

**Onderzoek  
naar de inzet van  
externe adviseurs**  
uitgevoerd door de  
**Rekenkamer Venlo**

De rekenkamer Venlo bestaat uit de volgende leden:

Dhr. G.L.H.M. van Avesaath (voorzitter)  
Mevr. M.A.T.M. van Tulder (vice-voorzitter)  
Dhr. H.A.M.H. Janssen  
Dhr. P.F.G. Janssen  
Dhr. P.M. Lamers  
Dhr. F.L.E. Maesen  
Dhr. J.H.H.R. de Rooij  
Dhr. G.A.J. Vervoort

REKENKAMER VENLO

stellers R. Lamberts / P. Houtsma  
doorkiesnummer 077-3596279  
datum juni 2003

## Voorwoord

Op 25 september 2002 stelde de gemeenteraad van Venlo het onderwerp voor het eerste rekenkameronderzoek vast: de inzet van externe adviseurs door de gemeente. Geen verwonderlijke keuze gelet op de toenemende landelijke aandacht, maar zeker ook omdat de raad de afgelopen jaren herhaaldelijk aan het college van B&W verzocht heeft om hierin inzicht te bieden. Een verzoek waaraan het college niet naar tevredenheid van de raad gevolg heeft gegeven.

De doelstelling van dit rekenkameronderzoek is de raad inzicht verschaffen in:

- de aansturing rondom de inzet van externe adviseurs (de kaderstelling);
- de middelen die daarmee gemoeid zijn (kwantitatieve omvang) en
- de wijze waarop met de resultaten van de inzet van externe adviseurs wordt omgegaan.

Middels dit rapport geven wij aan hoe de rekenkamer het onderzoek heeft uitgevoerd, wat dat onderzoek heeft opgeleverd en welke conclusies de rekenkamer hieruit trekt. De resultaten van het onderzoek leiden tot een aantal verbeter suggesties die de rekenkamer aan de raad aanbeveelt.

Het onderzoek is door de rekenkamer zelf uitgevoerd met ondersteuning van de heer P. Houtsma, secretaris van de rekenkamercommissie Arnhem. Een vertegenwoordiging vanuit de rekenkamer, bestaande uit de voorzitter en twee leden, heeft als begeleidingscommissie een actieve rol gehad bij het onderzoek. De inventarisatie van het feitenmateriaal heeft het Managementteam van de gemeente Venlo voor zijn rekening genomen. Uiteraard is tijdens het onderzoek veelvuldig een beroep gedaan op de kennis en ervaring van vele ambtelijke medewerkers. Met name de projectverantwoordelijken die een vragenlijst hebben ingevuld en degenen die vervolgens door de rekenkamer geïnterviewd zijn, hebben een belangrijke bijdrage aan het onderzoek geleverd. De concerncontroller, de heer W. Kaldenhoven, heeft tijdens het onderzoek gefungeerd als aanspreekpunt voor de rekenkamer en heeft de werkzaamheden in de gemeentelijke organisatie gecoördineerd. Dank aan alle betrokkenen voor hun inzet.

