

Onderzoek externe advisering

- vooronderzoek + vervolgonderzoek -

Het rapport 'Onderzoek externe advisering' dat u hierachter aantreft, is in twee fasen tot stand gekomen. Het vooronderzoek verscheen in augustus 2001, het vervolgonderzoek is in juni 2002 in de commissie Onderzoek Rekeningen besproken.

Voor het gemak van de lezer zijn de beide rapporten in een band opgenomen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	pag. 2
1. Algemeen kader	pag. 3
2. De uitvoering van het vooronderzoek	pag. 3
3. De uitkomsten van het vooronderzoek	pag. 4
4. Opzet van het vervolgonderzoek	pag. 5
Bijlage I: kruistabel globaal	pag. 7
Bijlage II: kruistabel per afdeling	pag. 8
Bijlage III: operationeel plan	pag. 9
Bijlage IV: lijst van crediteuren	pag. 10

Onderzoek externe advisering

vooronderzoek

Voorwoord

In de vergadering van de commissie Onderzoek Rekeningen van 28 maart 2001 is besloten om aan de hand van een operationeel plan de inhuur van externe adviseurs en tijdelijke medewerkers te onderzoeken. Er is toen gekozen het onderzoek in tweeën te splitsen: allereerst wordt een vooronderzoek gedaan, dat voornamelijk een kwantitatief karakter heeft. Het vervolgonderzoek heeft een meer kwalitatief karakter.

Het vooronderzoek laat duidelijke uitkomsten zien. Bij het vooronderzoek zijn omwille van het grote aantal gegevens en omwille van de leesbaarheid, enige aannames gedaan bij de categorisering van de uitgaven. Wij gaan ervan uit dat dit geen wezenlijke invloed heeft op de uitkomsten van het vooronderzoek.

Hierbij bieden wij u de uitkomsten van het vooronderzoek aan.

IJmuiden, 23 augustus 2001,
de commissie Onderzoek Rekeningen.

1. Algemeen kader

De vraagstelling die in het vooronderzoek is gehanteerd valt in twee delen uiteen. De eerste vraag die beantwoord is, luidt: **“wat is de hoogte van het bedrag dat in het jaar 2000 is besteed aan het inhuren van externe adviseurs en tijdelijke medewerkers”**.

De tweede vraag in het kader van het vooronderzoek was: **“wat waren de redenen voor de inhuur”**. Deze vraag wordt in § 3 beantwoord.

Het antwoord op het eerste deel van de vraag is dat in 2000 een bedrag van bijna f 10,7 miljoen gulden is uitgegeven voor dit doel. Dit is een relatief groot bedrag als het wordt vergeleken met de uitgaven en met de loonsom van de gemeente Velsen: het totaal van de uitgaven voor het jaar 2000 is begroot op ca. f 212 miljoen, de loonsom voor dat jaar is begroot op ca. f 44 miljoen.

2. De uitvoering van het vooronderzoek

Het basismateriaal, dat in het onderzoek is gebruikt, is afkomstig uit het financiële systeem van de gemeente, Decade. Het onderzoek bestond uit de volgende stappen:

- Nagegaan is welke crediteuren (ook) als adviseur / leverancier van tijdelijk personeel werkzaam zijn. Het bleek, dat van de 3.500 crediteuren van de gemeente er 62 in het jaar 2000 werkzaam zijn geweest als adviseur / leverancier van tijdelijk personeel. Zij dienden voor deze soort werkzaamheden in het jaar 2000 precies 1.300 facturen in;
- Nagegaan is welke soort inhuur het betrof en wat de reden van inhuur was. Hiervoor is vooraf een tabel opgesteld, die hieronder is afgedrukt.

	redenen van inhuur				
soort inhuur	er is voor gekozen deze taak niet intern uit te voeren	er is onvoldoende formatie om de taak uit te voeren	er is onvoldoende kennis de taak uit te voeren	inhuur vanwege vacatures of ziekte	overige redenen
Advisering	cat. 1	Cat. 2	cat. 3	cat. 4	cat. 5: accountantscontrole; cat. 6: vertegenwoordiging in een proces cat. 7: overig
Ondersteuning, verrichten van werkzaamheden	cat. 8	Cat. 9	cat. 10	cat. 11	cat. 12
interim-management	cat. 13	Cat. 14	cat. 15	cat. 16	cat. 17

Op grond van de gegevens uit Decade en de informatie uit de afdelingen is bepaald van welke soort inhuur sprake was (m.a.w. betrof het advisering, ondersteuning / werkzaamheden of interim-management) en wat de reden van de inhuur was.

Geconstateerd is dat niet in alle gevallen het onderscheid tussen advisering en ondersteuning / werkzaamheden goed te maken is. Zo kan bijvoorbeeld het laten verrichten van een akoestisch onderzoek (= werkzaamheden) ertoe leiden dat het advies wordt gegeven een tracé te verleggen.

Ook waren er in enkele gevallen meerdere redenen tegelijk om mensen in te huren (bijv. er was zowel onvoldoende formatie terwijl ook de kennis op een bepaald gebied (nog) niet aanwezig was). In al deze gevallen is ervoor gekozen om de betreffende factuur onder één van de 17 categorieën van bovenstaande tabel onder te brengen en niet tot een verdere onderverdeling over te gaan. Daarbij is de categorie gekozen die binnen de opdracht de meeste nadruk had.

Naast de inhuur van adviseurs, interim-managers en overige tijdelijke krachten worden door de gemeente ook andersoortige opdrachten verstrekt, bijvoorbeeld voor werkzaamheden aan bestrating en riolering, onderhoud aan het gemeentelijk groen, aankoop plantmateriaal, onderhoud aan lichtmasten, het beheer van het gemeentelijk woonwagencentrum, schoonmaak van gebouwen, verzorgen catering e.d. Het gaat ook daarbij om aanzienlijke bedragen. Deze soort werkzaamheden werd in het verleden veelal door de gemeentelijke organisatie verricht. In het kader van deze onderzoeksopdracht is hiernaar geen onderzoek gedaan.

3. De uitkomsten van het vooronderzoek

Zoals eerder in deze notitie is vermeld bedraagt de totale inhuur van de gemeente Velsen, volgens de gehanteerde definitie, ruim f 10,7 miljoen, verdeeld over:

bedragen x f 1.000

tabel 1	
Advisering	2.405
Ondersteuning / werkzaamheden	7.809
interim-management	450
Totaal	10.665

De redenen voor de inhuur zijn de volgende:

bedragen x f 1.000

tabel 2	
keuze voor externe uitvoering	508
Onvoldoende formatie	6.145
Onvoldoende kennis	1.645
Vacatures / ziekte	1.444
Accountantscontrole	618
Vertegenwoordiging in processen	84
second opinion	220
Totaal	10.665

De grootste opdrachtgevers binnen de gemeentelijke organisatie zijn:
bedragen x f 1.000

tabel 3	
Afdeling azc	421
Afdeling brandweer	132
Afdeling ez	528
Afdeling id	476
Afdeling middelen	845
Afdeling ow	1.512
Werkeenheid onderwijs	183
Afdeling ozb	3.674
project combibad	179
Afdeling rw	727
Afdeling soza	942

In tabel 3 zijn alleen die afdelingen / projecten opgenomen, die in het jaar 2000 voor meer dan f 100.000 aan opdrachten hebben verstrekt.

In bovenstaande tabellen komen afrondingsverschillen voor.

De drie hierboven opgenomen tabellen zijn ontleend aan bijlage I en II, die hierachter zijn opgenomen.

Bijlage I is een kruistabel, waarin per soort inhuur de reden van inhuur is vermeld.

In bijlage II zijn deze uitkomsten gesplitst naar afdeling of project. Niet alle projecten zijn in bijlage II vermeld; in veel gevallen zijn projecten verantwoord onder de afdeling, die de projectleider van het project leverde.

Opgemerkt wordt nog dat categorie 6 (vertegenwoordiging in een proces) een verplicht karakter heeft, terwijl dat in grote mate ook voor categorie 5 (accountantscontrole) geldt. De gemeente heeft daarin maar een beperkte vrijheid van handelen.

Bijlage IV is de lijst van relevante crediteuren, waarbij het bedrag dat in het jaar 2000 is gefactureerd, is opgenomen.

4. Opzet van het vervolgonderzoek.

In het vooronderzoek worden meerdere redenen voor inhuur onderscheiden. De inhuurredenen die voor de commissie Onderzoek Rekeningen een nader onderzoek rechtvaardigen zijn:

- Er is voor gekozen de taak niet intern uit te voeren;
- Er is onvoldoende formatie om de taak uit te voeren en
- Er is onvoldoende kennis de taak uit te voeren.

Om praktische redenen kiest de commissie ervoor onderzoek te doen bij een beperkt aantal afdelingen.

In het vervolgonderzoek wordt daarom de externe advisering bij de afdelingen Openbare Werken (OW) en Economische Zaken (EZ) nader onderzocht. De reden dat de afdeling OW onderwerp van het onderzoek is het feit dat de afdeling substantiële bedragen besteed bij alle drie genoemde inhuurredenen en dat bij deze afdeling in het bijzonder de regievoering gestalte wordt gegeven. De gemeente als regisseur is een van de grondslagen van het huidige organisatiemodel.

De afdeling EZ 'scoort' voor relatief grote bedragen bij de inhuurredenen 'onvoldoende formatie' en met name bij 'onvoldoende kennis'. De commissie wil nader bezien welke de oorzaken hiervan zijn.

Zoals hiervoor al is opgemerkt zijn er praktische redenen om de omvang van het vervolgonderzoek beperkt te houden. De voornaamste reden is dat een omvangrijk onderzoek op een laat moment gereed is, waardoor het lang duurt voordat er met eventuele aanbevelingen iets gedaan kan worden. Ook is ervan afgezien afdelingen te onderzoeken, die in bijzondere omstandigheden verkeren en/of al op andere wijze worden gevolgd. Indien de resultaten van het onderzoek op genoemde taakvelden / afdelingen daartoe aanleiding geven, kan de commissie bezien of er alsnog aanleiding bestaat om te komen tot een verbreding van het onderzoek externe advisering.

In het vervolgonderzoek komen verschillende onderwerpen aan de orde. Nagegaan zal worden op welke wijze opdrachten tot stand komen.

Formeel:

- Welke procedure is doorlopen om tot een externe opdracht te komen?
- Is er bij de opdracht een onderliggende offerte + opdrachtbevestiging met daarin bedragen;
- Is het gefactureerde bedrag in overeenstemming met de offerte? Wat zijn de redenen bij afwijking?
- Is de kwaliteit van het geleverde product gehanteerd als factor bij de eindafrekening?

Inhoudelijk:

- Kan de opdrachtgever aangegeven wat de kwaliteit van de opdracht was en kan hij/zij een kosten/baten oordeel geven?
- Zijn er alternatieven overwogen alvorens besloten is een opdracht aan de externe uit te laten gaan?
- Zijn er eerdere ervaringen met de betreffende opdrachtnemer?
- Vindt evaluatie plaats van kwaliteit, prijs en opportuniteit van externe advisering en zo ja, worden de conclusies van deze evaluaties geregistreerd?
- Worden resultaten van eerdere evaluaties gebruikt bij het komen tot nieuwe opdrachten?
- Zijn resultaten van evaluaties ook toegankelijk voor andere afdelingen die de inschakeling van externe bureaus overwegen?

Organisatorisch:

- Indien om redenen van formatie of kennis is gekozen voor externe uitvoering: Kan aangegeven worden welke formatie in kwalitatieve en kwantitatieve zin ontbrak?
- Indien vooral de grootte van de formatie de reden was voor uitbesteding: Waarom is gekozen voor uitbesteden van deze taak en niet van andere door de afdeling te verrichten activiteiten?
- Is de relatie tussen de formatie van de afdeling in balans met de verstrekte opdrachten of loopt de afdeling het gevaar de control op de uitbesteding te verliezen? Hoe wordt deze control gewaarborgd?
- Uit het vooronderzoek blijkt dat veel werkzaamheden wegens gebrek aan kennis worden uitbesteed. Gaat het om meerdere kennisvelden of blijkt er een constante vraag naar een bepaalde specifieke kennis die wellicht aanleiding zou kunnen zijn om tot formatie-aanpassing te komen?

