/directies het aanvragen van meerdere offertes bewust nalaten.

Onderhandelingen over tarieven vinden over het algemeen te weinig plaats. Dit geldt evenzeer voor informatieverzoeken bij andere diensten om te komen tot een gezamenlijke reductie van tarieven. De kans op financiële schaalvoordelen wordt derhalve niet benut.

De Rekenkamer acht de bepaling in het protocol dat een vaste adviesrelatie zonder meer een legitieme reden is om af te zien van meer dan één offerte gebrekkig. Een vaste adviesrelatie waarborgt weliswaar een zekere continuïteit, doch leidt op den duur tot een reductie van zinvolle marktwerking. Ook kan de beeldvorming omtrent een transparant selectieproces hierdoor negatief beïnvloed worden.

V verstrekking

V-1 inleiding

In deze fase van het proces van inhuur van externe deskundigheid wordt de overeenkomst met de geselecteerde externe deskundige afgesloten en de opdracht definitief geformuleerd.

In dit hoofdstuk wordt aangegeven op welke normen de verstrekking van de opdracht is getoetst en worden vervolgens de onderzoeksbevindingen gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de hieraan verbonden conclusies.

V-2 normen

De verstrekking van het inhuurproces is getoetst aan de normen zoals deze zijn weergegeven in tabel v-1. Deze normen zijn, met uitzondering van de tweede norm, ontleend aan het protocol. De Rekenkamer heeft bij haar normering onderscheid gemaakt naar interim-managers of andere interim-functievervullingen, externe adviseurs en ICT-deskundigen. Op een norm kan 1 punt, 0,5 punt of 0 punten worden gescoord.

tabel v-1 normen voor verstrekking

norm

- 1 ■ in de overeenkomst is datgene opgenomen wat door het protocol wordt voorgeschreven¹⁴ en de opdrachtverstrekking vindt door het hoofd van dienst plaats
- 2 ■ in de overeenkomst zijn de eigen inspanningen van de opdrachtgever geformuleerd¹⁵
- 3 ■ in de overeenkomst is ten behoeve van de opdrachtgever een ontsnappingsclausule opgenomen
- 4 ■ de offerte is in overeenkomst met het contract

Per inhuurproces kan minimaal 0 punten worden gescoord (aan geen enkele van toepassing zijnde norm wordt voldaan) en maximaal 10 punten (aan alle van toepassing zijnde normen wordt voldaan). Bij de berekening van de totaalscore telt de eerste norm – de zaken die in een overeenkomst dienen te zijn vastgelegd alsmede de ondertekening door het hoofd van dienst – voor de helft mee. Dit is de basisnorm. De verstrekking voldoet aan de door de Rekenkamer gestelde eisen indien er minimaal een score van 5,5 wordt behaald.

¹⁴ Zie protocol externe adviesopdracht stap 9 en interim management stap 8 in bijlage II.

¹⁵ Door de Rekenkamer toegevoegde norm.

V-3 bevindingen

Tabel v-2 geeft per dienst/directie de oordelen ten aanzien van de verstrekking van de voor deze fase onderzochte opdrachten.

tabel v-2

gemiddelde scores voor verstrekking

	aantal onderzochte processen	gemiddelde score	mandateringsregeling gevolgd
Brandweer ■	2	10,0	10,0
Rekenkamer ■	1	10,0	10,0
Stadstoezicht ■	3	7,8	9,4
DBV ■	2	7,5	10,0
Burgerzaken ■	1	7,5	7,5
DPO ■	3	7,5	8,3
GKB ■	1	7,5	10,0
Wereldmuseum ■	1	7,5	10,0
DOO ■	2	6,7	9,2
FIN ■	4	6,3	8,1
Multibedrijven ■	3	6,1	7,8
GGD ■	3	5,6	5,6
JZ ■	2	5,4	6,7
SoZaWe ■	7	5,4	7,2
Bibliotheek ■	3	5,3	5,8
RET ■	8	5,1	7,6
GBR ■	7	5,1	7,0
DSO ■	3	5,0	5,0
S&CZ ■	2	4,6	8,3
DS+V ■	2	4,6	4,6
SenR ■	2	4,6	7,1
GHR ■	23	4,1	5,2
GW ■	5	3,7	7,2
SOB ■	1	3,3	8,3
OBR ■	9	3,1	4,7
SEZ ■	3	2,5	5,0
Kpl. bestuur ■	1	1,7	1,7
ROTEB ■	3	1,7	4,2
Projectgroep Veilig ■	4	0,6	0,6
Werkstad ■	1	0,0	2,5
totaal ■	112	4,7*	6,3*

* Dit gemiddelde is een gewogen gemiddelde.

De Rekenkamer stelt vast dat de verstrekking met een gemiddelde score van 4,7 niet voldoet aan de minimaal gestelde eisen. Twaalf diensten/directies voldoen wel met als best presterende, de Brandweer. De Gemeentelijke Brandweer Rotterdam scoort 10,0 omdat de desbetreffende inhuurovereenkomsten getekend waren door het hoofd van dienst en hierin tevens alle door het protocol vereiste aspecten waren opgenomen.

Bij de minst presterende dienst, Werkstad, voldoet de overeenkomst niet aan de gestelde eisen en heeft bovendien geen ondertekening van de overeenkomst plaatsgevonden door een bevoegd ambtenaar.

Uit bijlage III blijkt dat de inhuur van ICT-deskundigheid wederom minder scoort dan de inhuur van interim-management en externe advisering. Bij veel van de ICT-inhuurprocessen bleken geen overeenkomsten aanwezig te zijn.

Zoals in de basisnorm is gesteld, moet het hoofd van dienst de inhuur-overeenkomsten met externe deskundigen tekenen als het protocol van toepassing is. De Rekenkamer constateert echter dat in de praktijk ook voor de inhuur van externe deskundigheid veelvuldig de binnen de diensten, voor inkoop van goederen en diensten, geldende mandateringsregelingen gevolgd worden. Deze bevoegdheid tot het aangaan van inhuurovereenkomsten, is in het protocol bij de hoofden van dienst gelegd teneinde deze inzicht te verschaffen in de strekking van de opdrachten aan externe deskundigen. De Rekenkamer acht dit weinig praktisch en is van mening dat het hebben van inzichten in de strekking van de opdrachten aan externen door de hoofden van dienst (zeker bij grote diensten) vooral een zaak is van een goede benutting van de management-informatiesystemen. Hieruit moeten op eenvoudige wijze periodieke overzichten verkregen kunnen worden.

opdrachtverstrekking door ander dan hoofd van dienst

Het protocol stelt de eis dat het hoofd van dienst de overeenkomst met de externe deskundige dient te ondertekenen.

Binnen de directie SEZ was het hoofd Informatiebeleid de persoon die het inhuurproces rond de evaluatie van het intranet op goede wijze voor zijn rekening nam. Het bureau M&I/Partners werd geselecteerd om de uitgezette opdracht te mogen vervullen. De overeenkomst tussen de directie SEZ en M&I/Partners werd echter ondertekend door het hoofd Informatiebeleid. Dit is in strijd met het protocol.

Financieel belang casus: € 37.900.

De laatste kolom van tabel v-2 geeft per dienst de oordelen weer wanneer de

Rekenkamer de ondertekening van inhuurcontracten conform interne mandateringsregelingen, hetgeen in strijd is met het protocol, positief zou beoordelen (zie hoofdstuk x). De individuele scores van bepaalde diensten/directies alsook de gemiddelde score voor deze fase wordt daarmee sterk verhoogd.

Tabel v-3 toont de mate waarin op elke afzonderlijke norm van de verstrekking van opdrachten positief is gescoord.

tabel v-3 **mate waarin op de afzonderlijke normen van de verstrekking voldaan is aan de daaraan te stellen eisen (112 inhuurprocessen)**

	norm	■	aantal keren dat norm van toepassing is	percentage waarbij aan norm voldaan is
1	in de overeenkomst is datgene opgenomen wat door het protocol wordt voorgeschreven en de opdrachtverstrekking vindt door het hoofd van dienst plaats	■	112	22,3
2	in de overeenkomst zijn de eigen inspanningen geformuleerd	■	99	53,5
3	in de overeenkomst is ten behoeve van de opdrachtgever een ontsnappingsclausule opgenomen	■	87	32,2
4	de offerte is in overeenkomst met het contract	■	112	75,9

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat bij het afsluiten van overeenkomsten weinig gebruik wordt gemaakt van ontsnappingsclausules ter bescherming van de opdrachtgever. Dergelijke clausules, die in het geval van wangedrag of -prestaties, overeenkomsten kunnen beëindigen, werden vaker aangetroffen in de algemene voorwaarden van de opdrachtnemers. Over het algemeen beschermen deze clausules de belangen van de externe deskundigen beter dan die van de opdrachtgevers.

langdurig contract

Begin 1995 heeft de RET een jaarcontract gesloten met NS Railinfrabeheer voor het inhuren van een projectcontroller voor de Beneluxlijn. De inzet van de controller was vastgesteld op 32 uur per week tegen een tarief van € 91 per uur. De RET bleek goed te spreken over het functioneren van de controller en het contract werd dan ook, tot en met de zomer van 1999, meerdere keren verlengd.

Inmiddels had de projectcontroller aan de RET laten weten dat hij per 1 december 2004 gebruik wilde maken van de '40-dienstjaren-vut-regeling' van NS Railinfrabeheer. Aangezien de RET graag gebruik wilde blijven maken van de diensten van de projectcontroller werden met NS Railinfrabeheer

besprekingen gevoerd om de projectcontroller, zonder tussentijdse opzegtermijn, in te huren tot december 2004. NS Railinfrabeheer stemde toe met een inhuur tot eind 2002, waarna een nieuw voorstel gedaan zou worden voor de periode tot 2004. De projectcontroller wordt dus inmiddels bijna acht jaar door de RET ingehuurd.

De Rekenkamer is van mening dat de RET moet pogen om de projectcontroller in dienst te nemen waarbij hij gecompenseerd wordt voor de mis te lopen VUT-inkomsten. Dit kan resulteren in een aanzienlijke kostenbesparing. Financieel belang casus 2001: € 136.497.

V-4 conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de derde fase van de inhuur van externe deskundigheid – de opdrachtverstrekking – met een score van 4,7 niet voldoet aan de minimaal daaraan te stellen (rechtmatigheids-)eisen.

Overeenkomsten voor de inhuur van externe deskundigheid worden regelmatig door anderen dan de hoofden van dienst getekend. Het protocol verbiedt echter een dergelijke doormandatering, opdat de hoofden van dienst op de hoogte zijn van de strekking van de opdrachten aan externe deskundigen.

Uit praktische overwegingen is de Rekenkamer er voorstander van om de eis, dat alleen hoofden van dienst inhuurovereenkomsten mogen tekenen, los te laten.

De afstand tussen enerzijds het diensthoofd en anderzijds de inhoudelijke betrokkenheid bij de inhuurprocessen (zeker bij grote diensten) is volgens een dergelijke werkwijze te groot. Voor het op de hoogte stellen c.q. houden van het diensthoofd betreffende de inhuur van externe deskundigheid acht de Rekenkamer het beduidend praktischer periodieke overzichten te destilleren uit de management-informatiesystemen.

Tevens concludeert de Rekenkamer dat er door diensten/directies weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot het opnemen van een ontsnappingsclausule in de overeenkomsten. Een mogelijkheid om de opdrachtgever te beschermen wordt op deze wijze onbenut gelaten.

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

ELK UUR OP EEN FACTUUR



VI uitvoering

VI-1 inleiding

In deze fase wordt de opdracht door de externe deskundige daadwerkelijk uitgevoerd. Eerst worden in dit hoofdstuk de ontwikkelde normen vermeld die betrekking hebben op acties welke tijdens de uitvoering van de opdracht door de diensten/directies ondernomen dienen te worden. Daarna worden de onderzoeksbevindingen gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de hieraan verbonden conclusies.

VI-2 normen

De uitvoering van het inhuurproces is getoetst aan de normen zoals deze zijn weergegeven in tabel VI-1. Deze normen zijn alle ontleend aan het protocol. De Rekenkamer heeft bij haar normering onderscheid gemaakt naar interim-managers of andere interim-functie vervullingen, externe adviseurs en ICT-deskundigen. Op een norm kan 1 punt, 0,5 punt of 0 punten worden gescoord.

tabel VI-1 **normen voor uitvoering**

	norm
1	■ er vindt bewaking plaats van de te leveren prestaties, de doorlooptijd en de begroting
2	■ tussentijdse betaling vindt plaats na controle van de geleverde prestaties en eventuele meerkosten

Per inhuurproces kan minimaal 0 punten worden gescoord (aan geen enkele van toepassing zijnde norm wordt voldaan) en maximaal 10 punten (aan alle van toepassing zijnde normen wordt voldaan). De beide normen tellen even zwaar. De uitvoering voldoet aan de door de Rekenkamer gestelde eisen indien er minimaal een score van 5,5 wordt behaald.

VI-3 bevindingen

Tabel VI-2 geeft per dienst/directie de oordelen ten aanzien van de uitvoering van de verstrekte opdrachten.

tabel vi-2

gemiddelde scores voor uitvoering

	aantal onderzochte processen	gemiddelde score
Rekenkamer ■	1	10,0
S&CZ ■	2	7,5
DSO ■	3	7,5
SEZ ■	3	7,5
JZ ■	2	6,3
GW ■	5	6,0
DBV ■	2	5,0
DPO ■	3	5,0
Bibliotheek ■	3	5,0
GKB ■	1	5,0
Kpl. bestuur ■	1	5,0
SOB ■	1	5,0
GBR ■	7	3,8
DOO ■	2	3,8
DS+V ■	2	3,8
FIN ■	4	3,8
Projectgroep Veilig ■	4	3,8
SenR ■	2	3,8
Stadstoezicht ■	3	3,3
OBR ■	9	2,8
RET ■	8	2,8
Burgerzaken ■	1	2,5
GHR ■	23	2,5
Multibedrijven ■	3	2,5
SoZaWe ■	7	1,8
GGD ■	3	1,7
ROTEB ■	3	1,7
Brandweer ■	2	1,3
Wereldmuseum ■	1	0,0
Werkstad ■	1	0,0
totaal ■	112	3,5*

* Dit gemiddelde is een gewogen gemiddelde.

De Rekenkamer stelt vast dat met een gemiddelde score van 3,5 de uitvoering niet voldoet aan de door de Rekenkamer minimaal gestelde eisen. Slechts zes diensten/directies voldoen aan de gestelde eisen terwijl vierentwintig diensten/directies niet aan de eisen voldoen.

De goed presterende diensten, te weten s&cz, DSO en SEZ, blijken de inhuurprocessen

naar behoren bewaakt te hebben door middel van periodieke evaluaties en de benodigde accorderingen op de facturen. De maximale score wordt echter niet gehaald vanwege het ontbreken van een zichtbare controle op de geleverde prestaties.

tabel VI-3 **mate waarin op de afzonderlijke normen van de uitvoering voldaan is aan de daaraan te stellen eisen (112 inhuurprocessen)**

	norm	■	aantal keren dat norm van toepassing is	percentage waarbij aan norm voldaan is
1	er vindt bewaking plaats van de te leveren prestaties, de doorlooptijd en de begroting	■	111	35,1
2	tussentijdse betaling vindt plaats na controle van de geleverde prestaties en eventuele meerkosten	■	111	9,0

Betreffende de controle op de levering van de gefactureerde prestaties (prestatieverklaring) maakt de Rekenkamer onderscheid tussen enerzijds een kwantitatieve beoordeling (beoordeling gedeclareerde uren) en anderzijds een kwalitatieve beoordeling (beoordeling kwaliteit diensten).¹⁶ Ongeacht de wijze van beoordelen is de Rekenkamer van mening, dat dit zichtbaar gemaakt dient te worden middels een deugdelijke onderbouwing.

tussentijdse bewaking

Uitgevoerde opdrachten dienen regelmatig te worden geëvalueerd.