Namens de rekenkamer Venlo,



G.L.H.M. van Avesaath,  
voorzitter

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Samenvatting .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Ontstaansgeschiedenis.....</b>	<b>4</b>
2.1	Aanleiding van het onderzoek.....	4
2.1.1	Landelijke belangstelling.....	4
2.1.2	Belangstelling in Venlo.....	4
2.2	Nadere motivering onderwerpkeuze .....	5
<b>3</b>	<b>Opdrachtomschrijving.....</b>	<b>7</b>
3.1	Probleemstelling & doelstelling .....	7
3.2	Werkwijze.....	7
3.2.1	Onderzoeksmethode en leeswijzer .....	7
3.2.2	Planning en uitvoering .....	8
<b>4</b>	<b>Normenkader voor inhuur.....</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Inventarisatie 1998-2001.....</b>	<b>12</b>
5.1	Wijze van administreren.....	12
5.2	Resultaat.....	12
5.3	Toetsingskader .....	13
5.4	Bevindingen .....	14
<b>6</b>	<b>Verdiepingsonderzoek .....</b>	<b>17</b>
6.1	Steekproef 26 adviestrajecten.....	17
6.2	Bevindingen .....	18
<b>7</b>	<b>Resultaten interviews .....</b>	<b>21</b>
7.1	Steekproef zeven projectdossiers .....	21
7.2	Bevindingen uit zeven interviews .....	21
7.3	Sleutelfiguren .....	23
7.4	Bevindingen interviews sleutelfiguren .....	23
<b>8</b>	<b>Algemene bevindingen.....</b>	<b>25</b>
<b>9</b>	<b>Algemene conclusies .....</b>	<b>27</b>
<b>10</b>	<b>Aanbevelingen .....</b>	<b>29</b>
<b>11</b>	<b>Reactie college van B&amp;W en Managementteam.....</b>	<b>31</b>
<b>12</b>	<b>Nawoord rekenkamer .....</b>	<b>32</b>

## Bijlagen:

- I. Analyse kader inschakeling externe adviseurs
- II. Totaaloverzicht inventarisatie externe adviseurs
- III. Vergelijkend overzicht inventarisatie
- IV. Vragenlijst verdiepingsonderzoek
- V. Samenvattend overzicht ingevulde vragenlijsten
- VI. Vragen interviews
- VII. Geraadpleegde literatuur

# 1 Samenvatting

Het eerste onderzoek van de gemeentelijke rekenkamer Venlo richt zich op de inzet van externe adviseurs. De keuze voor dit onderwerp was mede ingegeven door de landelijke en lokale belangstelling voor dit onderwerp. Daarnaast heeft de rekenkamer de onderwerpkeuze getoetst aan de door haar zelf geformuleerde selectiecriteria.

## **Opdracht.**

Het feit dat over de omvang, de kwaliteit, de doelmatigheid en de effectiviteit van de inzet van externe adviseurs weinig bekend is en de raad dat als een gemis ervaart, is voor de rekenkamer de probleemstelling van het onderzoek. Daarmee is tevens de doelstelling van het onderzoek aangegeven, te weten het bieden van inzicht in de omvang, de kwaliteit, de doelmatigheid en de effectiviteit van de inzet van externe adviseurs. Bij de afbakening van het begrip externe adviseurs heeft de rekenkamer zich met het onderzoek en de geformuleerde onderzoeksvragen gericht op die externe adviezen die gericht waren op beleids- en organisatieontwikkeling. De inzet van uitzendkrachten en interim-managers is buiten het onderzoek gebleven.

## **Werkwijze.**

Het onderzoek, waarvan de bevindingen en de daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen in dit rapport zijn weergegeven, berust op een verzameling, analyse en kwantitatieve en kwalitatieve toetsing van gegevens uit diverse bronnen. Primair is onder verantwoordelijkheid van het gemeentelijk managementteam een inventarisatie gedaan naar de inzet van externe adviseurs bij de gemeentelijke diensten in de periode 1998-2001. Deze inventarisatie is door de rekenkamer getoetst en waar mogelijk aangevuld. Vanuit een selectie van adviestrajecten uit de totaalinventarisatie is door middel van een schriftelijke enquête het adviesproces beoordeeld op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. De resultaten uit de enquête zijn vervolgens kwalitatief getoetst via gesprekken met een aantal projectverantwoordelijken. Tot slot is het integrale onderzoeksvraagstuk aan de hand van enkele vragen voorgelegd aan respectievelijk concerncontroller, gemeentesecretaris en wethouder bedrijfsvoering c.a.

## **Inventarisatie.**

Het aantal en de financiële omvang van de inzet van externe adviseurs in de periode 1998-2001 wordt door de rekenkamer aan de hand van de getoetste inventarisatie geraamd op 165 adviestrajecten respectievelijk minimaal € 4,2 mln. De juistheid en volledigheid van dit bedrag kan door de rekenkamer niet worden vastgesteld. Het bleek niet mogelijk om vanuit de financiële administratie een volledig beeld te krijgen van de uitgaven. De wijze van administratieve vastlegging, de wijziging in financieel registratiesysteem en de herindeling<sup>1</sup> zijn hier mede debet aan. De inhuur van derden is onder een grote diversiteit van administratieve categorieën verantwoord.