Het vervolgonderzoek leidt tot conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op de twee afdelingen, die het object van het onderzoek zijn. De conclusies en aanbevelingen kunnen wellicht verbreed worden naar de gehele gemeentelijke organisatie. Een besluit hierover wordt genomen als de resultaten van het vervolgonderzoek bekend zijn.

Het streven is het vervolgonderzoek voor het eind van 2001 af te ronden.

- **Bijlage III**

operationeel plan

onderzoek externe advisering

De commissie Onderzoek Rekeningen heeft als te onderzoeken onderwerp voor het jaar 2001 gekozen voor de externe advisering. In dit onderzoeksvoorstel worden de kaders aangegeven, waarbinnen het onderzoek moet plaatsvinden.

1. Vraagstelling

Besloten is de externe advisering en inhuur van tijdelijke medewerkers te onderzoeken, waarbij aan de orde komt:

- De hoogte van het bedrag in 2000 in relatie tot het budget;
- De kwaliteit van de geleverde diensten;
- De relatie tot het verkleinde personeelsbestand.

Overige aandachtspunten:

Bij de reorganisatie van 1997 was een van de doeleinden: er moet sprake zijn van een kleine, flexibele organisatie, die toegerust moet zijn op de regievoerende rol van de gemeente. Een aandachtspunt is of dit doel is gehaald, waarbij de relatie tot externe advisering en het op afstand zetten van organisatie-onderdelen moet worden betrokken.

Ook waren er toen hoge verwachtingen van projectmatig werken. Hoe verhoudt zich dit tot de inzet van externe adviseurs?

Opgemerkt wordt dat het mogelijk is dat externen voor de ‘gewone’ medewerkers de krenten uit de pap halen. In hoeverre is dit zo en wordt dit als ongewenst ervaren?

2. Uitgangspunten en randvoorwaarden

Het onderzoek wordt uitgevoerd door medewerkers van de gemeente Velsen in de periode februari ‘01– november ‘01. Het maakt onderdeel uit van de afsluiting van de jaarrekening 2000. De uitkomsten worden in verband daarmee eerst gepresenteerd als de accountantsverklaring over de jaarrekening 2000 afgegeven is. Hiermee wordt voorkomen dat de uitkomsten an-sich onderwerp van discussie zijn.

3. Aanpak en werkzaamheden

Het onderzoek wordt gesplitst in een vooronderzoek en een vervolgonderzoek. Het vervolgonderzoek wordt eerst uitgevoerd, als het vooronderzoek daartoe aanleiding geeft.

- Op basis van het Financieel Management Systeem wordt het totaal aan externe advisering en inhuur van tijdelijke medewerkers voor de 12 + 2 afdelingen van de gemeentelijke organisatie bepaald;
- Vervolgens wordt nagegaan tot welke categorie de advisering/ inhuur behoort en wat de reden is waarom werd ingehuurd. Als hulpmiddel wordt de volgende indeling gebruikt:

soort inhuur	redenen van inhuur				
	er is voor gekozen deze taak niet intern uit te voeren	er is onvoldoende formatie om de taak uit te voeren	er is onvoldoende kennis de taak uit te voeren	er zijn vacatures, waardoor ingehuurd moet worden	overige redenen
advisering					
ondersteuning					
interim-management					

Dit vormt het *vooronderzoek*, dat voor het zomerreces 2001 wordt afgerond. Het vooronderzoek mondt uit in conclusies en aanbevelingen aan de raad.

Vervolgonderzoek

In het vervolgonderzoek komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Is bij elke opdracht aangegeven of er een onderliggende offerte + opdrachtbevestiging is met daarin bedragen en welk bedrag is uiteindelijk gefactureerd;
- Bij elke opdracht wordt door de opdrachtgever aangegeven wat de kwaliteit van de opdracht was. Daarbij wordt gekeken naar de kwaliteit van de uitvoering en wordt een kosten/baten oordeel gevraagd;
- Aan de hand van de uitkomsten van het vooronderzoek wordt bepaald of een precisering van het vervolgonderzoek gewenst is;
- Het vervolgonderzoek mondt uit in conclusies en aanbevelingen aan de raad

4. Kosten van het onderzoek

Aan het vooronderzoek zijn geen 'out-of-pocket'-kosten. Het capaciteitsbeslag van het vooronderzoek voorstel bedraagt ca. 60 uur, als volgt gespecificeerd:

Vooronderzoek

Organisatie-onderdeel	soort werk	aantal uren
administratie	vervaardigen uitdraaien uit financieel systeem c.a.	10
afdeling S&B	analyse van de gegevens + indeling in categorieën en indeling naar afdeling;	40
afdelingshoofden	beantwoorden vragen over categorisering (14 afdelingen + enige projectleiders à ca. 0,5 uur)	10
	totaal	60

Vervolgonderzoek

Organisatie-onderdeel	soort werk	aantal uren
afdeling S&B	• nagaan of aan vormvereisten is voldaan (offerte + opdrachtbevestiging aanwezig, bedragen relateren aan factuur);	50
	• verwerken gegevens afdelingshoofden/ projectleiders over kwaliteit	25
afdelingshoofden	beantwoorden vragen vormvereisten en kwaliteit (14 afdelingen à ca. 1 uur)	15
	totaal	90

Het genoemde tijdsbeslag van het vervolgonderzoek is een ruwe schatting; als het vooronderzoek is afgerond is het vervolgonderzoek vormgegeven wordt, is een betere schatting mogelijk.

5. Procedure vooronderzoek

- Crediteuren schiften in adviseurs – niet-adviseurs (inmiddels gebeurd: van de 3.500 crediteuren zijn er 72 (ook) als adviseur werkzaam);
- Nagaan of in 2000 advieswerkzaamheden zijn uitgevoerd (in uitvoering);
- Nagaan onder welke categorie de advieswerkzaamheden thuishoren (idem);
- Opstellen overzichten;
- Presenteren gegevens in commissie Onderzoek Rekeningen (voor zomerreces 2001);
- Voorleggen conclusies en aanbevelingen aan de raad.

6. Procedure vervolgonderzoek

- Opstellen criteria wanneer onderzoek wordt geïntensiveerd;
- Nagaan of aan vormvereisten is voldaan;
- Nagaan kwaliteit adviseurs;
- Opstellen overzichten;
- Presenteren gegevens in commissie Onderzoek Rekeningen (in november '01);
- Voorleggen conclusies en aanbevelingen aan de raad.

Bijlage IV - Lijst van crediteuren

RELATIENAAM CREDITEUR	Bedrag
AAM DE JONG ADVIESBUREAU	29.046
ACE CIVIELE TECHNIEK EN BOUWKUNDE BV	672.564
ADVOCATUUR NAUTA DUTILH	26.303
APPM MANAGEMENT CONSULTANTS BV	52.928
ARCADIS HEIDEMIJ ADVIES BV	60.513
ARGONAUT B.V.	322.870
ATMP CONSULTANCY & DETACHERING BV	11.722
BAKKER-STRAATHOF BV,INGENIEURSBUREAU	2.056
BBA ADVIES	70.969
BENEFIT INKOOP ADVIESGROEP	64.073
BESTUUR & MANAGEMENT CON	156.387
BK INGENIEURS- EN ARCHITECTENBUREAU BV	50.549
BKH ADVIESBUREAU	41.473
BLEEKER & BAGGERS PROJECTMANAGEMENT BV	110.920
BOOMSMA H.P.	5.041
BRAAKSMA & ROOS ARCHITECTEN BV	379.536
BRO ADVISEURS IN RUIMTELIJKE ORDENING,	79.241
BUCK CONSULTANTS INTERNATIONAL	25.145
BURO LANGHENKEL NOORD BV	46.121
BV ARCHITECTENBURO HOOYSCHUUR-REINBERGEN	91.412
CONVISIE BV,ADVIESBUREAU	34.696
CORSMIT RAADGEVEND INGENIEURSBUREAU BV	2.849
DEPART UITZEND EN DETACHERINGSBUREAU	11.104
DGMR RAADGEVENDE INGENIEURS BV	11.285
DHV MILIEU & INFRASTRUCTUUR BV	366.502
EFK ACCOUNTANCY EN CONSULTANCY	5.593

EIFFEL PROJECTEN EN OPLEIDING BV	175.128
ENGINEERING BY MANPOWER	158.684
ERNST & YOUNG CONSULTING	19.975
EVERS & MANDERS CONSULT	17.625
GAZENDAM,PTJ	29.605
GRONTMIJ ADVIES & TECHNIEK BV	15.213
HANDHAVING ADVIESGROEP B.V.	62.096
HAUTE FINANCE PROFESSIONALS	22.208
HELIOMARE	56.836
HOLLAND RUITER BV	352.662
HOSPITALITY CONSULTANTS BV	25.357
INGENIEURSBUREAU ORANJEWOUDE BV"	2.558.499
KEES DE WILLIGEN ADVISEUR	38.334
KOOYENGA CONSULTANTS BV	207.153
LA GROUP LEISURE & ARTS CONSULTING BV	51.700
MILIEU CONSULT	7.497
PESEL,SFJ	130.674
RAADGEVEND INGENIEURSBUREAU NEDERLAND BV	37.524
RANDSTAD PROJECTEN BV	84.015
RANDSTAD UITZENDBUREAU BV	9.088
RBOI ROTTERDAM, ADVIESBUREAU V	80.652
RENT A MANAGER	142.779
RIJNCONSULT BV	224.660
SMITHUIJSEN ADVOCATEN	95.489
START UITZENDBUREAU BV	1.486.177
STICHTING VRIENDEN KENNEMER GASTHUIS	19.904
STUPERS V.D. HEIJDEN PR	111.843
SVP-ARCHITEKTUUR EN STEDENBOUW BV	12.093

TEMPO TEAM UITZ.BURO	50.416
THORBECKE TIJDELIJK MANAGEMENT BV	4.134
TMOP TIJDELIJKE MEDEWERKERS	171.853
TWIJNSTRA GUDDE MANAGEMENT CONSULTANTS	31.173
VALKENBERG RAADGEVEND INGENIEURSBURO	6.386
VB DELOITTE & TOUCHE ACCOUNTANTS	1.350.259
VOF JS CONSULTANCY	74.413
VOLLMER & PARTNERS BUREAU VOOR STEDEBOUW	12.042

Inhoudsopgave

Voorwoord	pag. 2
Inleiding	pag. 3
1.1 Samenvatting	pag. 4
Begrippen	pag. 5
2.1 Inhuur tijdelijke medewerkers, externe advisering en regie	pag. 5
2.2 Een toetsingskader	pag. 6
2.3 Kanttekening bij het toetsingskader	pag. 7
De gang van zaken bij de afdeling Openbare Werken	pag. 8
3.1 De afdeling	pag. 8
3.2 Het verloop van een project	pag. 9
3.3 Het toetsingskader en de praktijk	pag. 9
3.4 De afgesproken werkwijze bij uitbesteding	pag. 10
3.5 Onderzoeksresultaten – organisatorische aspecten	pag. 11
3.6 Onderzoeksresultaten – het offertetraject	pag. 12
3.7 Onderzoeksresultaten – de kwaliteit van de opdrachtnemer	pag. 12
De bevindingen bij de afdeling Economische Zaken	pag. 13
Langdurige relaties met externen	pag. 15
5.1 Inleiding	pag. 15
5.2 Raamcontract Start Uitzendbureau	pag. 15
5.3 Accountantscontroles	pag. 15
Conclusies	pag. 16
6.1 Inleiding	pag. 16
6.2 Afdeling Openbare Werken	pag. 16
6.3 Afdeling Economische Zaken	pag. 17
7. Aanbevelingen	pag. 18
8. Kanttekeningen	pag. 21
Bijlage 1: Inhuur door de afdeling Openbare Werken	pag. 22
Bijlage 2: Inhuur door de afdeling Economische Zaken	pag. 23
Bijlage 3: Inhoud van de categorieën	pag. 24

Onderzoek externe advisering

vervolgonderzoek

Voorwoord

Voor u ligt het tweede deel van het onderzoek externe advisering, het vervolgonderzoek. Had het eerste deel een kwantitatief en breed karakter, dit tweede deel is kwalitatief van aard en zoomt in op de afdelingen Openbare Werken en Economische Zaken. Daarbij is veel aandacht besteed aan de context waarbinnen de afdelingen gesitueerd zijn en aan ontwikkelingen die sinds het jaar 2000 hebben plaatsgevonden.