De Gemeentelijke Brandweer Rotterdam heeft voor de interim-vervulling van de functie van districtscommandant een beroep gedaan op het bureau Rijnmanagement. Een medewerker van dit bureau is vanaf april 2001 deze functie gedurende een jaar gaan vervullen. Tussentijdse evaluaties met betrekking tot het functioneren van deze interim-manager hebben wel plaatsgevonden doch zijn, in strijd met het protocol, nooit vastgelegd. Een gedegen eindevaluatie wordt hierdoor bemoeilijkt.

Daarnaast bleek, door het ontbreken van urenstaten of specificaties bij de factuur, niet of er gecontroleerd is of de in rekening gebrachte prestaties ook daadwerkelijk zijn geleverd. De facturen zijn overigens regelmatig voor akkoord getekend door dezelfde functionaris (de commandant van de Brandweer, hoofd van dienst) die ook het contract heeft ondertekend. Met het voor akkoord tekenen van de factuur heeft de commandant, als budgethouder en aanvrager, impliciet getekend voor de prestatieverklaring. Naar de mening van de Rekenkamer ontbreekt hier de vereiste administratieve functiescheiding. Financieel belang casus: € 60.578.

16 R.W. Starreveld, H.B. de Mare, E.J. Joëls, *Bestuurlijke Informatieverzorging, Typologie van de toepassingen*, Alphen aan den Rijn, 1997.

De Rekenkamer constateert evenwel dat bij tussentijdse betalingen de controle op de levering van de gefactureerde prestaties slechts zelden (9,0%) zichtbaar wordt gemaakt.

geen inzicht in geleverde prestaties

Tussentijdse betalingen worden verricht na beoordeling van geleverde prestaties.

De directeur van Werkstad werd van december 2000 tot juni 2001 vervangen door de directeur SEZ.

Begin 2001 werd door Werkstad een interim hoofd Bedrijfsvoering aangehouden van het bureau Boven Maat Holding B.V. Dit hoofd Bedrijfsvoering is per 1 juni 2001 gaan fungeren als directeur a.i. als opvolger van de directeur SEZ.

Tijdens het Rekenkameronderzoek bleek dat met de directeur a.i. niet alleen een contract was afgesloten middels Boven Maat Holding B.V. doch tevens middels Maatpak B.V. Er waren derhalve twee identieke contracten afgesloten die beide, voor de gemeente, ondertekend waren door de controller van Werkstad. Waarom voor deze constructie is gekozen is door Werkstad nooit duidelijk gemaakt.

De directeur a.i. voerde tot januari 2002 zijn werkzaamheden gedurende 1 dag per week uit via Boven Maat Holding B.V. en gedurende 3 dagen per week via Maatpak B.V.

Daar elke factuur slechts het aantal gedeclareerde dagen vermeldde, en Werkstad zelf geen urenstaten bijhield, kon desgevraagd niet inzichtelijk gemaakt worden op welke wijze dubbelbetalingen werden voorkomen.

De met de inhuur van de directeur a.i. gepaard gaande kosten bleken te zijn geboekt onder uitzendkrachten.

Financieel belang casus: € 356.709.

Daarnaast worden prestatieverklaringen regelmatig getekend door dezelfde functionarissen die de inhuurovereenkomsten ondertekend hebben. In het kader van de benodigde controletechnische functiescheiding¹⁷ acht de Rekenkamer dit niet gewenst. De Rekenkamer wijst op de mogelijk hieruit voortvloeiende negatieve gevolgen voor het interne controlerisico.¹⁸ De bevoegdheid tot het mogen afsluiten

17 Controletechnische functiescheiding: verdeling van taken en bevoegdheden binnen een huishouding, zodanig dat langs meerdere functioneel gescheiden wegen registraties tot stand komen die bruikbaar zijn om onderling te worden afgestemd. Uit: B.A.J. Westra RA RC en M.J.Th. Mooijekind RA, *Compendium van de accountantscontrole: Grondslagen, controleproces en vaktechniek*, 3e druk, Ede, 1997.

18 Interne controlerisico: het risico dat materiële onjuistheden niet of niet tijdig door de interne controle worden voorkomen, dan wel niet of niet tijdig wordenesignaleerd en gecorrigeerd. Uit: B.A.J. Westra RA RC en M.J.Th. Mooijekind RA, *Compendium van de accountantscontrole: Grondslagen, controleproces en vaktechniek*, 3e druk, Ede, 1997.

van inhuurovereenkomsten kan beter gescheiden zijn van de bevoegdheid tot het mogen beoordelen van de geleverde prestaties.

Ook de bewaking van de te leveren prestaties, de doorlooptijd en begroting middels tussentijdse evaluaties vindt onvoldoende plaats (35,1%). Daar waar de Rekenkamer voortgangsrapportages aantrof, betroffen het doorgaans rapportages opgesteld door de ingehuurde bureaus. De Rekenkamer acht het, in verband met mogelijke conflicten later, van groot belang dat de opdrachtgever op dit punt zelf initiatief neemt.

VI-4 conclusies

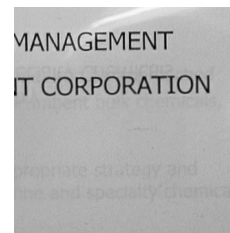
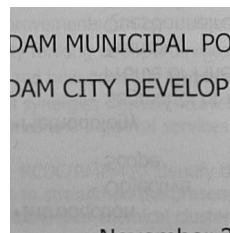
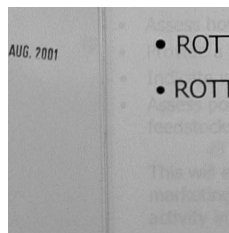
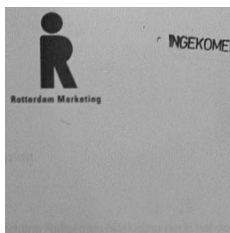
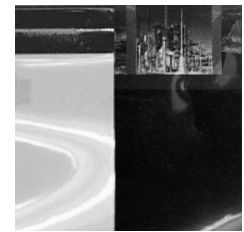
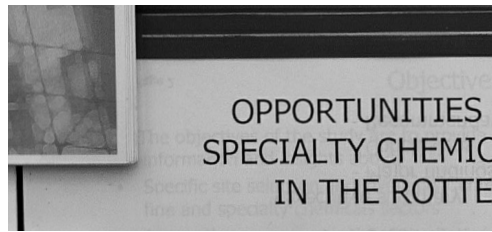
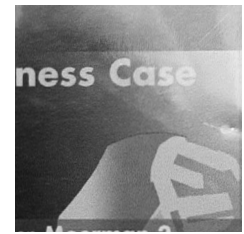
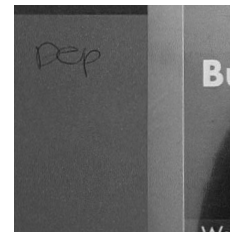
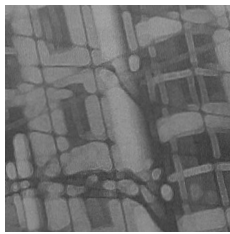
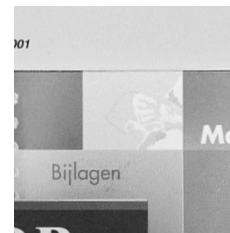
De Rekenkamer concludeert dat de vierde fase van de inhuur van externe deskundigheid – de uitvoering – met een score van 3,5 niet voldoet aan de minimaal daaraan te stellen (rechtmatigheids-)eisen.

De tussentijdse bewaking van de te leveren prestaties, de doorlooptijd en begroting vindt naar de mening van de Rekenkamer onvoldoende plaats. Ongeveer een derde van de diensten/directies maakt gebruik van tussentijdse rapportages en/of evaluaties.

De diensten/directies maken, bij tussentijdse betalingen, de beoordeling van de geleverde prestaties onvoldoende zichtbaar middels deugdelijke onderbouwingen, zoals urenstaten en specificaties van werkzaamheden. Daarnaast nemen de diensten/directies bij deze beoordeling niet altijd de vereiste controletechnische functiescheiding in acht.

REKEN
KAMER
ROTTERDAM

ELK UUR OP EEN FACTUUR



VII beëindiging

VII-1 inleiding

De uitvoering van de opdracht door de externe deskundige is beëindigd. Er wordt in deze fase gekeken of de geleverde prestatie in overeenstemming is met de opdracht. Daarnaast vindt betaling aan de opdrachtnemer plaats. Allereerst wordt in dit hoofdstuk aangegeven op welke normen de beëindiging is getoetst. Daarna worden de onderzoeksbevindingen gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de hieraan verbonden conclusies.

VII-2 normen

De beëindiging van het inhuurproces is getoetst aan de normen zoals deze zijn weergegeven in tabel VII-1. Deze zijn alle ontleend aan het protocol. De Rekenkamer heeft bij haar normering onderscheid gemaakt naar interim-managers of andere interim-functie vervullingen, externe adviseurs en ICT-deskundigen. Op een norm kan 1 punt, 0,5 punt of 0 punten worden gescoord.

tabel VII-1 normen voor *beëindiging*

norm	
1	■ De betaling vindt plaats na controle van de geleverde prestaties en meerkosten
2	■ Bij wanprestatie of onaanvaardbare meerkosten wordt actie ondernomen

Per inhuurproces kan minimaal 0 punten worden gescoord (aan geen enkele van toepassing zijnde norm wordt voldaan) en maximaal 10 punten (aan alle van toepassing zijnde normen wordt voldaan). De beide normen tellen even zwaar. De beëindiging voldoet aan de door de Rekenkamer gestelde eisen indien er minimaal een score van 5,5 wordt behaald.

VII-3 bevindingen

Tabel VII-2 geeft per dienst/directie de oordelen ten aanzien van de beëindiging van de verstrekte opdrachten.

tabel VII-2 gemiddelde scores voor beëindiging

	aantal onderzochte processen	gemiddelde score
DSO ■	1	10,0
DS+V ■	2	7,5
RET ■	5	6,0
DBV ■	2	5,0
DOO ■	1	5,0
FIN ■	3	5,0
GKB ■	1	5,0
GW ■	1	5,0
JZ ■	2	5,0
Multibedrijven ■	3	5,0
S&CZ ■	1	5,0
SEZ ■	3	5,0
GBR ■	5	4,4
Projectgroep Veilig ■	2	2,5
GHR ■	10	1,0
SoZaWe ■	6	0,8
DPO ■	3	0,0
GGD ■	2	0,0
Kpl. bestuur ■	1	0,0
OBR ■	1	0,0
Rekenkamer ■	1	0,0
ROTEB ■	2	0,0
SOB ■	1	0,0
Stadstoezicht ■	3	0,0
Wereldmuseum ■	1	0,0
totaal ■	63¹⁹	2,8 *

* Dit gemiddelde is een gewogen gemiddelde.

De Rekenkamer stelt vast dat de beëindiging met een score van 2,8 niet voldoet aan de minimaal gestelde eisen. Slechts drie diensten/directies voldoen aan de minimaal te stellen eisen. Als best presterende dienst kan DSO genoemd worden. DSO heeft de eindfacturen zichtbaar voorzien van een objectieve constatering van de geleverde prestaties.

Helaas scoren de meeste diensten/directies voor deze norm onvoldoende. Dit is meestal het directe gevolg van het betalen van de facturen zonder een zichtbare

¹⁹ het aantal onderzochte casus voor deze fase is kleiner dan het aantal onderzochte cases in de eerste drie fasen van het inhurenproces. De reden hiervoor is dat niet elk onderzocht inhurenproces in 2001 was beëindigd en daarmee ook niet beoordeeld kon worden voor deze fase.

beoordeling van de geleverde prestatie dan wel het tekenen voor de prestatieverklaring door dezelfde persoon die tevens de inhuurovereenkomst heeft getekend.

beëindiging overeenkomst na wanprestatie en ongepast gedrag

Bewaking van het inhuurproces betekent ook het zonodig ondernemen van gepaste actie.

Een medewerker van een extern bureau was, na een goed verlopen selectieprocedure, door Gemeentewerken vanaf april 2001 ingehuurd als werfmanager a.i. op een werf. Tijdens een bijeenkomst van de directeur Buitenruimte en de werfmanagers in oktober 2001, was het gedrag van de ingehuurde werfmanager dusdanig ongepast dat dit tot beëindiging van de inhuurovereenkomst leidde. Daarenboven bleek de werfmanager a.i., tijdens de uitoefening van haar functie, zonder mandaat overeenkomsten met andere externe deskundigen afgesloten te hebben tegen soms onacceptabele tarieven. Het externe bureau is door Gemeentewerken aansprakelijk gesteld voor eventuele financiële schade ten gevolge van het zonder mandaat handelen van de ingehuurde werfmanager.
Financieel belang casus: € 109.855.

Volgens bijlage III ontlopen, voor deze fase, de onderscheiden soorten van inhuur van externe deskundigheid elkaar niet veel. Voor alle soorten van inhuur geldt dat nauwelijks een derde van de te behalen score voor beëindiging wordt gehaald. Tabel VII-3 toont de mate waarin aan elke norm is voldaan.

tabel VII-3 mate waarin op de afzonderlijke normen van de *beëindiging* voldaan is aan de daaraan te stellen eisen (63 inhuurprocessen)

		norm	■	aantal keren dat norm van toepassing is	percentage waarbij aan norm voldaan is
1	betaling vindt plaats na controle van geleverde prestaties en meerkosten	■		63	6,3
2	bij wanprestatie of onaanvaardbare meerkosten vindt actie plaats	■		1	100,0

Uit de tabel valt op te maken, dat ook bij betalingen van de eindfacturen de beoordeling van de geleverde prestaties zelden zichtbaar wordt gemaakt middels een deugdelijke onderbouwing.

VII-4 conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de vijfde fase van de inhuur van externe deskundigheid – de beëindiging – met de allerlaagste score van 2,8 niet voldoet aan de daaraan minimaal te stellen (rechtmatigheids-)eisen.

De diensten/directies maken bij de betalingen van de eindfacturen de beoordeling van de geleverde prestaties onvoldoende zichtbaar middels urenstaten, specificaties en dergelijke. Daarnaast worden prestatieverklaringen soms getekend door personen die tevens de inhuurovereenkomsten hebben ondertekend. Aan de eis van functiescheiding wordt derhalve niet voldaan.

VIII evaluatie

VIII-1 inleiding

De opdracht is afgerond. De opdrachtgever dient nu aandacht te schenken aan de mogelijke lessen die uit de voorgaande fasen van het inhuurproces te trekken zijn. In dit hoofdstuk wordt aangegeven op welke normen de evaluatie is getoetst. Verder worden de onderzoeksbevindingen gepresenteerd en het hoofdstuk wordt afgesloten met de aan de evaluatie verbonden conclusies.

VIII-2 normen

De voor de evaluatie te hanteren normen in tabel VIII-1 zijn alle ontleend aan het protocol. De Rekenkamer heeft bij haar normering onderscheid gemaakt naar interim-managers of andere interim-functie vervullingen, externe adviseurs en ICT-deskundigen.

Op een norm kan 1 punt, 0,5 punt of 0 punten worden gescoord.

tabel VIII-1 normen voor *evaluatie*

	norm
1	■ het proces van inhuur is geëvalueerd
2	■ de externe deskundigheid is benut zoals beoogd

Per inhuurproces kan minimaal 0 punten worden gescoord (aan geen enkele van toepassing zijnde norm wordt voldaan) en maximaal 10 punten (aan alle van toepassing zijnde normen wordt voldaan). De beide normen tellen even zwaar. De evaluatie voldoet aan de door de Rekenkamer gestelde eisen indien er minimaal een score van 5,5 wordt behaald.