## **Normenkader.**

Alhoewel in 1999 in de gemeente Venlo (en eveneens in 1997 in de gemeente Tegelen) bestuurlijk een procedure is vastgesteld voor opdrachtverlening aan derden en deze ook intern is bekendgemaakt, blijkt de praktijk van het adviesproces lang niet altijd langs deze lijnen te verlopen. De "voorkant" van het adviesproces (programma van eisen, heldere opdrachtformulering) is duidelijk voor verbetering vatbaar, terwijl er nauwelijks sprake is van een expliciete evaluatie van het adviesproces en het adviesresultaat. Hierdoor worden

---

<sup>1</sup> De voormalige gemeente Venlo is op 1 januari 2001 heringedeeld met de gemeenten Tegelen en Belfeld.

onvoldoende lessen getrokken en leerervaringen opgedaan. Voor zover hiervan wel sprake is, worden deze niet gedeeld in de ambtelijke organisatie.

### **Conclusies.**

De rekenkamer constateert dat de gemeenteraad niet of nauwelijks betrokken is bij de inzet van externe adviseurs. In het onderzoek is naar voren gekomen dat er een discrepantie bestaat in duiding van de politieke relevantie van de inzet van externe adviseurs tussen college en ambtelijke top enerzijds en de raad - getuige dit onderzoek - anderzijds. Het dualisme - raad op hoofdlijnen en gericht op politieke programma's, het college op de besturing en bedrijfsvoering van de gemeente - en de gehanteerde managementfilosofie (integraal management) versterken dit verschil van mening. De rekenkamer is van mening dat de inzet van externe adviseurs beschouwd moet worden als een middel en geen doel op zich. Dit middel dient aantoonbaar en controleerbaar rechtmatig, doelmatig en doeltreffend te worden ingezet. Borging hiervoor zijn adequate protocollen en registraties.

Zoals ook bij andere gemeenten uit onderzoeken blijkt, heeft de inzet van externe adviseurs in Venlo geen gelijke tred gehouden met de ontwikkeling van verantwoordingsmechanismen. Dit wordt des te meer als een gemis (gebrek aan evaluatie, documentatie en verantwoording) ervaren naarmate de inzet van externe adviseurs als een vast onderdeel wordt gezien van de gemeentelijke organisatie- en beleidspraktijk. De rol van de raad in externe adviestrajecten vereist naar het oordeel van de rekenkamer een concrete weergave van de gewenste beleidsontwikkeling waaraan de inzet van het middel externe adviseurs kan worden getoetst. Hiermee kan de effectiviteit van de inzet van externe adviseurs pas echt worden vastgesteld.

### **Aanbevelingen.**

Om te komen tot een meer transparante en meer te verantwoorden inzet van externe adviseurs - niet in het minst omdat het de inzet van publieke middelen betreft, naar de burger toe - komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

- de raad zou zich dienen uit te spreken over de politieke relevantie van de inzet van externe adviseurs;
- de vigerende procedures voor de inschakeling van derden dienen te worden aangescherpt en vervolgens te worden gecommuniceerd met de organisatie;
- de financieel-administratieve vastlegging van de inzet van externe adviseurs en de interne controle daarop dient te worden verbeterd;
- de rekenkamer adviseert om bestuurlijke rapportages te ontwikkelen en te gebruiken om het door de raad gewenst inzicht in de inzet van externe adviseurs te geven;
- evalueer adviestrajecten en deel op expliciete en toegankelijke wijze de leerervaringen binnen de gemeentelijke organisatie;
- maak bij de probleemanalyse expliciet de afweging of eigen deskundigheid een rol kan spelen bij de probleemoplossing dan wel dat externe inhuur noodzakelijk is.

