

onderzoeksopzet

1. aanleiding

In maart 2003 publiceerde de Rekenkamer Rotterdam haar rapport *'Elk uur op een factuur, de inhuur van externe deskundigheid'*. Een onderzoek dat vooral geïnitieerd was door de aandacht voor het onderwerp op zowel landelijk als op lokaal niveau. Het rapport gaf antwoord op de vraag hoe externe deskundigheid in 2001 door het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten werd ingehuurd en of deze inhuur voldeed aan de te stellen eisen.

In haar rapport concludeerde de Rekenkamer onder andere dat:

- uitgaven voor de inhuur van derden onvoldoende zichtbaar in het jaarverslag verantwoord waren;
- in het verleden ontwikkelde normen voor de toegestane omvang van de inhuur van externe deskundigheid niet werden gehanteerd;
- van meervoudige offerteaanvraag vaak werd afgezien;
- diensten/directies weinig initiatieven ontplooiden om door middel van gezamenlijke inhuur te komen tot een reductie van tarieven. Ook op concernniveau waren geen voornemens bekend om te komen tot raamovereenkomsten;
- de uit te voeren controles op de geleverde prestaties onvoldoende zichtbaar werden gemaakt door deugdelijke onderbouwingen, zoals urenstaten, specificaties en dergelijke;
- diensten/directies niet altijd de vereiste controletechnische functiescheiding in acht namen (bijv. functionarissen die het inhuurcontract ondertekenen, accorderen tevens de facturen voor de geleverde en gefactureerde prestaties);
- de bewaking van de te leveren prestaties, doorlooptijd en begrotingen met behulp van evaluaties onvoldoende plaatsvond.

De Rekenkamer kwam tot de slotsom dat de inhuur van externe deskundigheid door het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten niet voldeed aan de minimaal te stellen eisen. De totale omvang van de inhuur van externe deskundigheid binnen de gemeente Rotterdam over het jaar 2001 werd door de Rekenkamer bepaald op € 41 miljoen. Hiervan was € 17,0 miljoen rechtmatig besteed en € 24,0 miljoen onrechtmatig.

Op basis van het onderzoek zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd. Onder andere is aanbevolen om:

- de presentatie van de uitgaven van inhuur in het jaarverslag te verbeteren;
- realistische normen te laten ontwikkelen voor de toegestane omvang van de inhuur van externe deskundigheid. Deze normen zouden bij overschrijding een signaalwerking moeten hebben;
- in het concernjaarverslag een overzicht op te nemen waarin de kosten van inhuur van externe deskundigheid naar soort worden uitgesplitst;
- de bepalingen uit het protocol onder te brengen in de bestaande financiële beheersregels teneinde een betere naleving van het protocol te bevorderen;

- integriteitbepalingen onder te brengen in het protocol;
- bij de beoordeling van de geleverde prestaties de controletechnische functiescheiding strikter na te leven.

Daarnaast zijn nog een aantal specifieke aanbevelingen ten aanzien van het protocol gedaan.

Het rapport is op 15 mei 2003 behandeld door de commissie Middelven en op 19 juni 2003 in de Raad. Nagenoeg alle aanbevelingen van de Rekenkamer werden overgenomen. Tijdens de Raadsbehandeling werd de motie van Gent aangenomen. Hierin werd de Rekenkamer verzocht om in 2005 een vervolgonderzoek te verrichten naar de inhuur van externe deskundigheid in 2004.

De Raad en het College waren van mening dat het *Protocol*¹ geactualiseerd diende te worden. Het doel van de actualisering was een betere naleving van het protocol en een transparantere verslaglegging van de uitgaven van de inhuur in het concernverslag. Het College heeft de overgenomen aanbevelingen van de Rekenkamer en de Raadsbehandeling uitgewerkt in de '*Aanwijzing Inhuur Externe Deskundigheid*' (7 november 2003). Op 18 december 2003 heeft de Raad kennis genomen van de wijziging van het '*Protocol*' in de '*Aanwijzing*'. Met deze wijziging is de status van het document gewijzigd. Het betreft nu namelijk niet langer een Raadsbesluit maar een interne aanwijzing van het College.