VIII-3 bevindingen

Tabel VIII-2 geeft per dienst/directie de oordelen met betrekking tot evaluatie van de inhuur van externe deskundigheid.

tabel VIII-2

gemiddelde scores voor evaluatie

	aantal onderzochte processen	gemiddelde score
SEZ ■	3	9,2
SoZaWe ■	6	8,3
DOO ■	1	5,0
DBV ■	2	5,0
Kpl. bestuur ■	1	5,0
FIN ■	3	5,0
Multibedrijven ■	3	5,0
OBR ■	1	5,0
Projectgroep Veilig ■	2	5,0
GGD ■	2	5,0
GW ■	1	5,0
S&CZ ■	1	5,0
SOB ■	1	5,0
GBR ■	5	4,0
DPO ■	3	3,3
Stadstoezicht ■	3	3,3
DS+V ■	2	2,5
GHR ■	10	2,5
ROTEB ■	2	2,5
DSO ■	1	0,0
GKB ■	1	0,0
JZ ■	2	0,0
Rekenkamer ■	1	0,0
RET ■	5	0,0
Wereldmuseum ■	1	0,0
totaal ■	63²⁰	3,8*

* Dit gemiddelde is een gewogen gemiddelde.

De Rekenkamer stelt vast dat de evaluatie met een gemiddelde score van 3,8 niet voldoet aan de minimaal gestelde eisen. De twee diensten/directies die in deze fase wel voldoen aan de minimaal daaraan te stellen eisen, te weten SEZ en SoZaWe, hebben dit met name te danken aan een hoge score voor de norm 'het proces van inhuur is geëvalueerd'.

20 Het aantal onderzochte casus voor deze fase is kleiner dan het aantal onderzochte casus in de eerste drie fasen van het inhuurproces. De reden hiervoor is dat niet elk onderzocht inhuurproces in 2001 was beëindigd en daarmee ook niet geëvalueerd kon worden.

Voor wat betreft de te onderscheiden soorten inhuur van externe deskundigheid kan uit bijlage III opgemaakt worden dat de inhuur voor externe advisering opvallend beter scoort dan de inhuur van interim-functievervulling en ICT-deskundigheid. Dit wordt veroorzaakt door de zeer hoge score op de norm 'de externe deskundigheid is benut zoals beoogd'. De inhuur van interim-management en ICT-deskundigheid scoort relatief laag, doordat evaluaties, opleveringsverslagen en dergelijke veelal niet voorhanden waren.

Tabel VIII-3 toont de mate waarin aan elke norm wordt voldaan.

tabel VIII-3 **mate waarin op de afzonderlijke normen van de evaluatie voldaan is aan de daaraan te stellen eisen (63 inhuurprocessen)**

	norm	■	aantal keren dat norm van toepassing is	percentage waarbij aan norm voldaan is
1	het proces van inhuur is geëvalueerd	■	63	11,3
2	de externe deskundigheid is benut zoals beoogd	■	63	65,1 ²¹

De Rekenkamer stelt vast dat de inhuurprocessen slechts zelden zichtbaar door inhurende diensten/directies worden geëvalueerd. De Rekenkamer merkt hierbij op dat veel van de verkregen rapportages geen evaluatieverslagen betroffen van de opdrachtgevers doch meer voortgangsrapportages waren van de ingehuurd bureaus.

In de meeste gevallen blijkt de externe deskundigheid ook zichtbaar benut zoals van tevoren beoogd. Evaluaties, opleveringsverslagen en dergelijke zijn echter niet altijd aanwezig.

gedegen eindevaluatie

Volgens het protocol dient na beëindiging van de inhuuropdracht een evaluatie uitgevoerd te worden.

Een medewerker van Ernst & Young heeft ruim zes maanden een interim-managementfunctie vervuld bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe). Na beëindiging van de opdracht is door de directeur Middelen van SoZaWe de inhuur van de interim-manager uitvoerig geëvalueerd.

Door middel van een dergelijke evaluatie kan worden bepaald of de afgesproken

²¹ De Rekenkamer merkt op dat zij geen inhuurprocessen heeft aangetroffen waarbij de inhuur van externe deskundigheid niet werd benut zoals beoogd. De vermelde 65% wordt veroorzaakt door het ontbreken van evaluatie- dan wel opleveringsverslagen.

resultaten zijn behaald, de externe deskundigheid is benut zoals beoogd en of lering uit het inhuurproces kan worden getrokken.

In de evaluatie van SoZaWe kwamen de volgende elementen naar voren:

- de oorspronkelijke opdrachtformulering;
- het eindresultaat, waaronder toepasbaarheid, juistheid van conclusies en aanbevelingen en kosten versus baten;
- de meerwaarde van de interim-manager, waaronder inbreng, kennis van de branche, zicht op de problematiek en inlevingsvermogen;
- de communicatie, waaronder presentatie voortgang, afdelingsoverleg, individuele gesprekken, kwaliteit tussentijdse terugkoppeling en wijze van samenwerking;
- de ondersteuning aan de interim-manager door Ernst & Young;
- de eindconclusie ten aanzien van het interim-management.

Daarnaast is door SoZaWe aandacht besteed aan het inhuurproces zelf. Bij deze evaluatie waren de directeur Middelven van SoZaWe, de interim-manager zelf en de verantwoordelijke persoon bij Ernst & Young aanwezig. Tijdens deze bijeenkomst is besproken en vastgelegd welke leereffecten bij dit inhuurproces onderkend konden worden.

Financieel belang casus: € 140.402.

VIII-4 conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de zesde en laatste fase van de inhuur van externe deskundigheid – de evaluatie – met een score van 3,8 niet voldoet aan de minimaal daaraan te stellen (rechtmatigheids-)eisen. Nadat de opdracht is afgerond maken de diensten zelden gebruik van de mogelijkheid om het inhuurproces te evalueren. De Rekenkamer constateert dan ook dat de diensten/directies onvoldoende oog hebben voor de uit de inhuurprocessen voortvloeiende leereffecten.

Diensten en directies blijken over het algemeen de externe deskundigheid zichtbaar te benutten zoals van te voren is beoogd.

IX conclusies

IX-1 omvang en presentatie

In 2001 is door het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten € 41 miljoen uitgegeven aan de inhuur van externe deskundigheid. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat deze uitgaven slechts voor een deel (41%) als bestuursinformatie worden verantwoord in het p&o profiel (personeel derden, 3.0.0). Het overgrote deel van deze uitgaven (59%) wordt verwerkt in de kostenverdeelstaten van concern en diensten middels de economische categorieën 1.0.0, salarissen en sociale lasten (niet toegestaan), 3.3.0, duurzame goederen en 3.4.0, overige goederen en diensten. Omdat echter het p&o profiel, voor wat betreft de inhuur van derden, is gebaseerd op economische categorie 3.0.0 (personeel van derden), zijn deze uitgaven voor het bestuur onzichtbaar.

Daarnaast blijkt in de praktijk door de ADR, de Directie Financiën en de diensten onvoldoende aandacht geschonken te worden aan de kwaliteit van de wel zichtbaar gepresenteerde, extracomptabele, gegevens in het p&o profiel. De hierin gepresenteerde bedragen sluiten vaak niet aan bij die in de kostenverdeelstaten. Ook wordt de voorgeschreven indeling naar interim-managers, externe adviseurs en uitzendkrachten niet altijd aangehouden.

Overigens heeft de Rekenkamer geconstateerd dat het p&o profiel alleen in de jaarverslagen van de diensten wordt gehanteerd en niet in het concernjaarverslag. De Raad blijft derhalve, voor de gemeente als geheel, verstoken van gedetailleerde informatie over de inhuur van externe adviseurs, interim-managers en uitzendkrachten en de hiervoor geldende normen (respectievelijk 0,45%, 0,45% en 5,2% van de totale loonsom). Normen die niet worden gehanteerd en waarvan niemand de oorsprong kent. Het niet voldoen aan deze normen heeft daarom geen enkele signaalwerking.

Gegeven bovenvermelde tekortkomingen concludeert de Rekenkamer dat de bruikbaarheid van de in het p&o profiel gepresenteerde gegevens betreffende de inhuur van externe deskundigheid zonder meer nihil genoemd kan worden.

IX-2 doel, selectie en verstrekking

De Rekenkamer concludeert dat de diensten/directies doelbewust inhuren. Voordat men overgaat tot de inhuur van externe deskundigheid worden knelpunten, die de inzet van specifieke deskundigheid noodzakelijk maken, zichtbaar

gesignaleerd. Daarnaast heeft men zich een goed beeld gevormd van de kennis en vaardigheden die nodig zijn om de knelpunten te kunnen verhelpen. Niet duidelijk is of men hierbij de afweging maakt of eigen deskundigheid ingezet kan worden.

De Rekenkamer constateert dat de selectie van externe deskundigheid en het afsluiten van overeenkomsten met de uiteindelijk geselecteerde externe deskundigen aanmerkelijk te wensen overlaat. Offertes worden over het algemeen met inachtneming van de vereiste waarborgen beoordeeld, doch per inhuurproces onvoldoende in aantal aangevraagd (verplichting is minimaal twee offertes).

Deze onvolkomenheden in de offerteprocedure gaan gepaard met een bescheiden aandacht voor mogelijke relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit kan op den duur leiden tot negatieve beeldvorming omtrent de vereiste belangenscheiding bij de selectie van in te huren externe deskundigheid. Naar de mening van de Rekenkamer dient de gemeente te allen tijde de schijn te vermijden dat bevriende externen ingehuurd kunnen worden zonder dat andere bureaus in de gelegenheid gesteld worden om mee te dingen naar opdrachten.

De Rekenkamer constateert tevens dat er door de diensten/directies weinig initiatieven ondernomen worden om middels gezamenlijke inhuur te komen tot een reductie van tarieven. Ook de Stuurgroep ICR heeft geen voornemens om te komen tot raamovereenkomsten voor de inhuur van externe deskundigheid. De Rekenkamer is van mening dat hierdoor de kans op financiële schaalvoordelen niet wordt benut.

In het protocol is het bestaan van een vaste adviesrelatie tussen een dienst/directie en een extern bureau een legitieme reden om af te zien van het aanvragen van meer dan één offerte. De Rekenkamer is van mening dat vaste adviesrelaties enerzijds een zekere continuïteit waarborgen doch anderzijds op den duur ten koste gaan van zinvolle marktwerking. Ook kunnen zij de beeldvorming omtrent een zakelijk selectieproces negatief beïnvloeden.

In de praktijk blijkt regelmatig dat aan het hoofd van dienst ondergeschikte functionarissen overeenkomsten met externe bureaus ondertekenen. Het protocol verbiedt een dergelijke doormandatering daar de hoofden van dienst op de hoogte dienen te zijn van de strekking van de opdrachten binnen hun dienst aan externen. De Rekenkamer acht dit verbod weinig praktisch. Het hoofd van dienst moet zich hierover laten informeren met behulp van overzichten uit het reguliere managementinformatiesysteem.

IX-3 uitvoering en beëindiging van het inhuurproces en benutting leereffecten

Zowel tijdens de uitvoering van de opdracht als na beëindiging worden er door de diensten/directies betalingen verricht voor de in rekening gebrachte prestaties. De Rekenkamer constateert dat betreffende deze betalingen de uit te voeren controles op de geleverde prestaties door de diensten/directies onvoldoende zichtbaar worden gemaakt middels deugdelijke onderbouwingen, zoals urenstaten, specificaties van werkzaamheden e.d. Hierbij wordt door de diensten/directies ook niet altijd de vereiste controletechnische functiescheiding in acht genomen. Het komt regelmatig voor dat functionarissen die inhuurcontracten ondertekenen tevens de hierbij behorende facturen accorderen voor de beoordeling van de geleverde, en gefactureerde, prestaties.

De Rekenkamer concludeert dat de bewaking van de te leveren prestaties, doorlooptijd en begrotingen met behulp van tussentijdse evaluaties onvoldoende plaatsvindt. Daar waar de Rekenkamer dergelijke rapportages aantrof waren deze meestal opgesteld door de ingehuurde bureaus. De Rekenkamer acht op dit punt, ter voorkoming van problemen achteraf, meer initiatief zonder meer op zijn plaats.

Ook blijken diensten/directies in de praktijk weinig gebruik te maken van evaluaties teneinde de inhuurprocessen zelf te beoordelen. De Rekenkamer acht dit echter zeer zinvol, daar men hiermee tot voortschrijdende inzichten kan komen die uiteindelijk weer kunnen leiden tot een verdere stroomlijning van het inhuurproces. Naar de mening van de Rekenkamer hebben diensten/directies onvoldoende oog voor de uit de inhuurprocessen voortvloeiende leereffecten.

De externe deskundigheid wordt over het algemeen zichtbaar benut zoals van tevoren is beoogd. Documenten, zoals evaluaties en opleveringsverslagen, waaruit dit opgemaakt kan worden zijn echter niet altijd aanwezig.

IX-4 eindoordeel, rechtmatigheid en doelmatigheid

IX-4-1 eindoordeel

De hierboven uiteengezette deeloordelen laten zich verenigen in een allesomvattend eindoordeel betreffende de inhuur van externe deskundigheid door het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten in het jaar 2001.

In onderstaand overzicht worden van het gehele inhuurproces de gemiddelde scores per dienst/directie weergegeven.

tabel IX-1

gemiddelde totaalscores per dienst/directie

	aantal onderzochte processen	gemiddelde score
DBV ■	2	6,5
Rekenkamer ■	1	6,4
DOO ■	2	6,3
FIN ■	4	6,3
Bibliotheek ■	3	5,9
S&CZ ■	2	5,9
SEZ ■	3	5,9
SenR ■	2	5,8
Brandweer ■	2	5,7
JZ ■	2	5,6
Multibedrijven ■	3	5,5
SOB ■	1	5,4
SoZaWe ■	7	5,3
Burgerzaken ■	1	5,2
DSO ■	3	5,2
GW ■	5	5,2
RET ■	8	4,5
DPO ■	3	4,3
GBR ■	7	4,3
GGD ■	3	4,2
GKB ■	1	4,2
DS+V ■	2	4,2
GHR ■	23	4,1
Wereldmuseum ■	1	4,0
OBR ■	9	3,9
Kpl. bestuur ■	1	3,9
Stadstoezicht ■	3	3,8
ROTEB ■	3	3,4
Projectgroep Veilig ■	4	3,2
Werkstad ■	1	2,8
totaal ■	112	4,7*

* Dit gemiddelde is een gewogen gemiddelde.

De Rekenkamer stelt vast dat met een gemiddelde score van 4,7 de inhuur van externe deskundigheid door het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten in 2001 niet voldoet aan de minimaal daaraan te stellen eisen.

Van alle geselecteerde diensten/directies voldoen elf wel aan de daaraan te stellen eisen. De diensten GW, SOB en SoZaWe voldoen met een score van respectievelijk 6,0, 6,3 en 5,7 overigens ook aan de minimaal te stellen eisen indien het volgen van interne mandateringsregelingen, hetgeen strijdig is met het protocol, bij de beoordeling geaccepteerd zou zijn.

Voorts concludeert de Rekenkamer dat er met betrekking tot de score een neer-gaande trend valt te onderkennen tussen de verschillende fasen van het inhuur-proces. Het staafdiagram uit bijlage III geeft deze trend treffend weer.

De totaalscore overziend, wil de Rekenkamer benadrukken dat zij, met het accepteren van een foutenmarge van 4,5 punt op de te behalen 10 punten per casus, bij haar beoordeling de lat laag heeft gelegd.

IX-4-2 rechtmatigheid en doelmatigheid

In paragraaf 1-3-3 heeft de Rekenkamer kort uiteengezet dat de beoordeling van het gehele inhuurproces een rechtmatigheidstoets is, waarbinnen tegelijkertijd de doelmatigheid van de uitgaven wordt getoetst. Met haar oordeel betreffende de rechtmatigheid van de uitgaven geeft de Rekenkamer dus impliciet een oordeel over de doelmatigheid van de uitgaven.