Het vervolgonderzoek sluit af met conclusies en aanbevelingen. Wij hopen dat de aanbevelingen een bijdrage zijn bij een verdere verbetering van de bedrijfsvoering van de gemeente Velsen.

Hierbij bieden wij u het vervolgonderzoek aan.

IJmuiden, 17 april 2002
de commissie Onderzoek Rekeningen.

1. Inleiding

In augustus '01 verscheen het 'Onderzoek externe advisering – vooronderzoek', waarin is bekeken wat de redenen voor de inhuur in de gemeente Velsen in het jaar 2000 waren, zowel voor de organisatie als geheel als per afdeling. Uit het onderzoek bleek het volgende: de hoofdreden waarom gebruik gemaakt werd van externen was dat onvoldoende formatie aanwezig was om taken uit te voeren. Andere belangrijke redenen waren het ontbreken van voldoende kennis en vacatures of ziekte.

De hoogte van het bedrag dat in het jaar 2000 is besteed aan het inhuren van externe adviseurs en tijdelijke medewerkers was f 10,7 miljoen, d.i. €4,8 miljoen. Afgezet tegen de loonsom van f 44 miljoen en het totaal van de gemeentelijke uitgaven van f 212 miljoen is dit relatief hoog.

Op advies van de commissie Onderzoek Rekeningen is besloten twee afdelingen aan een nader onderzoek te onderwerpen. In het vervolgonderzoek, dat voor u ligt, is nagegaan op welke wijze opdrachten tot stand komen. Tevens zijn conclusies en aanbevelingen opgenomen, die vaak verbreed kunnen worden naar de gehele gemeentelijke organisatie.

Het vervolgonderzoek dat nu voor u ligt, is kwalitatief van karakter. De inhuur van de afdelingen Openbare Werken en Economische Zaken is doorgelicht met als vertrekpunt de gegevens uit het vooronderzoek. Daarbij is gekeken vanuit twee gezichtspunten: de **opdracht**, waarbij formele en inhoudelijke aspecten aan de orde komen. Vanuit het gezichtspunt van de **afdeling / organisatie** is gekeken naar de context, waarbinnen de opdracht werd verleend.

De reden dat de afdeling Openbare Werken aan nader onderzoek is onderworpen is het feit dat op deze afdeling de regievoering nadrukkelijk gestalte wordt gegeven. De afdeling Economische Zaken verdient nader onderzoek vanwege de inhuurredenen. Dit zijn met name 'onvoldoende formatie' en 'onvoldoende kennis'.

Er zijn grote verschillen tussen de twee genoemde afdelingen. De afdeling Economische Zaken is een van de kleinste afdelingen van de gemeente, terwijl de afdeling Openbare Werken de grootste is. De basisgegevens voor dit onderzoek verschillen per afdeling ook nogal: zo gaat het bij de afdeling Openbare Werken om 155 facturen van 17 opdrachtnemers verdeeld over ca. 25 projecten. Het bedrag dat ermee gemoeid is bedraagt ruim f 1.500.000 (bijna €700.000).

Bij de afdeling Economische Zaken gaat het om 20 facturen van 5 opdrachtnemers verdeeld over 4 projecten. De opdrachten beliepen hier een bedrag van ruim f 500.000 (ca. €235.000).

Vanwege het verschil in schaal en om recht te doen aan het eigene van de betrokken afdelingen is gekozen voor een afzonderlijke behandeling per afdeling. Daarbij staat de hoeveelheid tekst die aan de beide afdelingen is besteed in verhouding tot het aantal opdrachten van die afdeling.

N.B.: Om aansluiting te houden met het vooronderzoek en de administratie is ervoor gekozen in het algemeen de gulden te gebruiken en niet de euro. €1 = f 2,20371.

Het onderzoek naar externe advisering geeft een bepaalde inkleuring van de organisatie van de gemeente Velsen. Een eerdere inkleuring van de organisatie heeft plaatsgevonden door het werklastonderzoek dat in de loop van 2001 heeft plaatsgevonden, door de knelpunten die door de afdelingen zijn verwoord en door het opstellen van de bedrijfsplannen per afdeling (2^e helft van 2001 / begin 2002).

Verder is van belang dat het verloop van medewerkers en andere (extern) bij projecten betrokken personen bij sommige projecten groot is. Het was hierdoor soms moeilijk zaken te reconstrueren.

De opzet van het vervolgonderzoek is aldus:

In hoofdstuk 2 worden de gebruikte begrippen toegelicht. Hoofdstuk 3 gaat over inhuur c.a. bij de afdeling Openbare Werken, terwijl hoofdstuk 4 de inhuur bij de afdeling Economische Zaken behandelt. In hoofdstuk 5 worden specifieke soorten van inhuur gezien, namelijk die via een raamcontract en de accountantscontrole.

In hoofdstuk 6 worden conclusies getrokken die betrekking hebben op de genoemde afdelingen, maar ook in breder verband geldig zijn.

In hoofdstuk 7 worden algemene aanbevelingen gedaan ter verbetering van in Velsen voorkomende situaties, terwijl hoofdstuk 8 waarschuwt voor ongewenste omstandigheden die zich elders hebben voorgedaan.

1.1 Samenvatting

Uit het vervolgonderzoek blijkt dat in de meeste gevallen de wijze waarop een opdracht tot stand kwam, de toets der kritiek goed kan doorstaan. Er worden een of meer offertes gevraagd, de uitverkoren opdrachtnemer krijgt schriftelijk de opdracht en bedragen uit de offerte en de factuur stemmen overeen.

Bij de projecten van de afdeling Openbare Werken geldt dat het in de meeste gevallen mogelijk is een oordeel over de kwaliteit van de opdracht te geven, soms is dit door de aard van het werk moeilijk of niet mogelijk. De kwaliteit van de opdrachten was wisselend maar in de meeste gevallen goed. Een formele vaststelling van de kwaliteit van opdrachten (in de zin dat dit in een dossier wordt opgenomen) vond in 2000 niet plaats. Inmiddels gebeurt dit wel.

De krappe formatie is de hoofdoorzaak van het relatief grote bedrag dat aan externe inhuur wordt besteed. Veel uitvoerende werkzaamheden in de voorbereidingsfase van projecten worden uitbesteed, maar dit geldt soms ook voor de projectleiding. Daarmee wordt ook de regisseursrol uitbesteed, hetgeen de gemeente kwetsbaar maakt. Er is inmiddels veel aandacht voor deze problematiek. Deze problematiek vertaalt zich in enige aanbevelingen, die echter een bredere scope hebben dan louter de afdeling Openbare Werken.

De projecten van de afdeling Economische Zaken zijn grootschalig, complex en multidisciplinair. Het projectleiderschap ligt niet om vakinhoudelijke redenen bij de afdeling; daarvoor zijn andere binnen het project verantwoordelijk. De kwaliteit van de opdrachten is redelijk tot goed.

Opgehangen aan de afdeling Economische Zaken, maar eveneens met een bredere geldigheid, zijn twee aanbevelingen opgenomen om de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie bij complexe projecten te verkleinen.

Bij het uitwerken van dit onderzoek is vele malen contact geweest met medewerkers van de betrokken afdelingen. Zij hebben daarbij hun volledige medewerking gegeven, waarvoor dank.

2. Begrippen

Voor een goed begrip is het noodzakelijk de belangrijkste begrippen die in dit onderzoek gebruikt worden nader te definiëren.

2.1 Inhuur tijdelijke medewerkers, externe advisering en regie

In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen de inhuur van tijdelijke medewerkers en externe advisering.

Bij **inhuur van tijdelijke medewerkers** gaat het om mensen, die tijdelijk in de organisatie van een afdeling worden opgenomen en ook worden aangestuurd door de leiding van de afdeling. Zij kunnen dan worden ingezet voor een beperkt aantal specifieke klussen (bijvoorbeeld voor het maken van bestekken) maar ook in heel algemene zin (bijvoorbeeld ter assistentie van het management).

In dit onderzoek wordt gesproken over **externe adviseurs** als de persoon in kwestie zijn werkzaamheden niet verricht binnen de Velsense situatie, maar bijvoorbeeld op een ingenieursbureau zijn werkplek heeft. Het gaat dan meestal om één project. Er zijn natuurlijk wel overlegmomenten, waarbij de adviseur met medewerkers van de betrokken afdeling(en) contact heeft, maar aansturing vanuit een gemeentelijke afdeling vindt niet plaats.

In § 3.1 wordt nader ingegaan op de wijze waarmee met inhuur en externe adviseurs wordt omgegaan bij de afdeling Openbare Werken.

Het voeren van **regie** is een van de uitgangspunten voor de gemeentelijke organisatie.

De wet verzet zich ertegen dat wettelijke taken zoals de brandweer of het voeren van de bevolkingsadministratie op afstand wordt gezet. Het voeren van regie kan dus alleen bij niet-wettelijke taken.

Regievoering als bewust beleid is betrekkelijk nieuw. Het is nog maar 25 jaar geleden dat de gemeente de complete uitvoering van wegeaanleg in haar pakket had, dat gas en water door de gemeente werd geleverd, evenals woningen, bejaardenzorg en heilgymnastiek.

Sindsdien is veel veranderd. Ten dele zijn taken verschoven naar andere overheden (politie, g.g.d.), ten dele zijn werkzaamheden ‘onder de tucht van de markt’ gebracht (gas, water) en een deel is op afstand gezet (ophalen huisvuil, voorstellingen schouwburg).

Bij het voeren van regie zijn gradaties te onderkennen. In het meest extreme geval zou een gemeente ervoor kunnen kiezen alleen haar wettelijke taken te vervullen en alle andere taken uit te besteden¹.

Naast de medewerkers, nodig voor de wettelijke taken, zouden alleen enige coördinerende activiteiten door ambtenaren op het stadhuis plaatsvinden. Het gemeentebestuur zou weinig tot geen zicht hebben op de wijze waarop de producten worden geproduceerd, noch op de effectiviteit ervan.

Het is onwaarschijnlijk dat een volksvertegenwoordiging ooit aan de kiezers regie in deze extreme vorm zou presenteren. De rol van volksvertegenwoordiger en van kiezer is dan immers vrijwel nihil.

Een iets minder vergaande variant van regie is die waarbij wel het beleid wordt voorbereid door ambtenaren maar de totale uitvoering op afstand wordt gezet. In zo'n geval zou er bijvoorbeeld nog wel een uitgekleepte afdeling Ruimte en Wonen zijn, maar is geen sprake van een afdeling Openbare Werken. De uitvoering van het bestemmingsplan (waarvan alleen de kaders intern worden bepaald maar dat extern is opgesteld) wordt bijvoorbeeld helemaal uitbesteed: zowel het ontwerp als de aanleg van groenvoorzieningen en wegen c.a. geschiedt door derden.

Voor deze vorm van regie heeft de gemeente niet gekozen. Het gevaar dat het contact met de samenleving verloren gaat is ook in deze variant te groot. Ook een meer pragmatische reden speelt een rol: als er op het stadhuis geen medewerkers zijn die kennis hebben van de verschillende vakgebieden

¹ In navolging van de ‘lege NV’, zoals bij de sportartikelenfabrikant Nike, die nauwelijks personeel in dienst heeft omdat vrijwel alles wordt uitbesteed, zou men dan van de ‘lege gemeente’ kunnen spreken.

is het bepalen van de gewenste kwaliteit en de daarbij horende kosten van de diverse producten een bijna onmogelijke klus.