Gedurende 2005 heeft de ADR tijdens de interim-controle voor de jaarrekeningcontrole 2004 onderzoek verricht naar de inhuur van externe deskundigheid bij de diensten. Dit onderzoek heeft zich toegespitst op de uitvoering van de *Aanwijzing* door de diensten en is daarmee proceduregericht geweest. De bevindingen van dit onderzoek zijn 20 april 2005 aan het College voorgelegd.

2. onderzoek Rekenkamer

2.1 Doelstelling

Het doel van het onderzoek van de Rekenkamer is vast te stellen hoe het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten de inhuur van externe deskundigheid vormgeven en of dit op een verantwoorde wijze plaatsvindt.

De Rekenkamer zal zich een beeld vormen van de wijze van inhuur van externe deskundigheid in 2004 en de daarmee gepaard gaande kosten. Hierbij vindt beoordeling plaats van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur en transparantie van de verantwoording over de inhuur.

¹ Hiermee wordt bedoeld het *Protocol te volgen bij de inschakeling van Externe Adviseurs en Interim-Managers bij de gemeente Rotterdam*, vastgesteld 6 april 2000.

Onderzoeksofzet 'Inhuur externe deskundigheid'

2.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

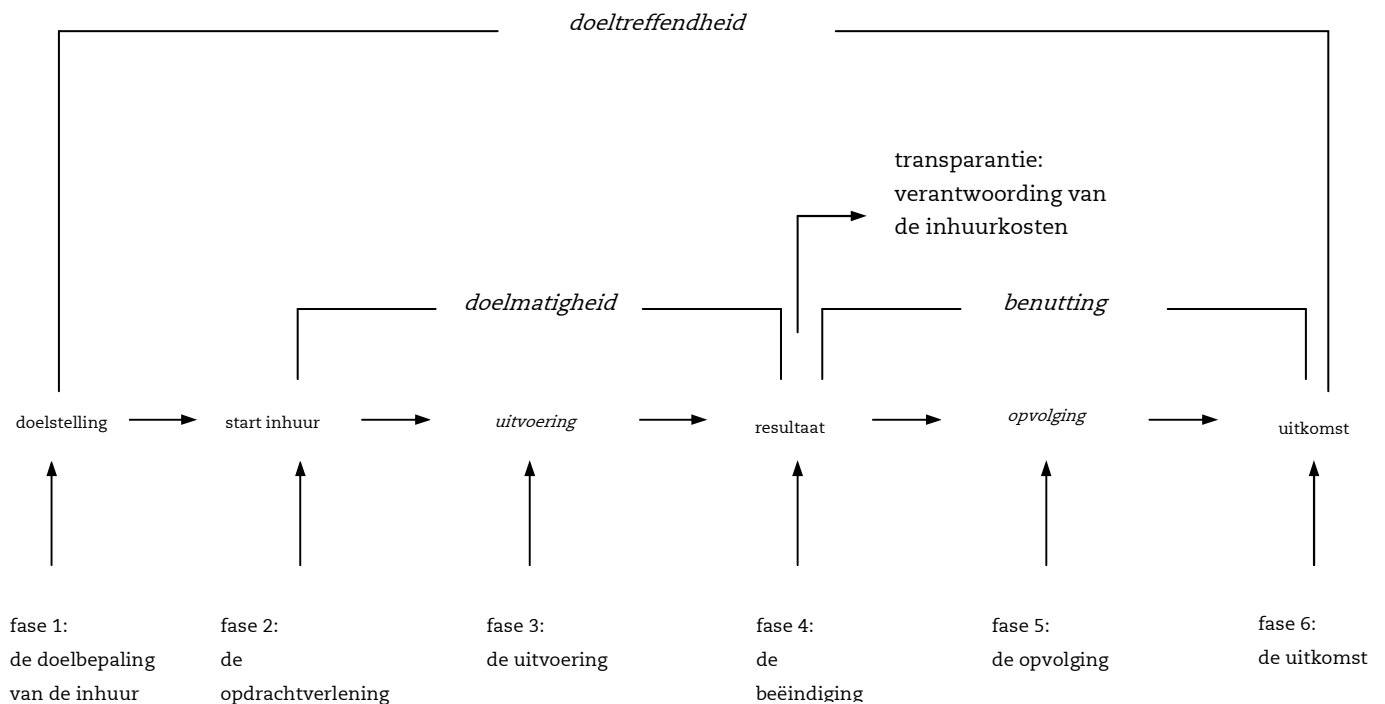
De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Vindt de inhuur van externe deskundigheid door het gemeentebestuur en gemeentelijke diensten op een verantwoorde wijze plaats en voldoet de verantwoording over de uitgaven aan de daaraan te stellen eisen?