## 2 Ontstaansgeschiedenis

### 2.1 Aanleiding van het onderzoek

#### 2.1.1 Landelijke belangstelling

De belangstelling in overheidsland om de effectiviteit en efficiency van de inzet van externe adviseurs onder de loep te nemen is de laatste tijd groot. In steeds meer gemeenten wordt met name door rekenkamers de inzet van externe adviseurs tegen het licht gehouden<sup>2</sup>. Niet alleen op lokaal niveau groeit de behoefte aan dit inzicht, ook de Tweede Kamer heeft eind 2002 aan de minister gevraagd om klare wijn te schenken over de kosten en omvang van externe adviseurs bij de rijksoverheid<sup>3</sup>. En in een special over adviesbureaus en consultants in overheidsland in Binnenlands Bestuur van 29 november 2002 is uitgebreid aandacht geschonken aan dit onderwerp<sup>4</sup>. Enkele opmerkelijke en herkenbare constatering en bevindingen in een uitgebreide reeks artikelen over dit onderwerp zijn:

- 'Veel gemeenten en de helft van de provincies heeft amper grip op de uitgaven voor advieswerk van derden ..... Zelfs na het opmaken van de jaarrekening is bij veel overheden niet bekend wat al die externe krachten hebben gekost'.
- '..... in de gemeente Utrecht ontbreekt een apart budget voor adviesbureaus. Dat zit verpakt in de projecten, die wel gebudgetteerd zijn. Dit systeem waarborgt de autonomie van de diensten die daardoor veel slagvaardiger kunnen handelen, is het argument. De keerzijde is echter stuurloosheid'.
- 'Men ziet inkoop van advieswerk als een managementverantwoordelijkheid die bestuurders niet graag aan de grote klok hangen ..... De zwijzaamheid van bestuurders over dit onderwerp roept echter vragen op die al gauw neigen naar wantrouwen'.
- 'Gegevens van overheidsorganisaties over het inhuren van adviesbureaus zijn niet altijd even betrouwbaar. Cijfers die uit de computer rollen zijn sterk afhankelijk van de manier waarop overheden registreren. Vaak vegen ze adviesbureaus, interimmanagers en uitzendkrachten op één hoop'.

#### 2.1.2 Belangstelling in Venlo

Ook in Venlo is de behoefte om inzicht in de omvang en kosten van externe adviseurs te krijgen niet nieuw. De gemeenteraad heeft in de afgelopen jaren bij herhaling verzocht om hierin inzicht te bieden.

Dit heeft geleid tot een eigen gemeentelijk onderzoek, uitgevoerd door de afdeling Concernfinanciën in samenwerking met de dienstcontrollers over het tweede halfjaar 1999 tot en met het eerste halfjaar 2000. De administraties van de diensten zijn geraadpleegd, maar er is ook gebruik gemaakt van extracomptabel samengestelde overzichten. Aan de commissie Financiën, Personeel en GroteStedenbeleid (FPG) van december 2000 is een overzicht ter kennisname verstrekt. Volgens dit onderzoek bedroegen de totale uitgaven op jaarbasis circa f 2,6 miljoen (€ 1,2 miljoen) over de onderzochte periode. Als definitie werd destijds

---

<sup>2</sup> Recente voorbeelden zijn: Rotterdam, Zwijndrecht, Bergen op Zoom, Den Bosch, Helmond, Heerenveen, Velsen, Leiderdorp.

<sup>3</sup> Zie Binnenlands Bestuur d.d. 6 december 2002.

<sup>4</sup> Binnenlands Bestuur d.d. 29 november 2002: 'Troebel water, adviesbureaus overdonderen gemeenten'.

gehanteerd: 'inhuur van alle specialistische externe bureaus én de inhuur bij bureaus als tijdelijke aanvulling van de bestaande formatie (uitbreiding)'.

Daarnaast is in 1999 meegewerkt aan een inventarisatie-onderzoek van het Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (SGB0). In dit onderzoek werd gevraagd naar de diensten van externe organisatieadviseurs, externe beleidsadviseurs én externe interim-managers. Onderzoekperiode was 1998. Uit dit onderzoek bleek, dat de gemeente Venlo in totaal 29 externe adviseurs had ingehuurd, waarvan 2 interimmanagers. Blijkens dit onderzoek is het inzetten van externe adviseurs in Venlo in de afgelopen jaren toegenomen. Ook werd toen aangegeven, dat binnen de gemeente een discussie gaande was over het nut van de inzet van externe adviseurs.