Wanneer in dit onderzoek wordt gesproken over regie, gaat het over de huidige situatie in Velsen, waarin de beleidsvoorbereiding in handen is van de gemeentelijke organisatie. Zij doet voorstellen aan de politiek, die de besluiten neemt.

De ambtelijke organisatie is echter ook belast met een goede uitvoering van de besluiten. Wanneer een taak in regie wordt verricht, wordt de uitvoering uitbesteed, maar is de gemeente opdrachtgever. Zij blijft verantwoordelijk voor het eindresultaat. Impliciet is er daarmee voor gekozen dat kennis van het vakgebied in de gemeentelijke organisatie aanwezig is om de opdracht te formuleren en het eindresultaat te kunnen beoordelen. Hoe regievoering in de theorie gestalte wordt gegeven, aan welke voorwaarden dan moet worden voldaan, wordt in § 2.2 beschreven. De Velsense praktijk blijkt in de hoofdstukken 3 en 4.

2.2 Een toetsingskader

In de inleiding is opgemerkt dat in dit vervolgonderzoek de formele en inhoudelijke aspecten van de verschillende opdrachten aan de orde komen, maar ook dat naar de organisatorische context wordt gekeken. Om dit laatste op een goede wijze te doen is een toetsingskader ontwikkeld. Dit is hieronder uitgewerkt.

De reden dat de gemeente Velsen veel werk uitbesteedt is onder meer omdat het regievoeren een van de uitgangspunten is voor de gemeentelijke organisatie. Regievoeren is een specifieke manier van het op afstand zetten van werkzaamheden. Zoals hiervoor is verwoord is de gemeente daarbij opdrachtgever en derhalve verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering en adequate controle op de uitvoering van de werkzaamheden.

Regievoering houdt met andere woorden in dat de opdrachtgever aan de opdrachtnemer een opdracht verstrekt die in ieder geval de volgende elementen bevat:

- Er wordt een voor beiden duidelijke omschrijving opgenomen van de werkzaamheden die moeten plaatsvinden. In de omschrijving wordt het werk duidelijk afgebakend, de kwaliteit wordt benoemd en het tijdstip van oplevering wordt vastgesteld;
- De prijs van het product staat vast.

Soms moeten nadere beperkingen aan werkwijze van de opdrachtnemer worden opgelegd. Zo moeten sommige wegwerkzaamheden 's-nachts worden uitgevoerd en andere juist overdag.

Volledigheidshalve: aan de opdracht moet een formeel besluit ten grondslag liggen. Dit geldt ook voor elke belangrijke wijziging van de vastgestelde opdracht.

De opmerking dat een besluit ten grondslag moet liggen aan een opdracht heeft een hoog open-deur gehalte. Bij wijzigingen in een opdracht is de praktijk echter soms sterker dan de leer. Dan speelt bijvoorbeeld tijdsdruk bij de uitvoering vaak een rol en wordt hierdoor 'vergeten' een wijziging formeel goed vast te leggen. Soms wordt dan achteraf – als er geen keuze meer is – de wijziging geformaliseerd. Dat hieruit grote risico's voortvloeien is duidelijk.

Dit alles leidt tot het volgende

toetsingskader

- De opdrachtgever beschikt over de kennis die nodig is om tot een goede opdracht te komen. Dit houdt in dat – in samenhang – vooraf een oordeel kan worden gevormd over de afbakening van een opdracht, de kwaliteitseisen, de tijdsduur van werkzaamheden en de prijs;
- De opdrachtgever beschikt over de capaciteit (zowel formatief als inhoudelijk) om de kwaliteit tijdens en na de werkzaamheden te beoordelen;
- De opdrachtgever beschikt over de capaciteit die nodig is om te toetsen of de opdrachtnemer zich houdt aan de afspraken / overeengekomen beperkingen in de werkwijze;
- Bij belangrijke wijzigingen van de opdracht wordt een voorstel voorgelegd aan het bestuur, dat daarover een beslissing neemt. Er is sprake van een belangrijke wijziging als ten opzichte van de oorspronkelijke opdracht de kwaliteit of kwantiteit verandert, de prijs afwijkt of de tijdsduur van de werkzaamheden verschuift.

De praktijk bij de afdelingen Economische Zaken en Openbare Werken is naast het bovenstaande toetsingskader gelegd.

2.3 Kanttekening bij het toetsingskader

Bij het toetsingskader hoort de volgende kanttekening: wanneer een strategische beslissing wordt voorbereid is het vaak niet goed mogelijk om vooraf het eindresultaat voor de opdracht te formuleren. In een proces van discussies, overwegingen en heroverwegingen vormt zich uiteindelijk een beleidlijn. In dergelijke gevallen kan het bovenstaande toetsingskader niet toegepast worden.

Het betrekken van een externe adviseur in een dergelijk proces kan heel nuttig zijn vanwege de specifieke kennis die hij heeft. Het gevaar dat echter dreigt is dat de adviseur op basis van zijn ervaringen tot conclusies en aanbevelingen komt en dat de gemeentelijke organisatie geen inbreng heeft in het proces en niet de gelegenheid krijgt of neemt om de eigen ervaringen in te brengen. Als dit het geval is, impliceert dit dat de adviseur de regie van het gemeentebestuur overneemt.

Bij dergelijke strategische opdrachten is het derhalve noodzakelijk dat de opdrachtnemer in de loop van het proces frequent contact heeft met zijn opdrachtgever, zodat de gemeentelijke organisatie als opdrachtgever niet alleen 'meegenomen' wordt in het proces, maar daarin een duidelijke inbreng heeft en zich dus herkent in de uitkomsten van het advies.

Dit proces moet door de opdrachtgever worden voorbereid en bewaakt.

3. De gang van zaken bij de afdeling Openbare Werken

3.1 De afdeling

De afdeling Openbare Werken kent een formatie van ca. 75 fte's. De formatie is verdeeld over het bedrijfsbureau, het bureau voorbereiding en het bureau wijkbeheer.

Het bedrijfsbureau voert geen taken uit, die in verband met dit onderzoek van belang zijn. De beide andere bureaus fungeren echter wel als (ambtelijk) opdrachtgever.

Het bureau voorbereiding heeft een formatie van ca. 18 fte's. Het werkterrein beslaat de voorbereidende werkzaamheden voor verkeer en vervoer, groen, civiele werken en kust terwijl er ook een applicatiebeheerder is ondergebracht.

Het bureau wijkbeheer is belast met 'het beheer van de openbare ruimte', dit betekent dat er inspecties en uitvoerende werkzaamheden worden verricht op het gebied van riolen, groen, straatmeubilair, hekwerken, wegonderhoud enz. enz. Daartoe behoort niet het grootonderhoud, daarvoor worden derden ingehuurd en niet de straatreiniging, die is uitbesteed aan ReinUnie. Maar ook regulier onderhoud wordt gedeeltelijk uitbesteed, terwijl ook medewerkers van de Meergroep (onder gemeentelijke leiding) werkzaamheden verrichten.

Het bureau kent zes wijkploegen, die verantwoordelijk zijn voor de werkzaamheden binnen een bepaalde wijk en daar ook gevestigd zijn, terwijl er ook bovenwijkse ploegen zijn, die in de hele gemeente ingezet worden. De drie wijkbeheerders vormen het aanspreekpunt voor de bewoners. Daarnaast is er een eenheid, die de zorg heeft over de begraafplaatsen en is de milieu- en parkeerpolitie binnen het bureau ondergebracht.

De formatie van het bureau wijkbeheer is ca. 52 fte's. De wijkploegen nemen hiervan de helft voor hun rekening.

Bij projecten en andere werkzaamheden vindt vaak overleg plaats met de afdeling Ruimte en Wonen en/of de afdeling Onroerende Zaken en Belastingen. Daarnaast vindt veel afstemming plaats met nutsbedrijven, opdrachtnemers, politie enz. enz. Het bureau wijkbeheer maar meer nog het bureau voorbereiding vervult namens de gemeente een rol als opdrachtgever.

Zoals uit de knelpuntennotitie en het werklastonderzoek, uitgevoerd door het onderzoeksbureau Mede (september '01) en het Onderzoek Externe Advisering (vooronderzoek, augustus '01) blijkt, is bij de afdeling Openbare Werken sprake van een krappe formatie. De formatie – in het bijzonder bij het bureau voorbereiding – is gericht op het voeren van regie. Daardoor is er weinig ruimte om het uitvoerende werk, dat bij de voorbereiding van projecten hoort, intern te doen. Het is hierom gebruikelijk om deze werkzaamheden uit te besteden, dan wel om hiervoor capaciteit in te huren: het maken van bestekken c.a. wordt dus grotendeels door ingenieurbureaus gedaan.

De daadwerkelijke uitvoering van projecten wordt standaard door derden gedaan. De gemeente heeft alleen nog uitvoerende capaciteit voor het doen van inspecties en klein onderhoud.

Ook gemeenten die qua grootte vergelijkbaar zijn met Velsen, maar wat minder uitgesproken het regievoeren in het vaandel voeren, hebben bepaalde specialismen niet altijd in huis. De schaal van een middelgrote gemeente leent zich er niet voor op alle gebieden zelf kennis te hebben.

De krapte in de formatie bij de afdeling Openbare Werken uit zich op verschillende fronten en kent meerdere oorzaken. De belangrijkste oorzaken zijn het toegenomen onderhoud van softwarepakketten, het inspelen op (nieuwe) wettelijke eisen, de coördinatie bij de op afstand gezette organisatie-onderdelen, de control op uitbestede werken en het op peil houden van de bedrijfsvoering. Ook de areaaluitbreiding met name door Velsersbroek en de grote gemeentelijke projecten op het gebied van de infrastructuur spelen een rol. Voorts vereisen ook arbo-technische en andere veiligheidseisen steeds meer aandacht.

De afgelopen tijd is het bijzonder moeilijk gebleken vacatures op te vullen. Vanwege de grote infrastructurele werken in de Randstad is er een aanzienlijke druk op dat deel van de arbeidsmarkt, waar de afdeling zijn medewerkers van betreft. Vacatures staan daardoor gemiddeld lang open. Externen vullen de gaten die vallen op.

De krappe markt waarop de opdrachtnemers (vaak ingenieursbureaus) opereren maakt ook dat het werk dat zij afleveren, niet steeds van de vereiste kwaliteit is. Dit vraagt extra aandacht van de afdeling, die hiervoor noodgedwongen relatief veel capaciteit moet vrijmaken. De situatie, die in deze en de voorgaande alinea wordt beschreven, deed zich voor in 2000 maar duurt ook nu nog voort.

De wijze waarop de afdeling omgaat met deze problematiek is aldus: kleinere klussen en projecten waarbij flexibiliteit en veel (intern) overleg nodig zijn, worden meestal intern gedaan. Momenteel zijn er drie medewerkers die kleinere projecten tekenen. Een daarvan is ook als projectleider werkzaam. In een enkel geval is voor deze soort werkzaamheden gebruik gemaakt van inhuur van medewerkers. Zij krijgen een werkplek op het stadhuis.

'Losstaande' projecten en massawerk worden in het algemeen uitbesteed. Dit betekent dat het maken van een ontwerp vrijwel steeds door derden geschiedt.

Zoals eerder is aangegeven gebeurt de uitvoering van een project altijd door derden.

N.B.: Bij de afbakening van dit onderzoek is besloten deze laatste soort inhuur niet bij het onderzoek te betrekken.

3.2 Het verloop van een project

Voor een goed begrip worden hierna op zeer globale wijze de verschillende fasen van een willekeurig project bij de afdeling Openbare Werken onder de loep genomen.

Hoewel projecten onderling in hoge mate van elkaar kunnen verschillen, is altijd sprake van een initiatieffase, een ontwerpfasen en een uitvoeringsfasen. Inhuur van externe adviseurs vindt in het algemeen alleen plaats in de ontwerpfasen.