Teneinde te komen tot een gefundeerde uitspraak betreffende de rechtmatigheid van de uitgaven die met de inhuur van externe deskundigheid gepaard zijn gegaan, is de Rekenkamer uitgegaan van de scores op casusniveau.

Van de 112 onderzochte casus scoren er 38 een 5,5 of hoger en voldoen daarmee aan de minimaal te stellen eisen. De 74 casus die niet voldoen, worden als onrecht-matig aangemerkt. Dit komt neer op een percentage van 66%.

Uitgedrukt in financieel belang vertegenwoordigen de 38 casus die een 5,5 of hoger scoren € 5.372.941 aan uitgaven, oftewel 41% van de € 13.026.299 aan totaal beoordeelde uitgaven. De overige 59% aan uitgaven, te weten € 7.653.358 is dus gekoppeld aan 74 inhuurprocessen die niet voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Concluderend stelt de Rekenkamer dat van de € 13.026.299 aan totaal beoordeelde uitgaven, € 5.372.941 rechtmatig tot stand is gekomen en € 7.653.358 onrechtmatig.

Tabel IX-2 geeft de verdeling tussen rechtmatige en onrechtmatige uitgaven per dienst weer.

tabel IX-2

Rechtmatig versus onrechtmatig bedrag

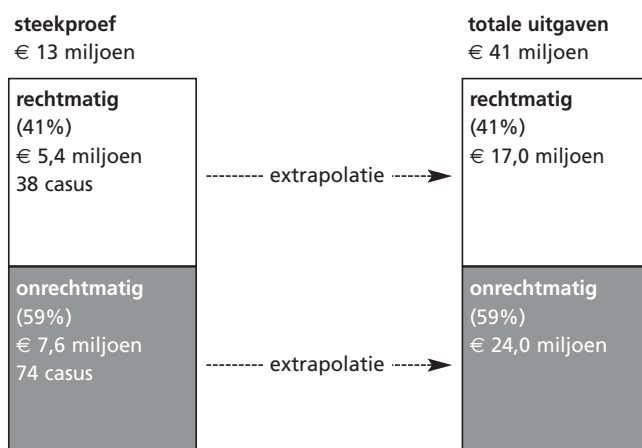
dienst/directie	financieel belang	rechtmatig bedrag	onrechtmatig bedrag	percentage rechtmatig
FIN	987.650	987.650		100 %
Rekenkamer	36.268	36.268		100 %
SCZ	237.969	237.969		100 %
Bibliotheek	236.324	207.019	29.305	88 %
SenR	207.167	176.116	31.051	85 %
DSO	276.868	227.152	49.716	82 %
DBV	95.881	71.729	24.152	75 %
SoZaWe	715.448	496.619	218.829	69 %
DOO	271.665	162.163	109.502	60 %
JZ	58.534	34.554	23.980	59 %
Multibedrijven	260.611	142.214	118.397	55 %
GHR	3.429.456	1.828.959	1.600.497	53 %
SEZ	200.956	104.243	96.713	52 %
GW	365.445	157.744	207.701	43 %
Stadstoezicht	194.972	71.395	123.577	37 %
Brandweer	227.660	60.578	167.082	27 %
RET	730.669	136.497	594.172	19 %
GBR	1.311.427	234.072	1.077.355	18 %
Burgerzaken	41.000		41.000	0 %
DPO	231.794		231.794	0 %
DS+V	47.838		47.838	0 %
GGD	353.086		353.086	0 %
GKB	27.431		27.431	0 %
Kpl. bestuur	184.387		184.387	0 %
OBR	905.951		905.951	0 %
Projectgroep Veilig	693.083		693.083	0 %
ROTEB	270.919		270.919	0 %
SOB	34.325		34.325	0 %
Wereldmuseum	34.806		34.806	0 %
Werkstad	356.709		356.709	0 %
totaal	13.026.299	5.372.941	7.653.358	41 %

De Rekenkamer merkt op dat er geen causaal verband bestaat tussen het financieel belang van de casus en de behaalde score.

Gezien het feit dat de Rekenkamer met 112 casus en een financieel belang van € 13 miljoen, oftewel 32% van de totale uitgaven aan externe deskundigheid, een representatieve steekproef heeft genomen komt zij, na extrapolatie, tot de slotsom

dat van de totale € 41 miljoen aan inhuuruitgaven, € 17,0 miljoen rechtmatig tot stand is gekomen en € 24,0 miljoen onrechtmatig. Schematisch heeft de Rekenkamer dit als volgt samengevat.

figuur IX-1 van steekproef naar totale uitgaven



IX-5 tot slot

Het protocol bevat bepalingen over de wijze waarop binnen de gemeente Rotterdam externe deskundigheid wordt ingehuurd. Evenals de hoofden van dienst, zoals bleek uit de DPO-evaluatie, acht de Rekenkamer de opgenomen bepalingen waardevol. Het naleven van deze bepalingen bij de inhuur van externe deskundigheid resulteert in doel- en rechtmatige inhuurprocessen.

Op basis van haar onderzoeksbevindingen moet de Rekenkamer echter concluderen dat het protocol in haar huidige vorm niet voldoet. De achterliggende oorzaak hiervan is dat het protocol zeer verkokerd door DPO binnen het concern is uitgezet zonder dat de Directie Financiën hierbij betrokken is geweest. Het protocol is alleen middels een brief aan de hoofden van dienst en de hoofden P&O geïntroduceerd. Door deze handelwijze heeft het protocol nooit een plaats gekregen binnen het financiële beheer van de gemeente Rotterdam en zijn de AO-beschrijvingen van de diensten nooit aangepast. Als gevolg hiervan werken veel diensten nog steeds conform hun eigen, onaangepaste, inkoopprocedures.

Op zowel landelijk als gemeentelijk niveau is regelmatig aandacht geschonken aan de negatieve bijwerkingen van het inhuren van veel externe deskundigheid. Hierbij werd vooral aandacht besteed aan de mogelijke verzwakking van de eigen

organisatie, de invloed die externen kunnen uitoefenen, de hoge kosten die deze inhuur met zich meebrengt en de mogelijke integriteitsproblemen.

Binnen de gemeente Rotterdam is de norm gesteld dat de totale kosten van inhuur van externe deskundigheid niet hoger mogen zijn dan 0,90% (0,45% + 0,45%) van de totale loonsom. De conclusie van de Rekenkamer hieromtrent is dat deze norm bij lange na niet wordt gehaald. Uit het onderzoek blijkt dat dit 5,4% is. Bovendien functioneert de norm niet omdat het bestaan van deze norm nauwelijks bekend is, deze norm niet wordt gehanteerd als toetsnorm en de oorsprong van deze norm bovendien onduidelijk is. Een signaalwerking richting College en Raad heeft deze norm dan ook niet.

Deze laatste conclusie wordt versterkt door het feit dat er voor de Raad op concernniveau nauwelijks financiële informatie omtrent de inhuur van externe deskundigheid beschikbaar is. Zoals reeds eerder is opgemerkt kent het concernjaarverslag geen r&o-profiel waarin de kosten van de inhuur van externen uitgesplitst worden.

X aanbevelingen

De Rekenkamer komt op grond van haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen. De aanbevelingen zijn verdeeld in meer algemene aanbevelingen en specifieke aanbevelingen.

X-1 algemene aanbevelingen

- 1 De Rekenkamer beveelt het College en de Raad aan tot een standpunt te komen omtrent de gewenste politiek bestuurlijke relevantie van de in het P&O profiel (jaarverslag) gepresenteerde gegevens betreffende de inhuur van externe deskundigheid. Indien het College en de Raad een verbetering van de kwaliteit van deze gegevens wensen doet de Rekenkamer hen de volgende aanbevelingen:
 - Enerzijds het uitbreiden van het P&O profiel met de inhuuruitgaven die onder andere economische categorieën verwerkt worden (3.3.0, duurzame goederen en 3.4.0, overige goederen en diensten) en anderzijds het intensiveren van de bewaking van de kwaliteit van deze gegevens. Die bewaking komt dan voor rekening van zowel de controller van de dienst/directie, de concerncontroller (Directie Financiën) als de controlerende accountant (ADR).
 - In het concernjaarverslag, naar analogie van de jaarverslagen van de diensten, een overzicht op nemen van de kosten voor de inhuur van externe deskundigheid, uitgesplitst naar interim-managers, externe adviseurs en uitzendkrachten.
 - De Directie Financiën en de Directie P&O samen realistische normen laten ontwikkelen voor de toegestane omvang (als percentage van de totale loonsom) van de inhuur van externe deskundigheid. Het College dient aan te geven hoe bij overschrijding van deze normen, de signaalwerking aan College en Raad vorm krijgt.
- 2 Uit het onderzoek van de Rekenkamer is duidelijk naar voren gekomen dat het protocol, te volgen bij de inschakeling van externe adviseurs en interim-managers, onvoldoende wordt nageleefd. Teneinde te komen tot een strakkere naleving van de bepalingen uit het protocol beveelt de Rekenkamer het College en de Raad dan ook aan om de bepalingen uit het protocol onder te brengen in de financiële beheersregels onder de algemene inkoopvoorwaarden (Concerngids Financiën).

- 3 De Rekenkamer beveelt omtrent de integriteit van het inhuurproces het volgende aan:
 - De Rekenkamer heeft geconcludeerd dat diensten/directies bij de selectie van in te huren externe deskundigheid bescheiden aandacht hebben voor mogelijke relaties tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. Dit kan op den duur leiden tot negatieve beeldvorming omtrent de vereiste scheiding van belangen. De Rekenkamer beveelt daarom aan om in de algemene inkoopvoorwaarden integriteitsbepalingen op te nemen, bijvoorbeeld een bepaling omtrent 'draaideurambtenaren'.
 - De Rekenkamer beveelt het College aan erop te laten toezien dat diensten/directies bij de beoordeling van de geleverde prestaties de bevoegdheid tot het aangaan van inhuurovereenkomsten en de bevoegdheid tot het beoordelen van de geleverde prestaties scheiden.
- 4 De Rekenkamer beveelt het College aan te komen tot raamovereenkomsten voor de inhuur van generieke externe deskundigheid. De Rekenkamer ziet de Stuurgroep ICR als de meest aangewezen instantie hiervoor. Dit bureau zou tevens een database moeten beheren waarin is opgeslagen welke externen er door welke diensten de laatste jaren zijn ingehuurd. Informatie-uitwisseling tussen diensten wordt zo vergemakkelijkt. De melding bij BRIM betreffende de inhuur van interim-management kan dan komen te vervallen.
- 5 Bij de minst presterende diensten/directies vertonen de inhuurprocessen dusdanige tekortkomingen dat de Rekenkamer het College aanbeveelt om haast te maken met het verhelpen hiervan. Hierbij kan gedacht worden aan het gebruik maken van de deskundigheid ter zake van bijvoorbeeld de ADR.

X-2 wijzigingen in de bepalingen

- 6 De Rekenkamer beveelt het College aan de reikwijdte van de bepalingen uit het protocol te vergroten zodat ook de inhuur van externe deskundigheid ter ondersteuning van de bedrijfsvoering binnen de bepalingen van het protocol valt.
- 7 De Rekenkamer beveelt het College aan de bepaling omtrent de toegestane vaste adviesrelatie te verrijken met een uitleg wanneer sprake is van een vaste adviesrelatie en een horizonbepaling betreffende de toegestane duur van zo'n relatie. De Rekenkamer raadt bovendien aan om, indien een vaste adviesrelatie met een externe wordt aangegaan, een raamovereenkomst met deze externe af te sluiten.

- 8 De Rekenkamer beveelt het College aan de eis, dat alleen een hoofd van dienst geautoriseerd is tot het aangaan van inhuurovereenkomsten, los te laten en de bevoegdheid middels interne mandateringsregelingen neer te leggen op directie- en afdelingsniveau.

X-3 naleving van de bepalingen

- 9 De Rekenkamer beveelt het College aan erop toe te zien dat de uitvoering van de bepaling betreffende het aanvragen van offertes strakker te gevolgd wordt. De Rekenkamer wijst op het belang van minimaal twee offertes (uitzonderingen daargelaten) teneinde voldoende marktwerking te bewerkstelligen.
- 10 De Rekenkamer beveelt het College aan te bevorderen dat diensten/directies tijdens de inhuur van externe deskundigheid voortgang, prestaties en begrotingen bewaken middels evaluaties. Het vroegtijdig signaleren van moeilijkheden voorkomt, mits gevolgd door gepaste actie, problemen achteraf.
- 11 De Rekenkamer beveelt het College aan om te bevorderen dat diensten/directies beëindigde inhuurprocessen ter afronding evalueren en de voortschrijdende inzichten die hieruit naar voren komen aan te wenden voor een verdere stroomlijning van het inhuurproces.
- 12 De Rekenkamer beveelt het College aan erop toe te zien dat diensten/directies in de doelbepalingsfase van het inhuurproces de afweging zichtbaar maken, of eigen deskundigheid een rol kan spelen bij het verhelpen van knelpunten dan wel externe deskundigheid onvermijdelijk is. Dit is zeer zinvol voor later uit te voeren procesevaluaties.
- 13 Betreffende de door de externe bureaus in rekening gebrachte prestaties beveelt de Rekenkamer het College aan erop toe te zien dat diensten/directies de beoordeling van deze geleverde prestaties beter zichtbaar maken middels deugdelijke onderbouwingen (urenstaten, specificaties van werkzaamheden e.d.).

XI

reactie en nawoord

XI-1 reactie College van B&W en nawoord Rekenkamer

XI-1-1 reactie College van B&W

Eind december 2002 ontvingen wij uw conceptrapport 'Inhuur externen' (20 december 2002). Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van de inhoud. Medio januari 2003 is het commentaar van diensten ontvangen, dat wij in onze reactie hebben opgenomen.

U schetst hoe er wordt omgegaan met de externe inhuur en de manier waarop dit aan de Raad wordt verantwoord. Hoewel wij ons op onderdelen niet kunnen verenigen met uw onderzoeksmethode, onderschrijven wij de conclusie en aanbevelingen op hoofdlijnen.

Wij wijzen erop dat het 'Protocol te volgen bij inschakeling van externe adviseurs en interim-managers bij de gemeente Rotterdam' (hierna: het Protocol) vooral bedoeld was om [van] leereffecten in het gemeentelijk apparaat op langere termijn te realiseren.

Uw rapportage is vooral op de rechtmatigheid gericht en besteedt nauwelijks aandacht aan die leereffecten op kortere en langere termijn.

Totstandkoming protocol

Het Protocol werd op 6 april 2000 ingevoerd. Wij beoogden met het Protocol de procedures voor de inhuur van externen op hoofdlijnen te stroomlijnen en algemene elementen van kwaliteitsmanagement erin te verdisconteren. Doel van het Protocol was om de informatie over de omvang van externe inhuur te verbeteren, om de bewustwording te bevorderen van een doordachte inhuurprocedure en als stimulans om scherp te blijven op de kwaliteit van de opdrachtverstrekking en de uitvoering ervan.

Wij onderschrijven uw conclusie dat het Protocol en het P&O-profiel beter op elkaar hadden moeten worden afgestemd. Voor wat betreft de invoering van het Protocol zijn wij het eens met uw conclusie dat het té verkokerd is uitgezet. Een betere afstemming had ervoor kunnen zorgen dat het Protocol nadrukkelijker ingebed was in het financieel beheer en Administratieve Organisatie van diensten.

Werking protocol

In het Rotterdams organisatiemodel zijn de diensten integraal verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Het college geeft de beleidskaders aan en de diensten geven gestalte aan de uitvoering en zijn verantwoordelijk voor het naleven en verder vormgeven van Protocollen. Diensten hebben een hoge mate van autonomie in de manier waarop zij hun bedrijfsvoering en hun interne procedures vormgeven. Het Protocol doorbreekt die verantwoordelijkheid ten dele. In het Protocol worden algemene regels voor het inhuren van externe deskundigheid gegeven. Diensten werden uitgenodigd om binnen dit kader meer gedetailleerde richtlijnen op te stellen.