Verder werden in februari 2002 schriftelijke vragen gesteld aan het college van B&W ingevolge artikel 34 van het Reglement van Orde inzake 'het inschakelen externe adviseurs; noodzaak openbare controle middels gedragscode en verwerven inzicht in de kosten'. Dit naar aanleiding van het rapport 'de staatsgreep van de zesde macht, over de opkomst van externe adviseurs bij de overheid'<sup>5</sup>. Op 21 maart 2002 heeft het college geantwoord. De strekking van dit antwoord was:

- verwezen werd naar het in 1999/2000 door de gemeente zelf uitgevoerde onderzoek gepresenteerd aan de commissie FPG;
- bij herhaling werd gesteld dat 'het niet eenvoudig is om de vragen te beantwoorden, omdat inschakeling van externe bureaus om diverse redenen kan gebeuren in diverse vormen en als zodanig niet apart wordt geadministreerd';
- onderkend wordt dat na de herindeling in de financiële administratie geen aparte registratie plaatsvindt van externe inhuur als zodanig;
- 'het college heeft inzicht in welke opdrachten extern worden uitbesteed, maar het bedrag dat hiermee jaarlijks is gemoeid moet extracomptabel worden bepaald';
- 'uitbesteding is onderdeel van de bedrijfsvoering en gebeurt op basis van aanbestedingsregels die door de raad zijn vastgesteld. Door de raad is de bedrijfsvoering aan het college gedelegeerd bij de vaststelling van de begroting en bij het verlenen van kredieten'.

## 2.2 Nadere motivering onderwerpkeuze

Uit een aantal door de raad(sleden) aangedragen onderzoekssuggesties heeft de rekenkamer met behulp van selectiecriteria een beargumenteerde keuze gemaakt. Deze selectiecriteria zijn:

- *Toegevoegde waarde: het onderzoek levert informatie op waarover de raad wenst te beschikken*
- *Risico's: het onderwerp draagt risico's van inefficiency en ineffectiviteit in zich*
- *Relevantie: het onderwerp is actueel, heeft een groot maatschappelijk belang en/of een groot financieel belang*
- *Burgerperspectief: het onderwerp raakt direct of indirect het belang van de burger*
- *Spreiding: opeenvolgende onderzoeken vinden zo min mogelijk op hetzelfde beleidsterrein of bij dezelfde dienst of instelling plaats*

De rekenkamer is van mening, dat over de effectiviteit, de doelmatigheid en de kwaliteit van de inzet van externe adviseurs weinig bekend is. Indien duidelijke beleidsregels, doelstellingen en heldere verantwoordelijkheden ontbreken, dan schuilt *het gevaar van inefficiency en ineffectiviteit* aan de inzet van dit middel. Het gebruik van publiek geld voor de

---

<sup>5</sup> Uitgebracht door het wetenschappelijk bureau van GroenLinks, oktober 2001.

inzet van externe adviseurs brengt ook een plicht tot transparante verantwoording met zich mee, niet in de laatste plaats naar de burger toe. Verder is bij de keuze van dit onderwerp van belang dat de *gehele gemeentelijke organisatie* in min of meerdere mate gebruik maakt van de diensten van externe bureaus. Hiermee wordt de gehele gemeentelijke organisatie bij het rekenkameronderzoek betrokken en kunnen leereffecten ook maximaal worden benut. De rekenkamer vindt bij dit eerste onderzoek het leermoment (opdoen van ervaringen) essentieel, maar het is ook van groot belang dat met de uitkomsten van het onderzoek de controlerende taak van de raad versterkt wordt.

Hoewel het onderzoeksonderwerp zich niet rechtstreeks richt op beleidsevaluatie, ziet de gemeentelijke rekenkamer de inzet van externe adviseurs als middel dat indirect dient bij te dragen aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen. Daarmee wordt tevens een verdere verdieping gegeven aan de discussie wat de gemeente als haar kerntaken wenst te zien met de daarbij behorende eigen personeelscapaciteit en wat eventueel in aanmerking komt voor inhuur van specifieke deskundigheid.