De bijbehorende onderzoeksvragen luiden:

1. vindt de inhuur op een goede wijze plaats:
 - a. is het resultaat optimaal ten opzichte van de opdracht? (doelmatigheid)
 - b. is het resultaat vervolgens benut? (benutting)
 - c. komt de uitkomst van de benutting optimaal overeen met de oorspronkelijke doelstelling? (doeltreffendheid)
2. voldoet de verantwoording over de uitgaven van de inhuur van externen aan de daaraan te stellen eisen?

De onderzoeksvraag gevisualiseerd:



2.3 Afbakening

Inhuur van externe deskundigheid kent vele vormen. Ter afbakening van haar onderzoek hanteert de Rekenkamer voor de term 'inhuur van externe deskundigheid' dezelfde definitie als die gehanteerd werd in het eerste onderzoek naar de inhuur van externe deskundigheid². Deze definitie heeft het College overigens ook in de aanwijzing overgenomen. De definitie luidt:

De tijdelijke benutting van externe expertise zonder dat daar een arbeidsovereenkomst met de opdrachtgever aan ten grondslag ligt.

Als voorbeelden van de binnen het onderzoek vallende vormen kunnen derhalve genoemd worden de inhuur van externe advisering, interim-management, automatiseringsdeskundigheid en onderzoek.

3. Onderzoeksaanpak

3.1 Normenkader

De Rekenkamer heeft het proces van inhuur van externe deskundigheid opgedeeld in zes deelprocessen:

- de doelbepaling;
- de opdrachtverlening;
- de uitvoering;
- de beëindiging;
- de opvolging;
- de uitkomst.

Per deelproces zullen normen worden ontwikkeld waaraan de waargenomen werkwijzen zullen worden getoetst. De normen zullen met name ontleend worden aan de Aanwijzing Inhuur Externe Deskundigheid, Europese regelgeving over aanbesteding alsmede gezaghebbende literatuur.

² Rekenkamer Rotterdam, *Elk uur op een factuur, de inhuur van externe deskundigheid*, maart 2003, pagina 18

3.2 Verzameling van informatie

De Rekenkamer zal bij haar onderzoek voor zover mogelijk gebruikmaken van het reeds uitgevoerde onderzoek door de ADR. Daartoe zal zij eerst vaststellen of en in welke mate hiervan gebruik gemaakt kan worden.

Nadat is vastgesteld of en in welke mate gebruikt gemaakt kan worden van het onderzoek van de ADR zullen aanvullend dossiers bij diensten in detail onderzocht worden.

Interviews

Interviews zullen worden gehouden met bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen.

4 Organisatie, planning en procedure van het onderzoek

4.1 Organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam te weten:

J.A. Kuijsters;
drs. C.J. Vree RA;
drs. J. v.d. Berg CPA CIA (teamleider).

4.2 Planning en procedure

De uitvoering van het onderzoek is in juli 2005 gestart. Bevindingen, opmerkingen en aanbevelingen zullen in een conceptrapport worden vastgelegd. De aanbidding van dit conceptrapport voor wederhoor en publicatie van het definitieve rapport staan gepland voor aanvang 2006.

Het onderzoek van de Rekenkamer verloopt volgens een vastgesteld stramien. Hiervoor wordt verwezen naar 'Rekenkamer stapsgewijs. Dit is ook te bekijken op de website 'www.rekenkamer.rotterdam.nl'.