In de initiatieffase wordt een probleem onderkend, bijv. er is sprake van wateroverlast in een bepaald gebied of de verkeersafwikkeling op een bepaalde weg verloopt niet goed. De afdeling Openbare Werken zoekt naar een oplossingsrichting en formuleert een opdracht. Daarbij worden in het algemeen de meningen van belanghebbenden zoals buurtbewoners, betrokken (participatie).

Na de initiatieffase volgt de ontwerpfasen, bij grotere projecten voorafgegaan door een voorbereidingsfasen. Het begin van de voorbereidings- resp. ontwerpfasen wordt gemarkeerd door het vragen van een voorbereidingskrediet, waaruit de kosten van voorbereiding en van het ontwerp kunnen worden gedekt. Het ontwerp wordt vrijwel steeds door een derde gemaakt. Het wordt bijna altijd aan de inspraak onderworpen, wat kan leiden tot aanpassingen in het ontwerp. Nadat het ontwerp is geaccepteerd door de gemeente is de ontwerpfasen afgesloten.

Voor een ontwerp dat rijp is voor besluitvorming, wordt een uitvoeringskrediet aangevraagd. Hierbij worden het voorbereidingskrediet en de voorbereidingskosten betrokken. Vervolgens wordt het aanbesteed en uitgevoerd.

Aan het eind van het project vindt de oplevering plaats: het project wordt door de aannemer overgedragen aan de gemeente.

De periode tussen de initiatieffase en de oplevering van een project kan aanzienlijk zijn. Voor het combibad De Heerenduinen (waarbij de afdeling Openbare Werken overigens slechts zijdelings betrokken is) bedraagt deze bijvoorbeeld acht jaar.

3.3 Het toetsingskader en de praktijk

In het toetsingskader wordt als eerste gesteld dat de opdrachtgever moet beschikken over de kennis die nodig is om tot een goede opdracht te komen. Uit interviews bij de afdeling blijkt dat in het algemeen aan deze voorwaarde wordt voldaan. Wel wordt een zekere kwetsbaarheid gesignaleerd: waar bepaalde werkzaamheden niet of vrijwel niet meer intern worden verricht, verdwijnt de kennis van die

delen van het vakgebied langzamerhand en wordt het dus moeilijk een oordeel over een offerte te vullen. Dit geldt zowel voor de kwaliteit als voor de prijs.

De prijs die in de offerte voor een ontwerp wordt gevraagd, wordt vrijwel altijd bepaald door een geschat aantal uren x een tarief, waarbij een bovengrens wordt gehanteerd. Afgerekend wordt op basis van werkelijke uren met inachtneming van de bovengrens. Op dit moment is nog voldoende kennis in huis om te beoordelen of een offerte reëel is.

In het algemeen is de kennis in huis om tot een goede opdracht te komen en de offerte en het ontwerp te beoordelen. In afwijking daarvan wordt, waar het specifieke kennis op het gebied van rioleringen betreft, gebruik gemaakt van de werkzaamheden van een externe specialist op dit gebied, met wie een langdurige relatie wordt onderhouden. De persoon in kwestie is in dienst van de gemeente geweest maar is voor zichzelf begonnen.

Ook op andere gebieden is niet altijd kennis in huis om zich bij de afdeling een goed oordeel te kunnen vormen over de kwaliteit, maar dit betreft veelal slechts onderdelen van projecten.

Het tweede en derde onderdeel van het toetsingskader, het volgen van de werkzaamheden tijdens de rit, wordt grotendeels door eigen projectleiders gedaan. Eerder is aangegeven dat door de krapte op de markt en vanwege de krappe bezetting de afdeling op dit gebied kwetsbaar is. Als opdrachtnemers niet de vereiste kwaliteit leveren, bestaat het gevaar dat dit niet geconstateerd wordt.

Ook hier zijn uitzonderingen op de regel dat de projectbegeleiding intern wordt gedaan: voor enkele grote en gecompliceerde projecten wordt een beroep gedaan op een bepaalde projectleider, die wordt ingehuurd. Deze persoon wordt onder meer voor het Delftplein ingeschakeld. In nauwe samenwerking met de coördinator van de civiele werkzaamheden, die bij dit project als achtervang optreedt, worden vraagpunten opgelost. Daarnaast wordt voor enige dagen in de week projectleiders op het gebied van verkeer en vervoer ingehuurd, die zich met kleinere projecten bezighouden. De arbeidsmarkt op dit gebied is bijzonder krap. Al langere tijd wordt getracht vacatures in te vullen.

Over het vierde toetsingselement – de werkwijze bij belangrijke wijzigingen in de uitvoering – valt het volgende te zeggen: bij projecten waarbij van een inspraakprocedure sprake is, is het in de praktijk moeilijk af te wijken van de grote lijn van het goedgekeurde ontwerp. Bij zichtbare afwijkingen van het ontwerp zullen de insprekers immers snel aan de bel hangen.

Wel kan – soms onzichtbaar – meerwerk nodig zijn. In dergelijke gevallen wordt allereerst gekeken of de post onvoorzien, die afhankelijk van het soort project 5 à 10 % van de aanneemsom bedraagt, ruimte biedt. Indien dit niet het geval is en ook compensatie binnen andere delen van het project niet mogelijk is, wordt een extra krediet aan de raad gevraagd. Dit komt overigens zelden voor.

3.4 De afgesproken werkwijze bij uitbesteding

Gezien het grote aantal opdrachten en opdrachtnemers wordt in deze paragraaf de algemene werkwijze weergegeven, zoals deze bij de afdeling gangbaar is. In § 3.5 en volgende wordt nader ingegaan op de praktijk.

In het algemeen gaat aan een opdrachtverlening vanuit de afdeling Openbare Werken het volgende vooraf: een projectleider constateert dat onvoldoende kennis en/of informatie beschikbaar is voor zijn project. Hij treedt dan in overleg met het bureauhoofd en in een enkel geval met het afdelingshoofd en stelt voor tot uitbesteding over te gaan.

Wordt besloten tot uitbesteding, dan wordt allereerst een opdracht geformuleerd. Daarna worden één of meer aanbieders uitgenodigd in te schrijven op het project. Het aantal aanbieders dat wordt benaderd hangt af van de marktsituatie, de aard van het project en de ervaringen met de aanbieder(s). Bij een kleiner project, een normale marktsituatie en goede ervaringen wordt in het algemeen één aanbieder benaderd, terwijl naarmate het project groter wordt en de markt wat krappere een beroep op meer aanbieders wordt gedaan. In het jaar 2000 waren hiervoor geen stringente richtlijnen van toepassing. Inmiddels zijn op dit gebied afspraken gemaakt – zie § 3.6. Deze werkwijze geldt zowel voor opdrachtnemers die een ontwerp maken als voor opdrachtnemers in de uitvoeringssfeer.

Bij opdrachten, waarbij de deskundigen op de afdeling een redelijke (financiële) raming kunnen maken wordt gekozen voor aanbesteding tegen een all-in prijs of wordt afgerekend op basis van gewerkte uren x tarief met een bovengrens.

Wanneer op de afdeling geen of te weinig ervaring is met bepaalde werkzaamheden, wordt gewerkt met een bedrag per uur, en wordt op basis van de gewerkte uren afgerekend. Men spreekt dan van het ‘werken in regie’. In dergelijke gevallen heeft de opdrachtnemer vaak ook te weinig ervaring om tot een goed onderbouwde prijs te komen. Dit komt incidenteel voor bij het maken van ontwerpen.

Wanneer een opdracht eenmaal is verleend blijft de gemeente als opdrachtgever verbonden aan het project. Afhankelijk van het soort project is sprake van meer of minder inhoudelijke bemoeienis tijdens de uitvoering. Aan het eind van de ontwerpfasen presenteert de externe adviseur zijn product en vindt de acceptatie plaats.

Wanneer facturen binnenkomen geeft de projectleider (die tevens budgetbeheerder is) door het zetten van zijn paragraaf aan dat de factuur in overeenstemming is met de offerte. Tevens zorgt hij ervoor dat de kosten op het juiste budget worden geboekt.

Als het gaat om de uitvoeringsfase vindt toezicht plaats door de gemeente. Hiervoor zijn projectbegeleiders werkzaam.

Na afloop van een project of opdracht wordt geëvalueerd of de kwaliteit in overeenstemming was met de eisen. Tot en met het jaar 2000 werd deze evaluatie niet schriftelijk vastgelegd. Inmiddels is dit wel het geval en wordt de evaluatie opgenomen in het dossier van het betreffende werk.

Wanneer de kwaliteit tekortschiet wordt in overleg getreden met de opdrachtnemer om tot een oplossing te komen. De oplossing kan eruit bestaan dat lagere kosten worden berekend of dat een deel van het werk wordt overgedaan. Vooral wanneer objectieve normen ontbreken is sprake van een moeizaam proces.

De ervaringen met opdrachtnemers spelen een rol bij nieuwe opdrachten. Zo kan een bepaalde opdrachtnemer bij een nieuwe opdracht worden gevraagd om een offerte uit te brengen, maar hij kan ook worden buitengesloten. Dit wordt bepaald in het overleg dat de projectleider heeft met zijn bureauhoofd (of het afdelingshoofd).

Andere afdelingen zijn niet formeel op de hoogte van de ervaringen met opdrachtnemers. Binnen de afdeling wordt in algemene zin behoefte gevoeld aan meer afstemming met andere afdelingen. Het komt echter voor dat men via informele kanalen weet dat een bepaalde opdrachtnemer bij een andere afdeling aan het werk is geweest en dat ervaringen worden uitgewisseld. Bij de afdeling Openbare Werken leidde dat in 2000 éénmaal tot het niet-uitnodigen van een potentiële opdrachtnemer om offerte uit te brengen wegens slechte ervaringen elders in de organisatie. Toen de potentiële

opdrachtnemer in kwestie hiervan op de hoogte werd gebracht, werden de nodige registers opengetrokken om het probleem met de gemeente alsnog in der minne te schikken.

3.5 Onderzoeksresultaten – organisatorische aspecten

In relatie tot de organisatorische aspecten deden zich in de verslagperiode op het gebied van de inhuur van externen de volgende opvallende zaken voor, alle bij het bureau voorbereiding:

- Gedurende ca. een halfjaar was een interim-manager werkzaam als leidinggevende van het bureau voorbereiding. Voorafgaand aan dit interimschap maar ook daarna werden de werkzaamheden van bureauhoofd verdeeld over meerdere medewerkers. Deze periodes duurden beide meerdere maanden. Inmiddels (eind 2001) is in de vacature voorzien.
- Er vond gedurende langere tijd inhuur plaats van mensen, die werkzaamheden deden die feitelijk structureel binnen de afdeling verricht horen te worden. Het betrof het werkzaamheden voor groenprojecten, voor verkeer en vervoerprojecten en voor algemene planningswerkzaamheden. Inmiddels is één van de inhuurkrachten een vast dienstverband aangegaan met de gemeente.
- Op het gebied van de riolering wordt de regie van grote projecten gevoerd door een externe adviseur (zie §3.3).
- De projectbegeleiding van enige grote, civiele projecten wordt gedaan door een externe adviseur in samenwerking met de coördinator van de civiele werkzaamheden (zie §3.3). Inmiddels is de werving voor een ‘zware’ projectleider gestart.

3.6 Onderzoeksresultaten – het offertetraject

Gebleken is dat bij de meeste projecten die in het jaar 2000 door de afdeling Openbare Werken zijn gedaan maar één offerte is aangevraagd. In twee gevallen wordt dit verklaard doordat een beroep is gedaan op projectleiders, die een langdurige relatie met de gemeente hebben. In andere gevallen ging het om weinig omvangrijke opdrachten. Ook bij enige grote opdrachten is maar één offerte gevraagd. Wel zijn bij de verschillende grotere opdrachten steeds verschillende opdrachtnemers benaderd, zodat vergelijking mogelijk is.