Evaluatie protocol

Op dit moment is het Protocol ongeveer drie jaar van kracht. Ruim een jaar na invoering heeft de directie P&O het gebruik ervan geëvalueerd en hebben wij op 15 november 2001 de commissie P&O toegezegd een aantal veranderingen door te voeren en het Protocol opnieuw onder de aandacht van de diensten te brengen. De directie P&O heeft dit eind 2001/begin 2002 namens ons gedaan. De verdere verbetering van het Protocol is aangehouden in afwachting van de resultaten van uw onderzoek, waaruit verdere aanknopingspunten voor verbetering werden verwacht.

Onderzoeksmethode Rekenkamer

U geeft aan dat u gebruik en naleving van het Protocol heeft getoetst met een eigen definitie. Deze staat uitdrukkelijk niet in het Protocol.

Verder geeft u aan dat u ondersteuning van de bedrijfsvoering ook tot externe inhuur rekent. Ook dit maakt geen deel uit van het Protocol.

Verder zijn er verschillen in de normen zoals die in het Protocol staan en de normen waarop u toetst. U brengt ook een eigen 'gewicht' aan in de normen. U hanteert in uw toetsing een andere inhoud van de begrippen.

Wij zijn van mening dat toetsing van het Protocol uitsluitend dient te gebeuren op basis van een gelijk begrippenkader en op de normen en aspecten zoals die in het Protocol zijn opgenomen. Wij kunnen de wijze waarop u het begrip rechtmatigheid hanteert dan ook niet onderschrijven.

Reactie van de diensten op uw rapport

De diensten ADR, BRIM, Burgerzaken, DOO, GBR, GGD, GHR, GW, OBR, Programmabureau Veilig, RET, Roteb, s en R, Sozawe, Stadstoezicht en Werkstad, hebben op uw rapport gereageerd. DOO en s en R gaven aan geen behoefte te hebben aan een inhoudelijke reactie. De inhoudelijke reacties van de andere diensten zijn als bijlagen bij dit schrijven gevoegd.

De meeste diensten onderschrijven grotendeels uw conclusies en aanbevelingen. Ze gaan soms in op de door u onderzochte cases en zetten kanttekeningen bij uw conclusies daarover. Een aantal geeft aan dat zij inmiddels verbeteringen hebben doorgevoerd in de naleving van het Protocol en de daarvan afgeleide diensts specifieke voorschriften. Sommige diensten zeggen wel het Protocol gevolgd te hebben, maar erkennen dat zij dit hadden moeten vastleggen. Enkele diensten wijzen op de turbulente of bijzondere situatie waarin zij zich bevonden in de onderzoeksperiode waardoor de naleving van het Protocol onder druk stond. In dat verband wordt gewezen op de noodzaak tot doormandatering van de bevoegdheid tot inhuur van externen.

Soms beschouwt men BRIM niet als externe inhuur en wijst men op de specifieke rol die BRIM in de Rotterdamse organisatie speelt: niet alleen interim-managementbureau maar ook kweekvijver voor Rotterdamse managers. Verder stellen sommigen dat BRIM een

ambtelijke organisatie is, die hoge kwaliteit tegen een relatief lage prijs levert. De bekendheid van BRIM met de Rotterdamse situatie wordt als belangrijk pluspunt genoemd. Een dienst stelt dat een nieuw standpunt over politieke relevantie van het p&o-profiel nodig is.

Tot slot is er commentaar op de steekproef en uw onderzoeksmethode. Men vraagt zich af of de doelmatigheid voldoende kan worden onderzocht door dossieronderzoek met één interview. Enkelens zijn van mening dat u toetst op normen die niet in het Protocol staan. De rechtmatigheidsscores worden dan ook niet onderschreven. Sommigen maken bezwaar tegen de termen 'onrechtmatig' en 'ondoelmatig', die ten onrechte suggereren dat Rotterdam 'geld over de balk' smijt.

Reactie op de aanbevelingen in uw rapport

Naar aanleiding van uw rapport zullen wij ons beraden op de wenselijkheid van een generiek Protocol voor inhuur van externe deskundigheid in zijn huidige vorm. Deze centrale verplichting kan in zijn huidige vorm conflicteren met de eigen integrale verantwoordelijkheid van diensten en naleving blijkt in de praktijk moeilijk controleerbaar. Wij zullen mogelijkheden onderzoeken voor onderlinge uitwisseling tussen diensten van ervaringen met externen.

Voor wat betreft de verantwoording over de omvang van de externe inhuur in de jaarrekening en in het p&o-profiel onderschrijven we uw opvatting dat de onderlinge aansluiting verbetering behoeft. Verder zullen we er bij de diensten op aandringen dat bestaande regels voor het verantwoorden op economische categorieën beter worden nageleefd.

Wij constateren met u dat het Protocol weinig heeft bijgedragen aan de verbetering van de financiële verantwoording over externe inhuur en aan de sturing van de omvang ervan. Wel zijn wij van mening dat diensten door het Protocol bewuster zijn geworden van de noodzaak een goede procedure voor externe inhuur, van de wenselijkheid van het aanvragen van meerdere offertes, van een goede bewaking en evaluatie. Daardoor is niet alleen de kwaliteit van de inhuurprocessen verbeterd maar ook de kwaliteit van prestaties van externen.

Wij zijn het niet eens met uw conclusie aangaande de onrechtmatigheid van de uitgaven aan externe deskundigheid. De inhuur van externen is door ons op rechtmatige wijze uitgevoerd.

U hanteert als definitie voor rechtmatigheid 'het handelen binnen de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.' Beoordeling van de rechtmatigheid van de gemeentelijke uitgaven is, volgens de Gemeentewet, wettelijk opgedragen aan de accountant. Conform het onlangs opgestelde Besluit Accountantscontrole van de minister van BZK, beschouwen wij rechtmatigheid als de naleving van wet- en regelgeving die ons door derden is opgelegd.

Hierbij gaat het bijvoorbeeld om rijksregelingen (comptabiliteitsvoorschriften, uitvoering bijstandswet) of om Europese regelgeving. Het gaat hierbij niet om door ons zelf opgelegde interne regelgeving, waar het protocol een voorbeeld van is. Wij vinden dan ook dat het gebruik van het predikaat 'onrechtmatig' voor uitgaven die niet conform het protocol zijn gedaan, absoluut misplaatst. Wij zijn van mening dat u hooguit kanttekeningen zou kunnen plaatsen bij het gevoerde beheer.

XI-1-2 nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer stelt met genoegen vast dat het College van mening is dat het rapport bruikbare aanbevelingen bevat en dat deze alle door het College worden overgenomen. Bij enkele aanbevelingen maakt het College een voorbehoud. De Rekenkamer hoopt voorts dat het College haar voordeel doet met een rapport waarin voor het eerst een betrouwbaar beeld is geschetst van de omvang van de inhuur van externe deskundigheid binnen de gemeente Rotterdam. De Rekenkamer stelt het op prijs dat het College op de kern van het onderzoek van de Rekenkamer is ingegaan. Het College kan zich op onderdelen niet verenigen met de wijze waarop de Rekenkamer het protocol heeft onderzocht. Daarmee komt de vraag centraal te staan op welke wijze de Rekenkamer de naleving van de door de gemeenteraad vastgestelde regels onderzoekt en of het niet-naleven van deze regels door de Rekenkamer als onrechtmatig mag worden beoordeeld. De reactie van het College geeft de Rekenkamer daarom aanleiding tot een aantal kanttekeningen.

totstandkoming protocol

Allereerst merkt het College op dat het doel van het protocol vooral was om op langere termijn leereffecten in het gemeentelijke apparaat te realiseren. Voor de Rekenkamer is dit nieuw. Zij heeft dit doel in geen enkel document aangetroffen noch in een van de interviews vernomen. Overigens zou een dergelijk doel niets af doen aan de noodzaak om uitgevaardigde regels zodra zij van kracht zijn na te leven, zeker ook met het oog op langere termijn leereffecten. Het protocol zelf vermeldt alleen een operationele doelstelling en meldt dat het protocol wordt geïntroduceerd als gedragscode. Te lezen valt dat de inhuur van interim-managers en externe adviseurs vaak onvoldoende wordt beheerst en dat het protocol handvatten moet gaan bieden om deze inhuursituaties te vereenvoudigen. Hoewel de realisatie van leereffecten niet als doel genoemd werd heeft de Rekenkamer, in tegenstelling tot wat het College schrijft, er wel degelijk aandacht aan besteed. De vijfde onderzoeksvraag is hier geheel aan gewijd en heeft zijn weerslag gevonden in het hoofdstuk evaluatie waarin getoetst is of de externe deskundigheid is benut zoals beoogd.

onderzoeksmethode Rekenkamer

Het College stelt dat het rechtmatigheidsoordeel van de Rekenkamer om drie redenen niet kan worden onderschreven. In de eerste plaats vanwege de wijze waarop de Rekenkamer het begrip externe deskundigheid heeft gedefinieerd en aan de hand van deze definitie heeft bepaald welke vormen van inhuur wel en niet onder het protocol vallen. In de tweede plaats vanwege het feit dat de Rekenkamer normen aan het protocol heeft toegevoegd. En in de derde plaats vanwege het feit dat de Rekenkamer een weging heeft aangebracht aan de normen.

Het College constateert terecht dat de door de Rekenkamer gehanteerde definitie van externe deskundigheid niet in het protocol terug te vinden is. In het protocol worden de 'containerbegrippen' interim-management en externe adviseurs namelijk in het geheel niet gedefinieerd. Dat dit tot problemen heeft geleid is in de evaluatie van het protocol op 15 november 2001 door DPO onderkend. Tijdens deze evaluatie zijn voorstellen gedaan voor definities van interim-managers en externe adviseurs. Deze voorstellen zijn niet door de Raad vastgesteld maar alleen op 6 maart 2002 onder de aandacht gebracht van de hoofden P&O. De Rekenkamer zag zich als gevolg van het ontbreken van definities voor het jaar 2001, het jaar van onderzoek, genoodzaakt om in de geest van het protocol te definiëren welke vormen van externe deskundigheid wel en welke niet onder het protocol vielen. Precies op deze wijze moesten immers ook de hoofden van dienst in het jaar 2001 bepalen welke inhuur onder het protocol viel.

Het College is het oneens met de Rekenkamer dat zij inhuur ter ondersteuning van de bedrijfsvoering heeft meegenomen in haar onderzoek. Deze vorm van inhuur (interim-management uitgezonderd) wordt met de definitie van eind 2001 geacht niet onder het protocol te vallen. Het betreft hier bijvoorbeeld de inhuur van een extern adviesbureau door Projectgroep Veilig ten behoeve van een veiligheidsscan op scholen of het laten verrichten van een haalbaarheidsstudie door het GHR naar de mogelijkheid tot chemische investeringen. De Rekenkamer meent dat het gaat om zeer gangbare inhuuroopdrachten. Zij heeft geen enkele aanwijzing gevonden dat de Raad, toen zij het protocol vaststelde, dit soort inhuuroopdrachten had willen buitensluiten. Mede hierom heeft de Rekenkamer de aanbeveling gedaan om de vigerende reikwijdte van het protocol te verruimen zodat ook de inhuur van externe deskundigheid ter ondersteuning van de bedrijfsvoering weer binnen het protocol valt. De Rekenkamer heeft in reactie op de bij het College gerezen onduidelijkheid de hoofdtekst van het rapport in paragraaf 1-3-2 hieromtrent en de tekst van de betreffende aanbeveling verhelderd. Betreffende het toevoegen van normen aan het protocol merkt de Rekenkamer op dat zij aan de 22 normen die zij aan de bepalingen van het protocol heeft ontleend er 2 heeft toegevoegd. De eerste toegevoegde norm stelt dat er geen sprake mag zijn van een zogenaamde 'draaideurambtenaar': het inhuren van een

adviseur die kort daarvoor nog als ambtenaar (of bestuurder) bij de gemeente werkzaam was. De toevoeging is ingegeven door de vele ophef die er ook binnen de gemeente Rotterdam over is geweest. De norm is mede gestoeld op regelgeving in andere gemeenten. De Rekenkamer heeft aanbevolen om integriteitsbepalingen zoals het verbod op draaideurambtenaren op te nemen in de algemene inkoopvoorwaarden. Zij stelt het op prijs dat het College deze aanbeveling (3, eerste deel) heeft overgenomen.

De tweede toegevoegde norm bepaalt dat in de overeenkomst tussen opdrachtgever en opdrachtnemer geformuleerd dient te zijn welke inspanningen de opdrachtgever moet leveren om de opdrachtnemer optimaal te laten functioneren. Het gaat bijvoorbeeld om het beschikbaar stellen van een werkplek. De inspanningsverplichting van de opdrachtgever komt niet alleen veel terug in literatuur omtrent het inhuurproces maar is bovendien vaak een standaardbepaling in de algemene voorwaarden van externe bureaus.

De Rekenkamer heeft overigens geconstateerd dat de norm ten aanzien van de draaideurambtenaar op geen enkel geselecteerd inhuurproces van toepassing was (en het rechtmatigheidsoordeel dus niet beïnvloedt). Op de norm omtrent de eigen inspanningen van de opdrachtgever werd in meer dan de helft van de gevallen positief gescoord. Het weglaten van deze norm zou er derhalve toe leiden dat het percentage geschonden normen per casus stijgt.

De Rekenkamer heeft inderdaad aan verschillende normen een weging aangebracht door in drie van de zes fasen een norm te verheffen tot basisnorm. In de fase doelbepaling is de basisnorm dat er een probleemanalyse gemaakt dient te zijn op grond waarvan tot externe inhuur is besloten. In de fase selectie is de basisnorm dat er minimaal twee offertes moeten worden aangevraagd en dat er aanbesteed dient te worden conform de Europese richtlijnen. En tenslotte is in de fase verstrekking de basisnorm dat in de overeenkomst tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is opgenomen wat door het protocol is voorgeschreven en dat de opdrachtverstrekking plaats vindt door het hoofd van dienst. De Rekenkamer plaatst bij de reactie van het College hieromtrent drie kanttekeningen.

Allereerst is de Rekenkamer van mening dat de normen zoals deze verwoord zijn in het protocol duidelijk een verschillende weging verdienen. De Rekenkamer acht het irrealistisch om de norm dat er minimaal twee offertes aangevraagd dienen te worden of een norm welke eisen stelt aan de inhoud van het contract even zwaar te laten wegen als bijvoorbeeld de norm dat er bij andere diensten en afdelingen geïnformeerd dient te worden naar de mogelijkheid van gezamenlijke inhuur. Het belang van de norm ten aanzien van de meervoudige offerteaanvraag wordt in het inleidend schrijven bij het protocol overigens benadrukt. Er wordt op gewezen dat er voor de meest concurrerende offerte gekozen moet worden om zo te komen tot de beste prijs-kwaliteitverhouding.

In de tweede plaats wordt de aangebrachte weging ondersteund door de vakliteratuur omtrent het inhuurproces en door het protocol zelf. Aspecten die van de Rekenkamer een zwaardere weging hebben gekregen krijgen in de literatuur en in het protocol relatief meer aandacht en nadruk.

In de derde plaats gaat het slechts om een drietal basisnormen in drie fasen van het inhuurproces. De Rekenkamer is overigens na het lezen van de reactie van het College nagegaan of het gelijkstellen van alle normen significante invloed heeft op het percentage inhuurprocessen dat als onrechtmatig is aangemerkt. Dit bleek niet het geval te zijn.

reacties van diensten op uw rapport

Het College vat de reacties van de diensten samen die de Rekenkamer als bijlage heeft mogen ontvangen. De Rekenkamer is verheugd dat de meeste diensten de conclusies en aanbevelingen onderschrijven en dat een aantal diensten reeds is begonnen met het doorvoeren van verbeteringen met betrekking tot de naleving van het protocol of deze verbetering zelfs al heeft doorgevoerd. Het College vermeldt in deze paragraaf een aantal standpunten van de diensten. De Rekenkamer stelt hier het volgende tegenover.