Het vragen van maar één offerte per opdracht is geen vast stramien. In andere jaren zijn vaker meerdere offertes voor dezelfde opdracht gevraagd.

Het voorgaande geldt overigens alleen voor de voorbereidingsfase. Voor de uitvoeringsfase worden meestal meerdere offertes gevraagd, waarbij van meervoudige onderhandse of meervoudige openbare aanbesteding sprake is. Het aantal opdrachtnemers (lees: aannemers) dat in deze regio actief is, is overigens vrij gering.

Inmiddels is een ‘richtlijn tot aanbesteding en inkoop’ vastgesteld (januari '02), waarin is bepaald hoe de procedure moet verlopen bij het aanbesteden van een opdracht, die bij opdrachten boven een bedrag van €100.000 dwingend is.

3.7 Onderzoeksresultaten – de kwaliteit van de opdrachtnemer

Het bepalen van de kwaliteit van de producten van externe adviseurs is niet in alle gevallen goed te bepalen. Soms blijkt pas na relatief lang gebruik of de kwaliteit van een constructie door de constructeur goed is bepaald. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn bij een betonnen busbaan zoals die bij het Delftplein wordt aangelegd. In andere gevallen (bijv. een akoestisch onderzoek) kan alleen een contra-expertise uitsluitel geven.

In de meeste gevallen echter is het oordeel over het geleverde product wel te geven op het moment dat dit beschikbaar komt. De ervaringen zijn wisselend, van matig tot goed, waarbij in de meeste gevallen het oordeel vrij gunstig was.

In twee gevallen is weliswaar het eindproduct voldoende, maar verdient de wijze waarop het tot stand kwam, geen schoonheidsprijs. Er was sprake van veel miscommunicatie. Daarbij werd overigens

vanuit de afdeling opgemerkt dat door een scherpe opdrachtformulering een hoop problemen voorkomen hadden kunnen worden.

4. De bevindingen bij de afdeling Economische Zaken

De afdeling Economische Zaken is met ca. 6,5 fte's één van de kleinste afdelingen van de gemeentelijke organisatie. De aard van de werkzaamheden maakt dat de afdeling veel contacten heeft met externen, zowel binnen de gemeente als regionaal maar ook internationaal.

Wanneer de afdeling wordt betrokken bij projecten is hiervoor maar beperkt capaciteit aanwezig en is de aanwezige kennis niet altijd toegesneden op het onderwerp. In vergelijking met de projecten van de afdeling Openbare Werken hebben die van de afdeling Economische Zaken meer een multidisciplinair karakter.

Daar het aantal projecten en opdrachtnemers gering is, wordt in deze paragraaf per project aangegeven hoe de procedure is verlopen.

- **Forteiland**

De projectorganisatie Forteiland is belast met de restauratie / aanpassing van het Forteiland. De projectorganisatie wordt gevormd door het ministerie van Rijkswaterstaat, de provincie en de gemeente Velsen. De provincie heeft financieel de belangrijkste inbreng, de gemeentelijke inbreng ligt voornamelijk op organisatorisch vlak.

Omdat binnen de projectorganisatie Forteiland onvoldoende kennis aanwezig is om de restauratie in eigen beheer uit te voeren, is vanuit de projectorganisatie een selectiecommissie samengesteld om te komen tot opdrachtverstrekking aan een architectenbureau. Deze selectiecommissie bestond uit twee medewerkers vanuit de gemeente en één vanuit de provincie.

Er is bij vier gekwalificeerde architectenbureaus offerte gevraagd, waarna op basis van de kwaliteit en de kosten een keuze is gemaakt. De keuze viel op architectenbureau Braaksma en Roos.

Het project Forteiland wordt in regie ²uitgevoerd. De kwaliteit van het werk is een van de onderwerpen van het overleg, dat regelmatig plaatsvindt tussen de opdrachtgever en de directievoerder en in het bouwteam. De ervaringen zijn tot nu toe uitstekend, waarbij het unieke karakter van het project zeker een rol speelt. Gedurende de bouw doet het architectenbureau de directievoering, wat inhoudt dat zij onder meer het bouwtechnische toezicht heeft op de bouw.

Een andersoortige opdracht die met het Forteiland te maken heeft, is de financiële kant van dit project. In eerste instantie was met de toenmalige afdeling Middelen afgesproken dat door die afdeling de financiële werkzaamheden zou worden verricht. Na de constatering dat die afdeling toen geen capaciteit had om een begroting en dekkingsplan voor het Forteiland op te stellen, heeft in overleg met de afdeling Middelen onze huisaccountant opdracht gekregen dit te doen. Dit is naar tevredenheid gedaan. De kosten hiervan bedroegen f 32.500.

Ook de accountantscontrole is verricht door de huisaccountant. De kosten hiervan bedroegen f 21.400. Facturering heeft plaatsgevonden op basis van uren x tarief.

Aan het fenomeen accountantscontroles wordt in § 6 in algemene zin aandacht besteed. In § 7.3 wordt nader ingegaan op de financiële kant van het project Forteiland.

- **Werkconferentie Havenbeleid**

Na overleg met de wethouder Economische Zaken en de NV Zeehaven IJmuiden is opdracht gegeven aan Buck Consultants International om de werkconferentie Haven IJmuiden voor te bereiden en te leiden. De opdracht hield ook de rapportage over de conferentie in. Over de kwaliteit was men tevreden.

Buck Consultants International is als enige gevraagd offerte uit te brengen vanwege hun kennis van Europese havens in het algemeen en van de havens in het Noordzeekanaalgebied in het bijzonder. De factuur en de offerte stemmen met elkaar overeen.

² Regie heeft in dit verband een andere betekenis dan in § 2.1. Hier betekent het dat de uitvoerende partij afrekent op basis van werkelijke uren. Er is dus niet sprake van een vooraf bepaalde aanneemsom. Dit betekent dat een goede controle mogelijk moet zijn van de kant van de opdrachtgever.

- **Archeologisch onderzoek Zuiderscheg**

Het Archeologisch onderzoek Zuiderscheg is in feite een uitvloeisel van een onderzoek naar de mogelijkheid in dit gebied een bedrijventerrein aan te leggen. Dit uitgangspunt maakte dat de afdeling Economische Zaken trekker van het project werd. Bij het project zijn ook de afdelingen Ruimte en Wonen en Openbare Werken betrokken, evenals het recreatieschap Spaarnwoude en de provincie. Nadat bleek dat de Romeinen hun sporen hebben achtergelaten in dit gebied is het archeologisch onderzoek gestart. Daarbij is slechts 1 offerte aangevraagd. De ervaringen met dit bedrijf bij deze opdracht zijn alleszins redelijk.

In het project werd de kennis op archeologisch gebied geleverd door de afdeling Ruimte en Wonen, die een archeoloog in dienst heeft.

Na het archeologisch onderzoek volgde een vervolgoopdracht, die in 2001 – dus buiten het bestek van dit onderzoek – is uitgevoerd, waarbij met een grondtechnische bril wordt gekeken naar wat mogelijk is bij de Zuiderscheg, waarbij het behoud van de archeologische waarden is gegarandeerd.

Ook hierbij wordt vanuit de afdeling Ruimte en Wonen de kennis op grondtechnisch gebied ingebracht.

- **Inhuur managementassistentie**

In de verslagperiode heeft de afdeling gebruik gemaakt van de diensten van Start Uitzendbureau voor de tijdelijke inhuur van een managementassistente. De inhuur heeft voor een beperkte periode en een gering bedrag plaatsgevonden. De ervaringen met de betreffende medewerkster waren goed.

Meer informatie over de relatie met Start vindt u in § 5.

5. Langdurige relaties met externen

5.1 Inleiding

De gemeente kent – naast de in hoofdstuk 3 beschreven relaties met deskundigen – twee langdurige relaties met externen. Het gaat daarbij om Start Uitzendbureau en Deloitte en Touche, de huisaccountant. In de volgende paragrafen wordt de relatie enigszins uitgediept.

5.2 Raamcontract Start Uitzendbureau

Zowel bij de afdeling Openbare Werken als bij de afdeling Economische Zaken is in het jaar 2000, waarover dit onderzoek gaat, gebruik gemaakt van de diensten van Start Uitzendbureau (zie de bijlagen 1 en 2). In totaal is in dat jaar een bedrag van bijna f 1.500.000 overgemaakt aan deze relatie, voor ruim f 750.000 overigens voor werkzaamheden die voor de afdeling Onroerende Zaken en Belastingen werden verricht.

De samenwerking met Start is geregeld in een zgn. raamcontract, waarin is geregeld dat Start als eerste wordt benaderd als zich een tijdelijke gebrek aan personeel voordoet. Dit levert financiële voordelen op voor de gemeente. Het gaat hierbij om tijdelijke medewerkers t/m mbo-niveau. Start is de enige uitzendorganisatie, waarmee een dergelijk raamcontract is gesloten.

5.3 Accountantscontroles

Vanaf het midden van de jaren tachtig maakt de gemeente Velsen gebruik van de diensten van dezelfde huisaccountant. De naam VB-Accountants is weliswaar verdwenen, omdat het bedrijf is opgegaan in het concern Deloitte& Touche, maar de relatie is steeds in stand gebleven.

Bij accountantscontroles kan een onderscheid gemaakt worden in controles die worden uitgevoerd omdat een subsidiegever dit als eis stelt, en in controles in verband met de jaarverslaglegging, die wettelijk vereist zijn. Zowel met de eerste als met de tweede soort controles heeft de gemeente te maken. Principieel is er geen onderscheid tussen de beide soorten controles, maar in de praktijk is de accountantscontrole, die vanuit de subsidiegever worden vereist, minder omvangrijk en meestal meer financieel gericht. De kwaliteit van zo'n accountantscontrole is goed, als de subsidiegever op grond van de bevindingen van de accountant kan besluiten of uitbetaling gerechtvaardigd is of niet.

Bij de wettelijk vereiste accountantscontrole is sinds enige jaren de doelmatigheid onderwerp van de controle, naast de (traditionele) beoordeling of uitgaven 'rechtmatig, getrouw en stelselmatig' waren. In dit verband geeft de accountant onder meer zijn oordeel over de administratieve organisatie. Vrijwel nooit formuleert de opdrachtgever (in dit geval de gemeente Velsen) vooraf expliciete eisen, waaraan dit onderdeel van de administratieve organisatie moet voldoen en wat de accountant moet onderzoeken, zodat een oordeel over de kwaliteit ervan subjectief is.

6. Conclusies

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden voor de beide afdelingen die onderwerp zijn van het onderzoek conclusies getrokken. In hoofdstuk 8 worden – onder meer op basis van de conclusie uit dit hoofdstuk – aanbevelingen gedaan die een algemene strekking hebben.

6.2 Afdeling Openbare Werken

In § 3.1 wordt een globaal beeld geschetst van de afdeling Openbare Werken en de werkzaamheden, die er worden verricht: een grote afdeling met veel verschillende activiteiten en veel overlegmomenten intern en extern, met medewerkers die heel verschillende werkterreinen en opleidingen hebben. Voorts is geconstateerd dat sprake is van een krappe formatie.

In § 3.5 is de situatie bij het bureau voorbereiding belicht. Gedurende twee jaar (eind '99 – eind '01) is de plek van bureauhoofd niet structureel ingevuld. Gedurende een halfjaar bood een interim-manager een oplossing. In de periode daarvoor en na haar vertrek werden de werkzaamheden verdeeld over een drietal medewerkers, die deze naast hun reguliere taken deden.

Verder blijkt dat inhuurkrachten op de afdeling zich met de regietaken van de afdeling bezighouden. In de verslagperiode deden zich dus naast de structurele krapte van de afdeling nog extra problemen voor, die met kunst- en vliegwerk werden opgelost. Naast het feit dat dit extra werkdruk oplevert voor de betrokkenen is dit ook een van de oorzaken waardoor de doorlooptijd van vele projecten langer was dan de oorspronkelijke planning. Dit blijkt uit de rapportages over de projecten en beleidsmatige taakstellingen uit het beleidsplan 1998 – 2002.

Conclusie 1: in de verslagperiode was de bedrijfsvoering bij de afdeling Openbare Werken niet optimaal, omdat op vitale (regie)plekken de nodige menskracht ontbrak. Gedeeltelijk werd dit opgelost door inhuur van externen.

In het toetsingskader wordt gesteld dat de afdeling voor een goede voorbereiding en uitvoering van projecten kennis en capaciteit in huis moet hebben. Zoals hiervoor is aangegeven ontbrak deze op sommige terreinen. Zowel op de gebieden van riolering, civiele werken, groen als verkeer en vervoer werd gebruik gemaakt van inhuurkrachten, die regietaken voor de afdeling vervulden. Aangegeven is dat dit de afdeling kwetsbaar maakt: na afloop van zijn of haar project vertrekt de ingehuurd kracht en voor een nieuw project moet een nieuwe kracht ingewerkt worden. Bovendien bemoeilijkt het de coördinatie binnen de organisatie. Externen zijn alleen maar op de afgesproken tijden aanwezig en overdracht van kennis op afstand werkt niet goed. Zo woont de ingehuurd rioleringsdeskundige in een ver buitenland. Dit betekent dat – als hij in Nederland is - een goed verloop van de contacten met hem van bijzonder belang is en de organisatie zich naar zijn aanwezigheid moet richten.

Conclusie 2: de inhuur van externen maakt de afdeling kwetsbaar omdat de kennis niet in huis blijft. Ook de flexibiliteit is kleiner dan gewenst.

Externen voelen zich niet in alle gevallen van meet af aan een vertegenwoordiger van de gemeente, terwijl zij toch vaak contacten hebben met burgers, aannemers, medewerkers van de afdeling en andere afdelingen enz. enz. Zij zijn bij contacten vaak het gezicht van de gemeente, maar gedragen zich soms (nog) als een buitenstaander.

Conclusie 3: het inzetten van externen levert risico's op voor het imago van de gemeente.

Binnen de gemeentelijke organisatie is behoefte aan een goede afstemming tussen afdelingen, zowel waar het gaat om het bepalen van uitgangspunten als bij de voorbereiding en uitvoering van projecten. De afdeling Ruimte en Wonen is daarbij vaak een belangrijke partner voor de afdeling Openbare

Werken. De afstemming tussen afdelingen kan verbeterd worden, terwijl dit ook geldt voor de externe communicatie.

Het zal duidelijk zijn dat de aanwezigheid van relatief veel externen niet bijdraagt aan voortgang op dit gebied, hoewel de oorzaak van knelpunten daar mogelijk niet gezocht moet worden.

6.3 De afdeling Economische Zaken

In § 4 wordt de afdeling Economische Zaken beschreven: een kleine afdeling met een breed takenpakket en met beperkte capaciteit voor grote projecten.

In 2000 hield de afdeling zich onder meer bezig met de projectleiding van de restauratie van het Forteiland en van het archeologisch onderzoek Zuiderscheg. Dit zijn projecten die nogal ver van de 'core-business' van de afdeling afliggen (bij de afdeling Openbare Werken doet dit zich niet of nauwelijks voor).

Op de afdeling Economische Zaken is geen kennis aanwezig om deze projecten inhoudelijk te kunnen beoordelen. Dit lijkt in strijd met het toetsingskader, maar omdat binnen de projectorganisatie deze kennis wel aanwezig is, wordt dit bezwaar tenietgedaan.

Een euvel dat zich binnen een multidisciplinair project kan voordoen – zowel de restauratie van het Forteiland en het archeologisch onderzoek Zuiderscheg zijn dat bij uitstek – is dat soms 'concurrentie' tussen de betrokken afdelingen kan optreden. Binnen de projectorganisatie moet duidelijk zijn welke afdeling leidend is. Deze levert dan de projectleider.

Een andere opmerkelijk fenomeen is het feit dat de begroting en het dekkingsplan van het project Forteiland is opgesteld door dezelfde externe adviseur, die later de accountantscontrole hierop verricht. Formeel zijn er twee opdrachten voor twee verschillende onderdelen van hetzelfde bedrijf. Toch kan in zulke situaties sprake zijn van belangenverstrengeling. Zowel aan de kant van de opdrachtgever als die van de opdrachtnemer is het verstandig ook de schijn van belangenverstrengeling te vermijden.

<p>Conclusie 4: het inzetten van medewerkers van de huisaccountant bij het voeren van de administratie kan leiden tot belangenverstrengeling.</p>

In het verleden is het vaker voorgekomen dat een deeladministratie gevoerd is door de administratieve poot van de huisaccountant.

Aanbevelingen

De aanbevelingen die hieronder zijn opgenomen zijn gebaseerd op de bevindingen bij de twee afdelingen die onderwerp zijn van dit onderzoek, maar zeker ook op de kennis die aanwezig is over de gemeentelijke organisatie. Zo wordt op dit moment onderzoek gedaan naar regievoering van de gemeente in het project 'Afstand', dat dwarsverbanden kent met dit onderzoek. Ook de discussies die breder gevoerd worden over het fenomeen externe advisering bij overheden, waarbij de transparantie en de kwaliteit van het bestuur en de democratische controle belangrijke items zijn, hebben hun neerslag in de aanbevelingen. Daarbij is onder meer gebruik gemaakt van het rapport 'de staatsgreep van de zesde macht' van het wetenschappelijk bureau GroenLinks (oktober '01), dat gaat over de opkomst van externe adviseurs bij de overheid.

De gemeente en de externe adviseur moeten volwaardige tegenspelers zijn. In de Velsense situatie zijn op dit gebied verbeteringen mogelijk. Hiertoe zijn aanbevelingen opgesteld in de sfeer van de administratieve organisatie, maar ook aanbevelingen die de organisatie betreffen. Tezamen vormen zij een kader waarbinnen de rollen van gemeente en externe adviseur gestalte moeten krijgen.

Het doel van de aanbevelingen is nadrukkelijk niet het uitbannen van de externe adviseur bij de gemeente Velsen: dat hij / zij een nuttige bijdrage kan leveren bij de bedrijfsvoering staat namelijk buiten kijf.

De aanbevelingen beperken zich niet tot de administratieve organisatie rond externe advisering en inhuur, maar bieden ook handvatten voor een goed verloop van het democratisch proces. Bij externe advisering bestaat namelijk het gevaar dat de gemeente onbewust en ongewild een deel van zijn regietaken aan derden uitbesteed.

1. Neem in de planning- en controlcyclus van de gemeente Velsen ruimte op voor:
 - de opdrachten die in de verslagperiode verstrekt zijn, wie de opdrachtnemer is en wat het budget hiervoor is;
 - de opdrachten die in de verslagperiode afgerond zijn, een kwaliteitsbeoordeling van de opdracht, de kosten versus het budget en hoe het staat met de implementatie van de opdracht.
2. Stel toetsingscriteria op die gelden bij het uitbesteden van werkzaamheden. Daarin wordt in ieder geval opgenomen:
 - de inhoud van de opdracht;
 - de aard van het product;
 - het budget;
 - de afspraken over de werkverdeling en de planning.
4. Garandeer dat het primaat voor het beleid bij de gemeente blijft, juist als het moeilijk is vooraf prestaties te formuleren.

Toelichting: bij het voorbereiden van een strategische beslissing is het soms niet mogelijk vooraf het eindresultaat van een opdracht te formuleren. Dan moet speciale aandacht worden besteed aan de interactie tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Hiermee moet gegarandeerd kunnen worden dat het primaat voor het beleid op het betreffende beleidsterrein bij de gemeente blijft.
5. Maak een databank waarin de ervaringen met externe adviseurs / interim-managers c.a. zijn opgenomen. Hierin wordt opgenomen:
 - de aard van de opdracht;
 - de betrokken afdeling;
 - de kwaliteit van de opdracht.

Stel de databank open voor andere gemeenten / overheden. Maak ook gebruik van databanken en ervaringen van andere gemeenten / overheden.

6. Structurele werkplekken moeten structureel ingevuld worden. Het verlengen van tijdelijke dienstverbanden is een korte-termijn oplossing, die maakt dat niet gewerkt wordt aan structurele problemen. Daardoor wordt een lange-termijn probleem gecreëerd.
Toelichting: De positie van interim-managers en inhuurkrachten op sleutelposities moet duidelijk zijn. Ze moeten orde op zaken stellen of gedurende een relatief korte periode (korter dan een halfjaar) op de winkel passen. Een opmerking van een interim-manager was ooit: 'Interim-werk is leuk: je hebt niet te maken met de sores van de organisatie en het verdient goed'. De vertaling hiervan naar de gemeente is duidelijk: een interim-manager staat enigszins los van de organisatie en is relatief duur.
In principe moeten leidinggevende, maar ook andere vitale posities in de gemeentelijke organisatie bekleed worden door mensen, die zich langdurig aan de overheidstaak hebben verbonden. Hiermee wordt zoveel mogelijk voorkomen, dat beslissingen worden genomen door mensen, die niet meer met de gevolgen van de beslissing te maken krijgen.
7. Zorg voor voldoende kennis en formatie binnen de afdelingen, die belast zijn met de regievoering. Dit is een voorwaarde dat de gemeente Velsen een volwaardig tegenspeler kan zijn van de opdrachtnemer.
8. Maak een duidelijke splitsing tussen de verschillende fasen van een project en besteed deze apart van elkaar aan. Wanneer er gevaar bestaat voor belangenverstremming wordt een opdrachtnemer uit een eerdere fase uitgesloten van mededinging in de vervolgfase. Zo mag het voeren van de administratie van een project en de accountantscontrole van dat project niet door dochterondernemingen van hetzelfde concern gebeuren. Ook wanneer een ingehuurd kracht in de voorbereidingsfase heeft gewerkt, moet de organisatie van waaruit deze medewerker is gedetacheerd in principe niet in aanmerking komen voor opdrachten in volgende fasen.

Velsen is een gemeente met bepaalde specifieke kenmerken. In bijvoorbeeld de personeelsadvertenties worden aandacht besteed aan de combinatie van bedrijvigheid, toerisme / recreatie en natuur.

Belangrijke projecten zijn gesitueerd op plekken waar deze functies aan elkaar grenzen, bijvoorbeeld de Zuiderscheg, de Derde Haven, het Kennemermeer en het Forteiland. Daardoor zijn er veel belanghebbenden en wordt een project min of meer automatisch gecompliceerd en voor de betrokken projectleider tijdrovend.

Ook andere projecten, bijvoorbeeld op automatiseringsgebied en (onderdelen van) de heroriëntatie-opdrachten zijn ingewikkeld en tijdrovend.

Binnen de gemeentelijke organisatie is maar beperkt capaciteit aanwezig voor 'zware' projecten. Als zich zo'n project aandient wordt voor het projectleiderschap een beroep gedaan op een afdelings- of bureauhoofd, een 'zware' medewerker of een externe. De gemeentelijke vijver, waarin gevist wordt, is betrekkelijk klein.

Het werven van een externe voor projecten is in het algemeen uit de nood geboren en minder gewenst omdat het uitgangspunt dat de regievoering vanuit de gemeente gevoerd wordt, geweld wordt aangedaan.

Afdelingshoofden beschikken veelal over de noodzakelijke kennis maar over betrekkelijk weinig tijd in verband met hun managementtaken, wat in mindere mate ook geldt voor bureauhoofden. De 'zware' medewerkers draaien hun projecten naast de reguliere taken, die vaak omvangrijk zijn.

Kenmerkend voor het werken in een matrixorganisatie³ zijn elementen als de tijdverdeling van de medewerkers tussen de afdeling en het project en het ingewikkelde 'managen' van sommige projecten. Wanneer het belang van een project door alle betrokkenen wordt onderkend, biedt dit een zekere waarborg voor een voorspoedig verloop. Dit biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid dat projectleiders en

³ Bij een matrixorganisatie bestaan naast de vaste afdelingen één of meerdere projectorganisaties. De deelnemers van de projecten zijn afkomstig van de afdelingen. De projectorganisatie kan – indien nodig – snel van personele samenstelling veranderen.