De Rekenkamer deelt de mening van sommige diensten niet dat de inhuur van BRIM niet onder het protocol zou vallen. De Rekenkamer wijst er op dat het protocol zelf vermeldt dat ook bij de inhuur van BRIM het protocol gevolgd dient te worden. Het verbaast de Rekenkamer dat sommige diensten blijkbaar niet op de hoogte zijn van de letterlijke inhoud van het protocol. Overigens heeft de Rekenkamer de inhuur van BRIM door de Bestuursdienst niet meegenomen in haar onderzoek aangezien BRIM in het jaar 2001 formeel onder deze dienst viel. Tot slot maken sommige diensten bezwaar tegen de termen onrechtmatig en ondoelmatig. Deze termen zouden suggereren dat de gemeente Rotterdam 'geld over de balk smijt'. De Rekenkamer merkt hierbij op dat het protocol juist is ingesteld om te komen tot een doelmatig financieel beheer. Geld over de balk smijten is terminologie die duidt op een zeer hoge mate van ondoelmatigheid. Beide kwalificaties zijn in dit onderzoeksrapport door de Rekenkamer niet uitgesproken.

reactie op de aanbevelingen in uw rapport

Het College is het niet eens met de conclusie van de Rekenkamer over de onrechtmatigheid van uitgaven aan externe deskundigheid. Het College voert aan dat het beoordelen van de rechtmatigheid van de gemeentelijke uitgaven is voorbehouden aan de accountant. Het brengt voorts naar voren dat de term rechtmatigheid conform het Besluit accountantscontrole gemeenten uitgelegd dient te worden als de naleving van wet -en regelgeving die door derden is opgelegd.

De Rekenkamer merkt op dat op gemeentelijk niveau het begrip rechtmatigheid, en de controle hierop, nog veel stof tot discussie oplevert. Conform artikel 182 van de Gemeentewet is de Rekenkamer echter wel degelijk bevoegd om een rechtmatigheidsoordeel uit te spreken zolang het geen controle van de jaarrekening betreft als bedoeld in artikel 213. In het Besluit accountantscontrole gemeenten (12 juli 2001) wordt rechtmatigheid omschreven als een aspect dat duidt op de mate waarin het door het bestuur (het College) gevoerde financiële beheer in overeenstemming is met bestaande normering. Het Besluit vermeldt niet dat deze normering door derden opgelegd moet zijn. Een afwijzing van het rechtmatigheidsoordeel door het College op grond van dit Besluit acht de Rekenkamer dan ook niet terecht. Ook in de artikelen 212 en 213 van de Gemeentewet, die handelen over de administratie en de controle van het beheer van vermogenswaarden, wordt noch in de hoofdtekst noch in de memorie van toelichting aangegeven dat geldende voorschriften door derden opgelegd dienen te zijn.²² Daarentegen wordt in het Raadsbesluit betreffende uitgangspunten met betrekking tot de bij de gemeenterekening 2001 af te geven accountantsverklaring (Rb 2002-185) omtrent de rechtmatigheid van financieel beheer het volgende gesteld: “Het financieel beheer is in overeenstemming met de bestaande regelgeving, wanneer naast de hiervoor genoemde begrotingsrechtmatigheid, de financiële beheershandelingen tot stand zijn gekomen in overeenstemming met interne en externe regels van financiële aard”. De Rekenkamer merkt hierbij op dat de ADR (tevens steller van bovengenoemd Raadsbesluit) in haar reactie geen commentaar heeft geleverd op het rechtmatigheidsoordeel van de Rekenkamer.

Tenslotte wijst de Rekenkamer nog op het feit dat verschillende bepalingen uit het protocol overeenkomen met die in de algemene inkoopvoorwaarden uit de oude Concerngids Financiën. Zijn de bepalingen in de algemene inkoopvoorwaarden nog zogeheten ‘kan’-bepalingen, uitgevaardigd door het College waar de diensten hun voordeel mee kunnen doen, in het protocol betreft het bepalingen die door de Raad verplicht zijn gesteld. De Rekenkamer acht het van groot belang om te onderkennen dat schending van door de Raad verplicht gestelde regels met betrekking tot het aangaan van verplichtingen als onrechtmatig moet worden beoordeeld.

²² Overigens valt goed staande te houden dat het protocol regelgeving betreft welke door een derde namelijk door het bestuursorgaan de Raad, aan een ander bestuursorgaan: het College is opgelegd.

XI-2 **aanbevelingen: reactie College van B&W op de aanbevelingen en nawoord Rekenkamer**

Wij kunnen ons vinden in de meeste aanbevelingen die u doet naar aanleiding van dit onderzoek. Wij zullen de directies Financiën en P&O vragen om ons concrete voorstellen te doen om uw aanbevelingen te implementeren.

In hoofdstuk x doet u dertien aanbevelingen. Hieronder geven we aan welke aanbevelingen we integraal overnemen en waar we kanttekeningen zetten.

1 De Rekenkamer beveelt het College en de Raad aan tot een standpunt te komen omtrent de gewenste politiek bestuurlijke relevantie van de in het P&O profiel (jaarverslag) gepresenteerde gegevens betreffende de inhuur van externe deskundigheid. Indien het College en de Raad een verbetering van de kwaliteit van deze gegevens wensen doet de Rekenkamer hen de volgende aanbevelingen:

- Enerzijds het uitbreiden van het P&O profiel met de inhuuruitgaven die onder andere economische categorieën verwerkt worden (3.3.o, duurzame goederen en 3.4.o, overige goederen en diensten) en anderzijds het intensiveren van de bewaking van de kwaliteit van deze gegevens. Die bewaking komt dan voor rekening van zowel de controller van de dienst/directie, de concerncontroller (Directie Financiën) als de controlerende accountant (ADR).
- In het concernjaarverslag, naar analogie van de jaarverslagen van de diensten, een overzicht op nemen van de kosten voor de inhuur van externe deskundigheid, uitgesplitst naar interim-managers, externe adviseurs en uitzendkrachten.
- De Directie Financiën en de Directie P&O samen realistische normen laten ontwikkelen voor de toegestane omvang (als percentage van de totale loonsom) van de inhuur van externe deskundigheid. Het College dient aan te geven hoe bij overschrijding van deze normen, de signaalwerking aan College en Raad vorm krijgt.

Reactie College:

- *In de verantwoording in het kader van de P&C cyclus wordt een onderscheid gemaakt tussen het inhuren van personeel van derden (economische categorie 3.o.o) en het uitbesteden van werkzaamheden (economische categorie 3.3.o). Wij trekken uit uw onderzoek de conclusie dat dit onderscheid eerder aanscherping behoeft, dan dat alle benutting van externe deskundigheid onder één noemer wordt gebracht. De signaal-functie die uitgaat van de mate waarin personeel van derden wordt ingehuurd, zou in de P&C cyclus zeker versterkt kunnen worden door een betere normering in het P&O profiel. Het periodiek heroverwegen van de keuze tussen zelf doen of uitbesteden is op zichzelf wenselijk, maar past minder goed binnen de P&C cyclus.*
- Akkoord.

- *Wij zullen noodzaak en mogelijkheden van een algemene concernbrede norm voor de toegestane omvang van de inhuur van externe deskundigheid opnieuw overwegen. Indien een (nieuwe) algemene norm wordt ingevoerd moet die meer tegemoet komen aan de (dienstspecifieke)omstandigheden die de noodzaak tot inhuur beïnvloeden.*

Nawoord Rekenkamer:

De Rekenkamer constateert dat het College zich niet expliciet uitspreekt over de gewenste politiek bestuurlijke relevantie van de in het P&O profiel (jaarverslag) gepresenteerde gegevens betreffende de inhuur van externe deskundigheid. De Rekenkamer spreekt overigens wel degelijk over een uitbreiding van het P&O profiel met die inhuuruitgaven die onder de economische categorieën 3.3.0, duurzame goederen en 3.4.0, overige goederen en diensten, verantwoord worden. Alleen op deze wijze wordt een compleet beeld verkregen van de totale inhuur van externe deskundigheid. Op het uitsluiten van de permanente benutting van externe deskundigheid hierbij, zoals onderhoudscontracten en het niet uitsluiten van de uitbesteding van werkzaamheden op projectbasis is de Rekenkamer reeds in paragraaf 1-3-2 ingegaan.

- 2 Uit het onderzoek van de Rekenkamer is duidelijk naar voren gekomen dat het protocol, te volgen bij de inschakeling van externe adviseurs en interim-managers, onvoldoende wordt nageleefd. Teneinde te komen tot een strakkere naleving van de bepalingen uit het protocol beveelt de Rekenkamer het College en de Raad dan ook aan om de bepalingen uit het protocol onder te brengen in de financiële beheersregels onder de algemene inkoopvoorwaarden (Concerngids Financiën).

Reactie College:

Het Protocol is al opgenomen in Fintaal (opvolger Concerngids Financiën).

- 3 De Rekenkamer beveelt omtrent de integriteit van het inhuurproces het volgende aan:
 - De Rekenkamer heeft geconcludeerd dat diensten/directies bij de selectie van in te huren externe deskundigheid bescheiden aandacht hebben voor mogelijke relaties tussen opdrachtgevers en externen. Dit kan op den duur leiden tot negatieve beeldvorming omtrent de vereiste scheiding van belangen. De Rekenkamer beveelt daarom aan om in de algemene inkoopvoorwaarden integriteitsbepalingen op te nemen, bijvoorbeeld een bepaling omtrent 'draai-deurambtenaren'.
 - De Rekenkamer beveelt het College aan er op te laten toezien dat diensten/directies bij de beoordeling van de geleverde prestaties de bevoegdheid tot het aangaan van inhuurovereenkomsten en de bevoegdheid tot het beoordelen van de geleverde prestaties scheiden.

Reactie College:

- Akkoord.
- Als een manager of afdelingshoofd tekent voor de offerte, is deze meestal ook de directe opdrachtgever. De adviseur of interim-manager werkt meestal onder diens verantwoordelijkheid. Alleen de betreffende functionaris kan beoordelen of [de] afgesproken prestatie is geleverd. Wij zullen de mogelijkheden voor praktische uitwerking van uw aanbeveling onderzoeken.

Nawoord Rekenkamer:

De aanbevolen scheiding van de bevoegdheid tot het aangaan van inhuur-overeenkomsten en de beoordeling van de geleverde prestaties is een basale functiescheidingsvereiste. Het is zaak om de beoordeling van de geleverde prestaties uit te laten voeren door functionarissen die in staat zijn om terzake onafhankelijk en deskundig te oordelen. Een manager/afdelingshoofd die een overeenkomst heeft afgesloten met een partij die de prestatie moet gaan leveren is niet in staat een onafhankelijk prestatieoordeel te vellen voor dat specifieke inhuurproces. De bevoegdheid tot het beoordelen van de geleverde prestaties kan naar het oordeel van de Rekenkamer wel degelijk verdeeld worden over meerdere functionarissen.

- 4 De Rekenkamer beveelt het College aan te komen tot raamovereenkomsten voor de inhuur van generieke externe deskundigheid. De Rekenkamer ziet de Stuurgroep ICR als de meest aangewezen instantie hiervoor. Het bureau van deze stuurgroep zou tevens een database moeten beheren waarin is opgeslagen welke externen er door welke diensten de laatste jaren zijn ingehuurd. Informatie-uitwisseling tussen diensten wordt zo vergemakkelijkt. De melding bij BRIM betreffende de inhuur van interim-management kan dan komen te vervallen.

Reactie College:

Akkoord met uitzondering van de laatste zin. Wij zijn van mening dat melding bij BRIM gehandhaafd moet blijven vanwege de management-development aspecten voor Rotterdam, bekendheid met de Rotterdamse situatie en de lagere tariefstelling.

Nawoord Rekenkamer:

De Rekenkamer houdt vast aan haar aanbeveling om de, slechts sporadisch nageleefde, melding aan BRIM te laten vervallen. Voor deze melding valt in het protocol slechts één motief te onderkennen, te weten het verkrijgen van inzicht in de aard en omvang van potentiële opdrachten. Het College voegt hier in de reactie drie nieuwe motieven aan toe.

De Rekenkamer is van mening dat management-development inzichten ook uit de database bij de Stuurgroep ICR verkregen kunnen worden. Met gunstige

aspecten van BRIM als bekendheid met de Rotterdamse situatie en een lagere tariefstelling zullen hoofden van dienst bij de inhuur ook rekening houden zonder dat ze hun voornemen moeten melden bij BRIM.

- 5 Bij de minst presterende diensten vertonen de inhuurprocessen dusdanige tekortkomingen dat de Rekenkamer het College aanbeveelt om haast te maken met het verhelpen hiervan. Hierbij kan gedacht worden aan het gebruik maken van de deskundigheid ter zake van bijvoorbeeld de ADR.

Reactie College:

Akkoord.

wijzigingen in de bepalingen

- 6 De Rekenkamer beveelt het College aan de vigerende reikwijdte van het protocol te vergroten zodat de inhuur van externe deskundigheid ter ondersteuning van de bedrijfsvoering weer binnen de bepalingen van het protocol valt.

Reactie College:

Akkoord.

- 7 De Rekenkamer beveelt het College aan de bepaling omtrent de toegestane vaste adviesrelatie te verrijken met een uitleg wanneer sprake is van een vaste adviesrelatie en een horizonbepaling betreffende de toegestane duur van zo'n relatie. De Rekenkamer raadt bovendien aan om, indien een vaste adviesrelatie met een externe wordt aangegaan, een raamovereenkomst met deze externe af te sluiten.

Reactie College:

Akkoord.

- 8 De Rekenkamer beveelt het College aan de eis, dat alleen een hoofd van dienst geautoriseerd is tot het aangaan van inhuurovereenkomsten, los te laten en de bevoegdheid middels interne mandateringsregelingen neer te leggen op directie- en afdelingsniveau.

Reactie College:

Wij zullen de mogelijkheden onderzoeken tot doormandatering door het hoofd van dienst van de bevoegdheid tot het aangaan van inhuurovereenkomsten.

Nawoord Rekenkamer:

In de bijlage bij de reactie benadrukt het College dat het zinvol is dat het hoofd van dienst vooraf inzicht heeft in wat er gaat gebeuren omtrent mogelijke adviesrelaties en dat managementrapportages weliswaar inzicht verschaffen doch veel eerder achteraf. De Rekenkamer wijst in deze op de reeds bestaande mandateringsregelingen die gelden voor de inkoop van goederen. In zo'n mandateringsregeling kan een hoofd van dienst zelf aangeven hoe het geïnformeerd wenst te worden.

naleving van de bepalingen

- 9 De Rekenkamer beveelt het College aan er op toe te zien dat de uitvoering van de bepaling betreffende het aanvragen van offertes strakker gevolgd wordt. De Rekenkamer wijst op het belang van minimaal twee offertes (uitzonderingen daargelaten) teneinde voldoende marktwerking te bewerkstelligen.
- 10 De Rekenkamer beveelt het College aan te bevorderen dat diensten/directies tijdens de inhuur van externe deskundigheid voortgang, prestaties en begrotingen bewaken middels evaluaties. Het vroegtijdig signaleren van moeilijkheden voorkomt, mits gevolgd door gepaste actie, problemen achteraf.

Reactie College:

Wij [zullen] het Rotterdams auditplatform uitnodigen om aanbevelingen hierover te doen.

Nawoord Rekenkamer:

De Rekenkamer zou zich kunnen voorstellen dat het College tevens alvast zelf met enige overtuigingskracht de hoofden van dienst aanspreekt op de noodzaak om de door de Raad gestelde regels na te leven.