N.B.: de levensduur van een project is per definitie beperkt.

andere betrokkenen (meer) worden vrijgemaakt voor het project. Een stevig draagvlak in bestuurlijke zin kan impasses bij projecten voorkomen. Ook een investering in het vergroten van de managementvaardigheden bij projectleiders kan bijdragen aan het welslagen van projecten.

9. Investeer in projecten door te zorgen voor ambtelijk en zonedig politiek draagvlak en door het vergroten van de kennis op het gebied van het managen van projecten.

10. Wanneer de schaal van de gemeente te klein is voor bepaalde specialismen is een onderzoek wenselijk, waarbij wordt gezien of het wellicht mogelijk is met regiogemeenten tot een oplossing te komen.

Inmiddels heeft de heroriëntatie-opdracht 8, het realiseren van een efficiëntere centrale inkoop, geleid tot een raadsbesluit, waarin richtlijnen zijn opgenomen die gelden bij inkoop en aanbesteding. Hierom worden over dit aspect geen aanbevelingen opgenomen.

8. Kanttekeningen

In deze paragraaf worden enige kanttekeningen gemaakt, waarschuwingen zo men wil. Elders heeft men (negatieve) ervaringen op de genoemde gebieden. Opgemerkt wordt dat er soms omstandigheden zijn om van een advies af te wijken. Zolang dit slechts in uitzonderingen gebeurt als gevolg van een bewuste keus hoeft dit niet bezwaarlijk te zijn.

1. Producten en rapporten van externe adviseurs moeten in principe openbaar zijn. Indien er redenen zijn om een rapport niet openbaar te laten zijn, dienen de redenen onderwerp van politieke discussie te zijn.
2. Ga niet in zee met 'draaideurambtenaren'.
Toelichting: de draaideurambtenaar⁴ is een ongewenst fenomeen, dat de kwaliteit van de overheid uitholt. Een extra gevaar is dat door de betreffende instantie niet voor kwaliteit wordt gekozen, maar dat de adviseur binnenkomt vanwege de contacten, die hij in de organisatie heeft.⁵ Dit laatste geldt ook voor een politicus, die, nadat zijn politieke carrière is afgesloten, als externe adviseur wordt ingehuurd door de overheid, waaraan hij eerder als bestuurder was verbonden.

⁴ De draaideurambtenaar is iemand, die de ambtenarenstatus opgeeft om daarna als adviseur (tegen een hoger tarief) bij zijn oude werkgever zijn oude werkzaamheden weer op te nemen.

De rijksoverheid hanteert een termijn van twee jaar, waarbinnen een ex-medewerker geen opdrachten krijgt van zijn oude werkgever. Dit om te voorkomen dat de ex-medewerker eerder vanwege zijn contacten dan vanwege zijn vakkennis opdrachten krijgt.

⁵ De omgekeerde draaideur-beweging vindt ook wel plaats. Zo zijn er externe adviseurs die er op een bepaald moment voor kiezen in een vast dienstverband bij een overheid te gaan werken. In Velsen doet zich dit ook voor: naast de medewerker (eerder in dit onderzoek genoemd) bij de afdeling Openbare Werken die vanuit inhuur koos voor een vast verband heeft dit fenomeen zich ook bij de afdeling Financiën voorgedaan.

Bijlage 1: Inhuur door de afdeling Openbare Werken

opdrachtnemer	opdracht	bedrag in gulden	categorie
bk ingenieurs- en architectenbureau bv	asbestinventarisatie	11.456	9
bk ingenieurs- en architectenbureau bv	bodemonderzoeken	39.093	9
bkh adviesbureau	controles elektrotechniek	4.583	9
dhv milieu & infrastructuur bv	delftplein	16.372	9
dgmr raadgevende ingenieurs bv	delftplein - akoestisch onderzoek	11.285	3
ace civiele techniek en bouwkunde bv	delftplein / rijksstraatweg - tekeningen	438.686	9
bleeker & baggers projectmanagement bv	delftplein en julianabrug - projectleiding en ondersteuning	110.920	9
grontmij advies & techniek bv	hokatex – grondwateronderzoek	11.100	9
handhaving adviesgroep b.v.	hondenbeleid	31.734	2
handhaving adviesgroep b.v.	hondenbeleid	30.362	3
start uitzendbureau bv	hondenbeleid nulmeting	3.386	11
arcadis heidemij advies bv	kennemerstrand – 2 ^e ontsluitingsweg	60.513	9
bkh adviesbureau	maasplantsoen – bergingsbassin	10.187	10
holland ruiters bv	parkeercontrole	93.276	8
bakker-straathof b.v., ingenieursbureau	pegasusstraat – bodemonderzoek	2.056	3
ingenieursbureau oranjewoud bv	planten van bomen	15.472	8
ace civiele techniek en bouwkunde bv	pontplein - tekeningen	233.878	9
dhv milieu & infrastructuur bv	procedure ondergrondse infrastructuur	20.285	9
bkh adviesbureau	riolen / bergingsbassins	10.336	9
boomsma h.p.	riolering	5.041	10
bkh adviesbureau	urban villa's	13.383	9
grontmij advies & techniek bv	velsertraverse – akoestisch onderzoek	4.113	9
dhv milieu & infrastructuur bv	voorstel leges telecommunicatiewet	1.103	3
start uitzendbureau bv	werkzaamheden X: diverse groenprojecten	55.301	11
engineering by manpower	werkzaamheden Y: interim- management bureau voorbereiding.	158.684	14
dhv milieu & infrastructuur bv	werkzaamheden Z: – planning algemeen	60.001	9
appm management consultants b.v.	westelijke randweg	52.928	2
	totaal (in gulden)	1.505.534	
	totaal (in euro)	683.182	

Tijdens het vervolgonderzoek bleek dat bij de afdeling Openbare Werken ten onrechte een factuur was opgenomen van DHV Milieu en Infrastructuur BV ter grootte van f 13.483. Deze hoort bij de afdeling Ruimte en Wonen en is uit het bovenstaande overzicht geëlimineerd.

Bijlage 2: Inhuur door de afdeling Economische Zaken

opdrachtnemer	opdracht	bedrag in guldens	categorie
braaksma & roos architecten bv	Forteiland	379.536	10
buck consultants international	werkconferentie	25.145	10
start uitzendbureau bv	managementassistentie	2.965	11
dhv milieu & infrastructuur bv	archeologisch onderzoek Zuiderscheg	56.911	3
vb deloitte & touche accountants	Forteiland	53.893	9
	totaal (in guldens)	518.450	
	totaal (in euro)	235.262	

In het vooronderzoek is uitgegaan van inhuur ter grootte van f 528.350. Bij nader inzien blijkt dat hierin ten onrechte een bedrag van f 9.900 voor managementassistentie is opgenomen; de medewerkster in kwestie werkte voor de afdeling middelen.

Bijlage 3: Inhoud van de categorieën

De verschillende categorieën hebben de volgende inhoud en verdeling:

Categorie	Omschrijving	komt niet voor bij:		
		afd. EZ	afd. OW	gem. organisatie
1	Advisering. Er is voor gekozen om de taak niet intern uit te voeren.	X	X	X
2	Advisering. Er is onvoldoende formatie om de taak uit te voeren.	X		
3	Advisering. Er is onvoldoende kennis om de taak uit te voeren.			
4	Advisering. Inhuur vanwege vacatures of ziekte.	X	X	
5	Advisering. Accountantscontrole.	X	X	
6	Advisering. Vertegenwoordiging in proces.	X	X	
7	Advisering. Second opinion.	X	X	
8	Ondersteuning / verrichten van werkzaamheden. Er is voor gekozen om de taak niet intern uit te voeren.	X		
9	Ondersteuning / verrichten van werkzaamheden. Er is onvoldoende formatie om de taak uit te voeren.			
10	Ondersteuning / verrichten van werkzaamheden. Er is onvoldoende kennis om de taak uit te voeren.			
11	Ondersteuning / verrichten van werkzaamheden. Inhuur vanwege vacatures of ziekte.			
12	Ondersteuning / verrichten van werkzaamheden. Overige redenen.	X	X	X
13	Interim-management. Er is voor gekozen om de taak niet intern uit te voeren.	X	X	
14	Interim-management. Er is onvoldoende formatie om de taak uit te voeren.	X		
15	Interim-management. Er is onvoldoende kennis om de taak uit te voeren.	X	X	X
16	Interim-management. Inhuur vanwege vacatures of ziekte.	X	X	
17	Interim-management. Overige redenen.	X	X	X

Bijlage I

reden van inhuur						
soort inhuur	er is voor gekozen de taak niet intern uit te voeren	onvoldoende formatie om de taak uit te voeren	onvoldoende kennis om de taak uit te voeren	inhuur vanwege vacatures of ziekte	overige redenen	totalen
advisering	cat. 1	cat. 2	cat. 3	cat. 4	cat. 5: accountantscontr: 618.480	2.405.253
	komt niet voor	279.239	1.165.635	38.322	cat. 6: vertegenw. in proces 83.514	
					cat. 7: second opinion 220.063	
ondersteuning / werkzaamheden	cat. 8 220.591	cat. 9 5.706.864	cat. 10 479.811	cat. 11 1.402.072	cat. 12 komt niet voor	7.809.337
interim management	cat. 13 287.862	cat. 14 158.684	cat. 15 komt niet voor	cat. 16 3.899	cat. 17 komt niet voor	450.445
totalen	508.453	6.144.787	1.645.445	1.444.293	922.057	10.665.036

Bijlage II

reden van inhuur																
soort inhuur	er is voor gekozen de taak niet intern uit te voeren		onvoldoende formatie om de taak uit te voeren		onvoldoende kennis om de taak uit te voeren		inhuur vanwege vacatures of ziekte		overige redenen		totalen					
advisering	<i>cat. 1</i>		<i>afdeling</i>	<i>cat. 2</i>	<i>afdeling</i>	<i>cat. 3</i>	<i>afdeling</i>	<i>cat. 4</i>	<i>cat. 5: accountantscontr:</i>		2.405.256					
	komt niet voor		middelen	68.623	azc	280.387	rw	38.322	618.480							
			ow	84.662	Beeckestijn	51.700			<i>cat. 6: vertegenw. in proces</i>							
			proj. bedr.v.	36.631	ez	56.911			83.514							
			rw	89.324	id	71.569			<i>cat. 7: second opinion</i>							
			<i>totaal</i>		<i>279.240</i>	<i>totaal</i>			<i>1.165.635</i>	<i>totaal</i>		<i>38.322</i>	<i>totaal</i>	<i>220.065</i>		
			<i>afdeling</i>		<i>cat. 8</i>	<i>afdeling</i>			<i>cat. 9</i>	<i>afdeling</i>		<i>cat. 10</i>	<i>afdeling</i>	<i>cat. 11</i>	<i>cat. 12</i>	
			ow	108.748	bra	131.785			ez	404.681		azc	56.964	komt niet voor		
			rw	111.843	ez	53.893			middelen	2.021		Beeckestijn	10.892			
			<i>totaal</i>		<i>220.591</i>	<i>totaal</i>			<i>5.706.864</i>	<i>totaal</i>		<i>1.400.071</i>				
<i>afdeling</i>		<i>cat. 13</i>	<i>afdeling</i>	<i>cat. 14</i>	<i>cat. 15</i>		<i>afdeling</i>	<i>cat. 16</i>	<i>cat. 17</i>							
middelen	145.083	ow	158.684	komt niet voor		ozb	3.899	komt niet voor								
onderwijs	142.779	<i>totaal</i>				<i>158.684</i>	<i>totaal</i>			<i>3.899</i>						
<i>totaal</i>		<i>287.862</i>	<i>totaal</i>			<i>158.684</i>	<i>totaal</i>			<i>3.899</i>						
totalen	508.453		6.144.788		1.645.446		1.442.292		922.059	10.663.038						