- 11 De Rekenkamer beveelt het College aan om te bevorderen dat diensten/directies beëindigde inhuurprocessen ter afronding evalueren en de voort schrijdende inzichten die hieruit naar voren komen aanwenden voor een verdere stroomlijning van het inhuurproces.

Reactie College:

Akkoord.

- 12 De Rekenkamer beveelt het College aan er op toe te zien dat diensten/directies in de doelbepalingsfase van het inhuurproces de afweging zichtbaar maken, of eigen deskundigheid een rol kan spelen bij het verhelpen van knelpunten dan wel externe deskundigheid onvermijdelijk is. Dit is zeer zinvol voor later uit te voeren procesevaluaties.

Reactie College:

Akkoord.

- 13 Betreffende de door de externe bureaus in rekening gebrachte prestaties beveelt de Rekenkamer het College aan er op toe te zien dat diensten/directies de beoordeling van deze geleverde prestaties beter zichtbaar maken middels deugdelijke onderbouwingen (urenstaten, specificaties van werkzaamheden e.d.).

Reactie College:

Akkoord.

Nawoord Rekenkamer bij de reacties op de aanbevelingen 5, 6, 7, 11, 12 en 13: Het College is akkoord met deze aanbevelingen. De Rekenkamer wacht met belangstelling het plan van aanpak (wie, wat, hoe en wanneer?) gericht op de uitvoering van deze aanbevelingen af.

bijlage I onderzoeksverantwoording

Het onderzoek 'de inhuur van externe deskundigheid' is geïnitieerd door de Rekenkamer en opgenomen in het jaarplan 2002. In een onderzoeksopzet is de probleemstelling nader uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen en is de aanpak tot uitvoering van het onderzoek beschreven.

De onderzoeksopzet is in februari 2002 ter kennisname toegestuurd aan de bestuurlijk en ambtelijk eerstverantwoordelijken. De onderzoekswerkzaamheden zijn in januari aangevangen en afgerond in november 2002.

Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen.

Er is materiaal verzameld bij alle diensten en directies. Op basis van aangeleverde gegevens door diensten/directies (m.b.t. de inhuur van externe deskundigheid voor het jaar 2001), jaarverslagen en jaarrekeningen en eerder uitgevoerde inventarisaties naar de omvang van de inhuur van interim-managers en externe adviseurs, is een selectie gemaakt van een dertigtal diensten/directies. Van alle inhuurprocessen bij deze diensten en directies zijn uiteindelijk, als steekproef, 112 inhuurprocessen geselecteerd om deze te toetsen aan de, aan het proces van inhuur, gestelde eisen. Bij de in het onderzoek betrokken diensten/directies is voor wat betreft deze geselecteerde casus informatie opgevraagd, variërend van offerte-verzoeken tot eindevaluaties.

Voorts zijn een aantal bij het inhuurproces direct ambtelijk betrokkenen, geïnterviewd.

Op basis van de bevindingen uit de steekproef is beoordeeld of de inhuur van externe deskundigheid binnen de gemeente Rotterdam voldoet aan de minimaal hieraan gestelde eisen.

Tenslotte heeft de Rekenkamer een rechtmatigheidsoordeel gegeven bij de door de gemeente in 2001 gemaakt kosten voor de inhuur van externe deskundigheid.

Naast deze toetsing van het inhuurproces heeft de Rekenkamer getracht een beeld te krijgen van de financiële omvang van de inhuur van externe deskundigheid binnen de gemeente. Deze omvang is bepaald op basis van de door de diensten/directies zelf aangeleverde informatie, een steekproef van de inkoopfacturen 2001 van de diensten/directies, uitdraaien van grootboekrekeningen en de jaarverslagen en jaarrekeningen van de diensten/directies.

Voordat de voorlopige onderzoeksbevindingen eind december naar de hoofden van dienst en de verantwoordelijke wethouder zijn verzonden, is er een bestuurlijk interview gehouden met de wethouder middelen. Hierin zijn de voorlopige onderzoeksbevindingen besproken.

Het College heeft bij brief (met bijlagen) van 5 februari 2003 gereageerd. De reactie van het College is, voorzien van een nawoord van de Rekenkamer, weergegeven in het definitieve rapport dat wordt toegezonden aan de Gemeenteraad en het College van B&W. Daarmee is het rapport van de Rekenkamer openbaar geworden.

bijlage II protocol

PROTOCOL TE VOLGEN BIJ DE INSCHAKELING VAN EXTERNE ADVISEURS EN INTERIM-MANAGERS BIJ DE GEMEENTE ROTTERDAM

Waarom een protocol toe te passen bij de inschakeling van interim-managers en externe adviseurs?

Eind 1998 is de omvang van externe advisering en interim-management bij de gemeente Rotterdam geïnventariseerd. De diensten hebben informatie verstrekt van alle opdrachten die qua kosten hoger waren dan € 18.151,21.

Het college heeft reeds bij de opdrachtverstrekking besloten dat er een gedragscode/protocol voor het regelen van opdrachtverlening aan externen moet komen. De commissie voor Personeel en Organisatie heeft over het concept-protocol gediscussieerd en een aantal aanvullingen voorgesteld. De commissie heeft zich ook speciaal uitgesproken, dat men voor de meest concurrerende offerte zou moeten kiezen. In dit protocol wordt deze eis vertaald in de beste prijs-kwaliteitverhouding.

De opdrachten voor interim-managers en externe adviseurs worden bij de meeste takken van dienst niet dagelijks verstrekt. Soms gaat het daarbij ook om een vakgebied dat niet voldoende wordt beheerst, dit kan juist een van de redenen voor de inschakeling van de externe deskundigen zijn. Het protocol heeft ook als doelstelling deze situaties te vereenvoudigen.

twee protocollen

Interim-managers en externe adviseurs verrichten meestal verschillende soorten activiteiten.²³ Dat betekent dat ook de opdrachtverstrekking en de relatie met de organisatie verschillend zijn. In grote lijnen zijn de protocollen voor de inschakeling van adviseurs en interim-managers gelijk.

Richtlijnen op tak van dienstniveau blijven nodig

In het protocol is gestreefd naar algemene toepasbaarheid. Op dienstniveau kunnen meer gedetailleerde richtlijnen opgesteld worden. Het bestuur acht het noodzakelijk dat de hoofden van dienst in elk geval over de strekking van opdrachten aan externen zodra die onder dit protocol vallen, op de hoogte zijn. Het protocol gaat ervan uit dat dat in elk geval op het moment van de definitieve goedkeuring gebeurt. In de richtlijnen op tak van dienstniveau kan worden vastgelegd dat dat al eerder moet gebeuren.

²³ Soms kan een adviesproject leiden tot het starten van een interim-opdracht en soms is de vooronderzoek-fase bij een interim-contract zo alles omvattend dat er eigenlijk sprake is van een externe adviesopdracht. In het eerste geval moet de uitvoering van de interim-opdracht in elk geval worden geëvalueerd conform de evaluatieregels van het protocol voor interim-managers. Het tweede geval zal meestal onder het protocol interim-management vallen.

Verder kan de brochure van ONRI (Organisatie van Nederlandse Raadgevende Ingenieursbureaus), "Kiezen voor kwaliteit", leidraad voor opdrachtgevers bij de selectie van advies- en ingenieursbureaus' als richtlijn gebruikt worden. De gedragscode van Ooa (Orde van organisatiekundigen en -adviseurs) geeft informatie over hoe organisatieadviseurs zelf hun vakgebied zien.

Risico's

Bij inschakeling van externen moet de opdrachtgever er altijd voor waken dat de overeenkomst niet de kenmerken van een arbeidsovereenkomst bevat. Het is belangrijk dat de overeenkomst van opdracht voldoet aan de juridische eisen die daaraan gesteld worden. Dit is vooral van belang bij eenmansbureaus. Het risico bestaat hierin dat zowel fiscale als sociale verzekeringspremies met terugwerkende kracht gedurende vijf jaar kunnen worden teruggevorderd, als achteraf blijkt dat niet van een overeenkomst van opdracht, doch van een arbeidsovereenkomst sprake is. Dit risico is in het bijzonder aanwezig als de gemeente de enige opdrachtgever is, of als er geen sprake is van een echte onderneming. Op dit punt kunnen de p&o-afdelingen van de takken van dienst en de directies Personeel en Organisatie en Juridische Zaken van de Bestuursdienst nader advies geven.

Opdrachten aan ex-medewerkers en aan medewerkers van andere takken van dienst

Oud-medewerkers van de gemeente Rotterdam kunnen in verschillende hoedanigheden werkzaamheden bij de gemeente verrichten. Door vast te stellen dat het protocol ook voor hen geldt, verdwijnt de noodzaak voor specifieke richtlijnen.

Het protocol is ook geldig in gevallen waarin opdrachttuitvoering door interne bemiddeling tot stand is gekomen.

Kiezen voor de meest concurrerende offerte

De commissie voor Personeel en Organisatie heeft besloten dat men voor zover dat mogelijk is, voor de meest concurrerende offerte zou moeten kiezen.

Concreet betekent dit:

- er wordt altijd gezocht naar de offerte die het beste aan de vooraf vastgestelde selectiecriteria voldoet;
- met de meest concurrerende offerte wordt niet zonder meer de goedkoopste offerte bedoeld, maar de offerte met de beste prijs-kwaliteitverhouding;
- in geval dat meerdere offertes qua het voldoen aan criteria gelijk zijn, zou de prijs als een zwaarwegend selectieargument gebruikt moeten worden;
- in het dossier dat bij de takken van dienst over alle opdrachten bewaard wordt, wordt (indien van toepassing) speciaal gemeld waarom niet voor de goedkoopste offerte is gekozen.

PROTOCOL BIJ DE INSCHAKELING VAN EEN EXTERNE ADVISEUR

In gevallen dat de kosten voor een advies waarschijnlijk hoger zijn dan € 18.151,21 moet het protocol altijd gevolgd worden.²⁴ Mochten dienstelijke richtlijnen reeds in gebruik zijn, is het wenselijk dat die procedures aan dit protocol worden aangepast.

Het volgen van het protocol, inclusief de evaluatie, kan bij de controle van de jaarrekening door de Accountantsdienst Rotterdam (ADR) speciaal worden getoetst. Verder is het mogelijk dat ook in de toekomst het bestuur een rapportage op opdrachtniveau wenselijk acht. Ook daarvoor moeten bepaalde gegevens over de opdrachten speciaal worden bewaard.

In de praktijk zullen de bewaarde gegevens waarschijnlijk vaker geraadpleegd worden op het moment dat er informatie over een bepaald bureau of over aanpak bij een bepaald soort probleem wordt gezocht.

Bij een externe adviesopdracht gaat het om de volgende stappen:

Voordat een adviseur wordt ingeschakeld (stappen 1 t/m 9):

1 vaststelling van het probleem

Wat precies wil men door een adviseur laten oplossen.²⁵ Het definiëren van het eindresultaat van het adviesproduct zal vaak in deze fase nuttig zijn. Wanneer Europese aanbesteding nodig is, gezien de te verwachten kosten, moeten de desbetreffende richtlijnen uiteraard worden gevolgd. In verband met stuurbaarheid van het adviesproces is het aan te bevelen de opdrachten qua omvang niet te groot te maken.

Bij complexe problemen kan het nodig zijn een adviseur in te schakelen om bij de opdrachtformulering te helpen.

NB. In gevallen dat het niet om Europese aanbesteding gaat, wordt in deze fase meestal nog geen definitieve adviesopdracht geformuleerd. Het 'begrijpen' van het probleem door het bureau is namelijk een van de vaak toegepaste selectie-criteria.

2 beslissing voor interne of externe uitvoering

Met de interne uitvoering wordt hierbij bedoeld: eigen medewerkers en adviseurs of medewerkers van andere gemeentelijke diensten die of ervaring hebben bij een vergelijkbare problematiek of die in het kader van loopbaan-ontwikkeling etc.

²⁴ Mocht achteraf blijken dat de kosten voor de opdracht hoger zijn dan het genoemde bedrag, moet men ook aan de bewaarplicht in vorm van dossiervorming voldoen.

²⁵ Voordat adviesbureaus worden uitgenodigd voor een gesprek over een opdracht moeten het probleem en gewenste resultaat in grote lijnen zijn beschreven. Het is verder de deskundigheid van het adviesbureau een vertaling daarvan in de offerte te maken.

advieswerkzaamheden verrichten. De eigen p&o-afdeling kan daarbij een rol spelen in verband met het bestaande netwerk in de gemeentelijke organisatie. In principe gelden de richtlijnen van dit protocol ook voor de interne uitvoering (door medewerkers uit andere diensten).

3 vaststelling van selecteurs en selectiecriteria

Waarschijnlijk is in elk geval een van de selecteurs al bij de probleem-formulering betrokken geweest. Afhankelijk van de te verwachten grootte en het belang van het project, vaststellen wie bij de selectie betrokken zullen zijn. Op dienstniveau kunnen richtlijnen worden vastgesteld, bijvoorbeeld afhankelijk van de grootte van de opdracht of van het strategisch belang.

Bij voorkeur altijd minimaal twee personen. In gevallen dat het advies-onderwerp bij de desbetreffende dienst onvoldoende wordt beheerst om een goede opdracht-verstrekking mogelijk te maken, is het aan te bevelen de desbetreffende deskundigheid binnen de gemeente te vinden en in te schakelen.

De groep stelt de selectiecriteria vast en bereidt zich voor op het kennismakings-gesprek. In deze fase zou al aandacht besteed moeten worden aan de te verwachten omvang (kosten, doorlooptijd etc.).

4 advies van de ondernemingsraad (OR) vragen

Bij veel adviesopdrachten heeft de OR adviesrecht. Dit adviesrecht heeft betrekking op de vraag of in het concrete geval een extern deskundige moet worden ingehuurd en zo ja, wat de inhoud van de opdracht is.

5 keuze van bureaus die voor het uitbrengen van een offerte worden uitgenodigd

Keuze voor minimaal twee adviesbureaus die voor een gesprek en voor het uitbrengen van een offerte worden uitgenodigd. In gevallen dat het aantoonbaar om een vervolgoopdracht of een vaste adviesrelatie bij vergelijkbare problemen gaat, kan hiervan worden afgeweken. In andere gevallen kan alleen met expliciete bestuurlijke instemming (vakwethouder) van de meervoudige offerteaanvraag worden afgeweken.

Indien nodig, kennisnemen van de beroepscode en de mogelijke gedragsregels die voor dit type adviseurs gelden.

6 kennismakingsgesprek

De gekozen bureaus worden uitgenodigd tot het uitbrengen van een offerte op basis van de probleemformulering en mogelijk ander beschikbaar gesteld materiaal. Het kennismakingsgesprek waarin het probleem wordt besproken kan zowel op initiatief van het bureau of van de opdrachtgever plaatsvinden.

7 ontvangst van de offerte

Controle op compleetheid en tijdigheid. Mogelijk aanvullende vragen.

8 keuze

De selecteurs maken de keuze op basis van voordien vastgestelde criteria.

Bij de selectie weegt in elk geval de offerte mee (= hoe goed is het probleem en de dienstspecifieke situatie begrepen). De indrukken opgedaan tijdens het kennismakingsgesprek, de cv's van voorgestelde adviseurs en mogelijke referenties (vergelijkbare opdrachten of opdrachtgevers) kunnen ook van belang zijn.

De standaardvoorwaarden²⁶ van de bureaus moeten kritisch worden doorgenomen. In geval dat men niet tot de keuze kan komen, kan men of een aangepaste offerte aanvragen of alsnog andere bureaus inschakelen.

Bij de selectie speciaal aandacht besteden aan de ontsnappingsclausules, bijvoorbeeld is de eigen organisatie in staat de gewenste informatie te verstrekken, en aan de ingebouwde mogelijkheden voor meerwerk. Indien wenselijk moet de plicht tot geheimhouding ook in het contract speciaal genoemd worden. Ook nagaan of de tijdsplanning en voorgestelde rapportages acceptabel zijn.

Bij de vergelijking van de kosten voor verschillende alternatieven ook de kosten, die door de eigen organisatie gemaakt moeten worden, meenemen.

Ook kan worden besloten dat over de prijs en onderdelen van de uitvoering nog onderhandeld moet worden. Indien niet eerder gebeurd, moet nu de wijze van 'begeleiding' van de kant van de opdrachtgever worden vastgesteld. Het kan ook wenselijk zijn dat sommige medewerkers van de eigen organisatie met een leerdoelstelling aan het project participeren.

Het voorstel voor de inschakeling van het gekozen bureau goedkeuren conform diensteigen richtlijnen.

In speciaal vastgestelde gevallen²⁷ is melding vooraf aan het college nodig.

Bij opdrachten die onder het protocol vallen gebeurt de opdrachtverstrekking binnen de tak van dienst altijd door het hoofd van dienst. Deze bevoegdheid mag niet worden gemandateerd.

9 vaststelling contract

Het bureau stelt de offerte bij op basis van de wensen van de opdrachtgever en de resultaten van de onderhandeling.

NB. Dat er een juiste adviesopdracht wordt geformuleerd, blijft de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever, dus concrete input van de opdrachtgever is meer dan wenselijk.

²⁶ Vaak staan daar allerlei 'escapes' in voor het adviesbureau of zijn zaken te zeer in het voordeel van het bureau geregeld, zoals vervanging van adviseurs, auteursrechten, bepalingen over openbaarmaking/geheimhouding, vermenigvuldiging en distributie van resultaten, gebruiksrecht van (foto-, video-, instructie-) materiaal, methoden, modellen etc.

²⁷ De richtlijnen daarvoor worden door het college vastgesteld.

Gezien de verschillende soorten opdrachten volgt hier alleen een korte opsomming over aspecten die in het contract vastgelegd moeten worden:

Vastleggen of de afspraken zijn gemaakt op basis van 'fixed price', 'fixed date', 'budgetplafonds' of anderszins en hoe de communicatie geregeld wordt, mochten limieten qua tijd en/of geld overschreden (dreigen te) worden. Oppassen voor term 'inspanningsverplichting' (= we zullen ons best doen), indien mogelijk concrete 'deliverables' of resultaten afspreken. Geheimhoudingsplicht vastleggen.

10 uitvoering van de opdracht

Conform gemaakte afspraken.

Ook aandacht aan het tijdig regelen van huisvesting, faciliteiten/werkplek, introductie en evt. begeleiding, procedures bij afwezigheid, back-up etc.

11 Evaluatie

Achteraf. Ook opdrachten, uitgevoerd door vaste relaties (intern of extern) dienen regelmatig te worden geëvalueerd. Bij de evaluatie zou in elk geval de opdrachtgever betrokken moeten zijn.

Aandacht minimaal aan volgende aspecten:

- resultaten (toepasbaarheid, juistheid van conclusies en aanbevelingen, kosten versus baten);
- inbreng (kennis van de branche, zicht op de problematiek, kortom de meerwaarde);
- houden aan afspraken (begroting, levertijd);
- inlevingsvermogen (in de bestuurlijke omgeving, in de organisatie, in de situatie in het algemeen);
- werkwijze (voorbereiding, wijze van samenwerking met de klantorganisatie, klantgerichtheid, kwaliteit van de tussentijdse terugkoppeling etc.);
- communicatie in het algemeen en de presentatie van de resultaten;
- houding/optreden van de adviseurs, werkzaam bij de klant.

Ook de eigen evaluaties van de bureaus kunnen interessante uitgangspunten opleveren.

Wat te bewaren

Voor een mogelijke latere toepassing, of door de eigen dienst of door een collega-dienst, of voor de toetsing op steekproefbasis, dient het volgende te worden bewaard:

- eerste probleemformulering;
- motivering voor externe uitvoering;
- selectiecriteria;
- namen van bureaus die voor een offerte zijn uitgenodigd;
- op basis waarvan de keuze tot stand is gekomen;

- offerte van de belangrijkste concurrent;
- kopie van het contract;
- het eindrapport, mits van toepassing;
- namen van uitvoerende adviseurs;
- evaluatieresultaten.

PROTOCOL BIJ DE INSCHAKELING VAN EEN INTERIM-MANAGER

Bij de gemeente worden externen in diverse hoedanigheden ingehuurd. Uitzendkrachten worden ingeschakeld in geval van ziektes en plotselinge pieken.

Het protocol geldt in de situaties dat de externe functionaris minimaal op niveau functionele salarisklasse (FSK) 11 gaat functioneren en het honorarium hoger dan € 18.151,21 is. Het kan gaan om een duidelijke veranderopdracht maar ook om een ontwikkel- of overbruggingsopdracht.

Bij de inschakeling van een interim-manager spelen andere factoren een rol dan bij de inschakeling van een externe adviseur of onderzoeker. De grens is in de praktijk niet altijd even duidelijk; ook een adviseur kan een veranderopdracht krijgen, mogelijk als vervolg op een eerder uitgevoerde onderzoeksopdracht.

Soort opdracht en de zwaarte van de werkzaamheden spelen een belangrijke rol bij de te nemen stappen. Daardoor wordt bepaald wie voor de procedure verantwoordelijk is of erbij betrokken moet worden.

Er moeten in ieder geval de volgende stappen zijn:

1 formulering van de opdracht

Wat moet de in te schakelen persoon aan werk verrichten en in grote lijnen aan resultaten realiseren. Aandacht voor taken, plichten en verantwoordelijkheden. Gebeurt door de leidinggevende, bij voorkeur samen met de P&O-functionaris. In geval van vervanging van een hoofd van dienst wordt het Bureau MD ingeschakeld, en zijn de vakdirectie en de vakwethouder erbij betrokken.

2 vaststelling van het gewenste profiel interim-manager

Aandacht zowel aan zakelijke aspecten (kennis en vaardigheden, specifieke managementdeskundigheden) als aan persoonlijke vaardigheden.

3 advies van de OR vragen

De benoeming van een interim-manager als hoofd van dienst valt onder het adviesrecht van de ondernemingsraad.

4 melding van de opdracht bij dPO

Als dat nog niet is gebeurd, melding bij het Bureau Rotterdam Interim management (BRIM) (vanaf niveau FSK 13)²⁸. Benadrukt dient te worden dat deze relatie met het BRIM niet gedwongen winkelnering betekent! Op lagere niveaus kunnen Loopbaanadviescentrum (LAC) of het netwerk bij andere diensten worden ingeschakeld. Bij mogelijke goede kandidaten via deze ingangen doorgaan met de selectiefase.

5 selectie voor in te schakelen bureaus;

Op basis van het gewenste profiel voor interim-manager worden de bureaus gekozen die voor het voorstellen van kandidaten worden uitgenodigd.

6 selectie uit kandidaten

Selectie gebeurt door middel van gesprekken op basis van voordien vastgestelde criteria (profiel). Mogelijke referenties nagaan. Aandacht aan het opereren in bestuurlijke omgeving. Eerste keuze gebeurt vóórdat de contract-onderhandeling plaatsvindt.

7 definitieve keuze

In speciaal vastgestelde gevallen²⁹ melding vooraf aan het college. Bij opdrachten die onder het protocol vallen gebeurt dit altijd door het hoofd van dienst. Deze beslissingsbevoegdheid mag niet worden gemandateerd.

8 contractuele vastlegging van de opdracht

Hierin worden de contractuele verplichtingen vastgelegd. Tenminste aandacht aan:

- ‘functieomschrijving’ en plaats in de organisatie (samenwerkingsrelaties);
- taken en resultaten die gehaald moeten worden;
- termijn waarbinnen (bij voorkeur binnen de eerste twee-vier weken) het plan van aanpak (het persoonlijk actieplan) gereed moet zijn; de wijze van goedkeuring daarvan;
- tijdsduur van de opdracht;
- honorering en de wijze van verantwoording;
- opzeggingsvoorwaarden van beide zijden;
- frequentie en inhoud van de voortgangsrapportage;
- vertrouwelijkheid en concurrentiebeding;
- mogelijke steun vanuit het bureau.

28 In de brief van 19 oktober 1998 stelt B&W: “Om zicht te verkrijgen op het aanbod van potentiële interim-management opdrachten binnen ons concern is er een centraal meldpunt ingesteld. Er is geen sprake van “gedwongen winkelnering” maar wij hechten er wel aan inzicht te krijgen in aard en omvang van potentiële opdrachten. In overleg met de coördinator van dit meldpunt kan snel worden gezien of de gemeentelijke IM-pool een adequate oplossing kan bieden voor uw problemen.” Dit protocol betekent geen verandering in de bestaande rol van het Bureau Rotterdam Interim-management.

29 De richtlijnen daarvoor worden door het college vastgesteld.

Eveneens is het van belang vast te leggen van (op de algemene voorwaarden aanvullende, of daarvan afwijkende) afspraken over de vervanging in geval van ziekte, overlijden of wanneer de interim te kennen geeft toch wat eerder weg te willen dan aanvankelijk was afgesproken, c.q. wanneer de opdrachtgever het toch niet zo ziet zitten met deze man of vrouw.

9 uitvoering van de opdracht

Het goedgekeurde plan van aanpak is een belangrijk startdocument voor overleg met de opdrachtgever over de uitvoering van de opdracht.

10 evaluatie

Gebeurt of achteraf na beëindiging opdracht of tijdens de opdracht na een van tevoren afgesproken tijdsperiode. Bij de evaluatie moet in elk geval de direct leidinggevende betrokken zijn. In eerste instantie worden de werkwijze en de resultaten van de betreffende interim-manager geëvalueerd, zijdelings ook het bureau.

Aandacht minimaal aan volgende aspecten:

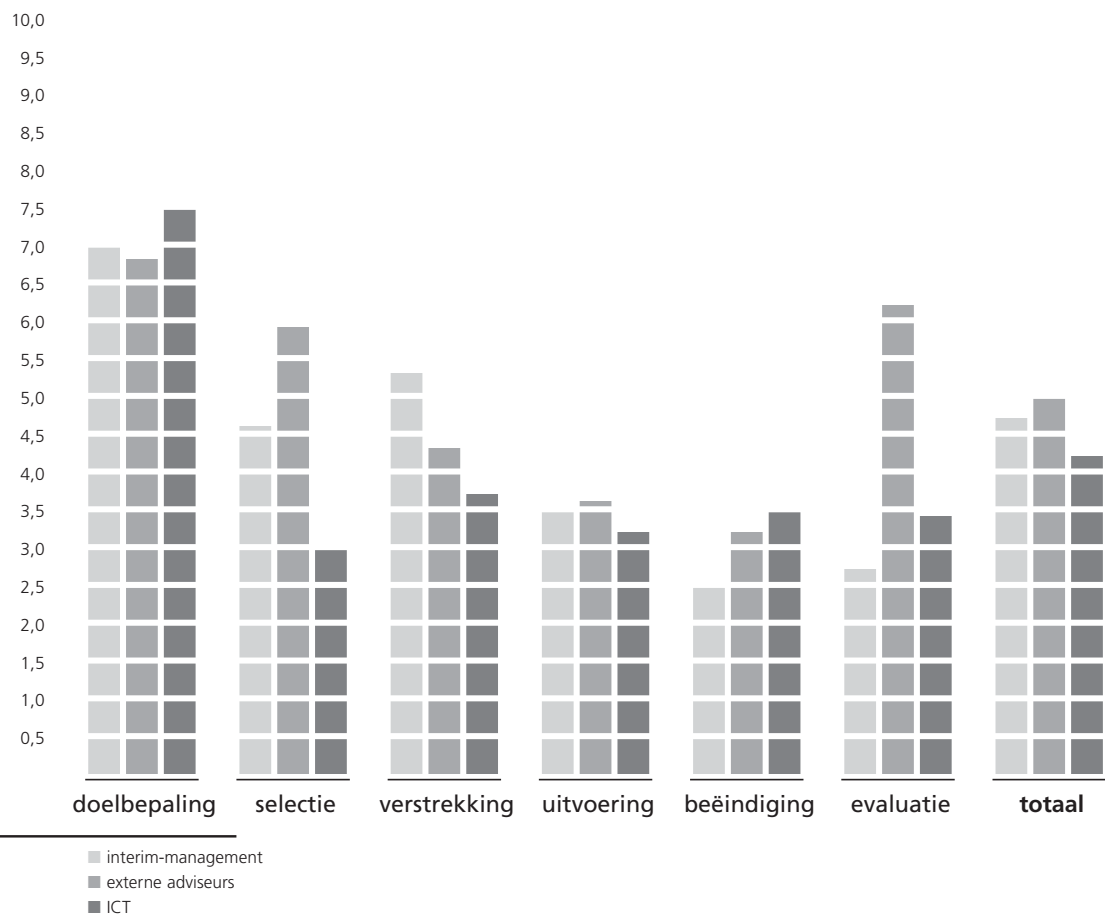
- resultaten (toepasbaarheid, kosten versus baten);
- inbreng (kennis van de branche, zicht op de problematiek, kortom de meerwaarde);
- houden aan afspraken (begroting, levertijd);
- inlevingsvermogen (in de bestuurlijke omgeving, in de organisatie, in de situatie in het algemeen);
- werkwijze (voorbereiding, wijze van samenwerking met de klantorganisatie, klantgerichtheid);
- communicatie in het algemeen en de presentatie van de resultaten;
- ondersteuning uit het bureau, mits van toepassing.

Wat te bewaren

Voor een mogelijke latere toepassing, of door de eigen dienst of door een collega-dienst, of voor de toetsing op steekproefbasis, dient het volgende te worden bewaard:

- eerste opdrachtformulering en vastgestelde profiel;
- namen van bureaus die voor een offerte zijn uitgenodigd;
- kopie van het contract en mogelijk de bijgestelde opdrachtformulering;
- evaluatieresultaten.

bijlage III te onderscheiden inhuurtypen



bijlage IV bureaus welke meerdere malen zijn ingehuurd (binnen steekproef)

adviesbureau	■	aantal keren ingehuurd	financieel belang in €
Ernst & Young	■	7	536.720
BRIM	■	5	304.915
KPMG	■	4	694.413
Cap Gemini	■	4	1.095.899
PWC	■	4	634.162
Twijnstra & Gudde	■	3	303.469
Deloitte & Touche	■	2	294.796
Rijnconsult	■	2	196.118
CMG	■	2	46.404
totaal	■	33	4.106.894

bijlage V afkortingenlijst

ABZ	Directie Algemene Bestuurszaken
ADR	Accountantsdienst Rotterdam
BRIM	Bureau Rotterdam Interim Management
BSD	Bestuursdienst
DBV	Directie Bedrijfsvoering
DOO	Dienst Openbaar Onderwijs
DPO	Directie Personeel & Organisatie
DSO	Dienst Stedelijk Onderwijs
DS+V	Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting
FIN	Directie Financiën
GBR	Gemeentebelastingen Rotterdam
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GHR	Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam
GKB	Gemeentelijke Kredietbank
GW	Gemeentewerken
ICR	Inkoop Combinatie Rotterdam
JZ	Directie Juridische Zaken
OBR	Ontwikkelbedrijf Rotterdam
OR	Ondernemingsraad
RET	Rotterdamse Elektrische Tram
ROTEB	Dienst voor reiniging, ontsmetting, transport en bedrijfswerkplaatsen
S&CZ	Directie Sociale en Culturele Zaken
SenR	Sport en Recreatie
SEZ	Directie Sociaal Economische Zaken
SOB	Directie Stedelijke Ontwikkeling en Beheer
SoZaWe	Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid

bijlage VI lijst van geïnterviewde personen

Dhr. C.L. Berg	BSD, directie FIN, directeur
Dhr. N.J.G. Janssens	Wethouder Middelen
Mw. B.D.M.M. Schellart	BSD, directie P&O, directeur
Dhr. Y.R.E. van Vugt	ADR, directeur