## 3 Opdrachtomschrijving

### 3.1 Probleemstelling & doelstelling

Het doel van het onderzoek is niet zozeer om de inzet van externe adviseurs als zodanig ter discussie te stellen, als wel om inzicht te krijgen in de omvang van externe inhuur. Over de effectiviteit, de doelmatigheid en de kwaliteit van de dienstverlening is echter weinig bekend. Dit gegeven ziet de gemeentelijke rekenkamer als de probleemstelling van het onderzoek.

Gelet op de in hoofdstuk 2 geschetste aanleiding en bovengenoemde probleemstelling is de doelstelling van het rekenkameronderzoek als volgt vertaald:

*‘Aan de raad inzicht verschaffen in de kaderstelling, in de omvang (welke en kosten), in de wijze waarop aansturing vanuit de gemeentelijke organisatie plaatsvindt, en in de wijze waarop met de resultaten van de inzet van externe adviseurs wordt omgegaan’.*

Het onderwerp is beperkt tot het gebied van het inhuren van externe beleids- en organisatieadviezen. De inzet van uitzendkrachten en interim-managers richt zich meer op de continuering van lopende werkprocessen waarvan nut en noodzaak veel meer een managementvraagstuk is dan een politiek-bestuurlijk vraagstuk. Deze worden niet in het onderzoek betrokken.

Als onderzoeksperiode is gekozen voor de jaren 1998 tot en met 2001. Teneinde vergelijking tussen jaargegevens mogelijk te maken en de consequenties van de herindeling expliciet te maken, is bij de verzameling van onderzoeksinformatie van vóór 2001 uitgegaan van gegevens over “Venlo-oud”.

Gelet op bovengenoemde probleemstelling en doelstelling is de opdracht als volgt geformuleerd:

**‘Onderzoek de effectiviteit van de inzet van externe adviesbureaus aan de hand van de volgende kernvragen:**

1. Wat zijn de huidige (beleids)regels die worden gehanteerd bij de eventuele inzet van externe adviesbureaus?
2. Welke externe adviesbureaus zijn in de jaren 1998-2001 ingeschakeld voor beleids- en organisatieadviezen?
3. Welke middelen zijn gemoeid met de inzet van externe adviesbureaus in de jaren 1998-2001?
4. Waarom worden externe bureaus ingeschakeld?
5. Leidt de inschakeling van externe adviesbureaus tot de beoogde effecten?
6. Hoe is de relatie van de externe adviesbureau met de staande organisatie, met andere woorden hoe is de aansturing geregeld?
7. Is er sprake van een redelijke kosten-baten verhouding bij de inschakeling van externe adviesbureaus?’

### 3.2 Werkwijze

#### 3.2.1 Onderzoeksmethode en leeswijzer

In hoofdlijn kan de onderzoeksaanpak omschreven worden met de term ‘getoetste zelfevaluatie’. Dit betekent dat in eerste instantie aan de hand van vragenlijsten de omvang van de inzet van externe adviseurs geïnventariseerd is door de ambtelijke organisatie. Deze inventarisatie van feitenmateriaal heeft de rekenkamer getoetst aan de hand van gegevens

uit de gemeentelijke administratie. Parallel aan de kwantitatieve inventarisatie van de externe adviesopdrachten heeft de rekenkamer dossieronderzoek verricht naar het normenkader voor de inschakeling van externen. De kwantitatieve en de normeninventarisatie leveren in de hoofdstukken 4 en 5 de beantwoording op van de eerste drie onderzoeksvragen. Om antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen 4 tot en met 7 heeft een verdiepingsonderzoek plaatsgevonden op een aantal via een steekproef geselecteerde adviesopdrachten. Door middel van vragenlijsten en door middel van interviews met ambtelijke en bestuurlijke betrokkenen en eigen dossieronderzoek is hieraan gestalte gegeven in de hoofdstukken 6 en 7. Vanuit het totaaloverzicht en vanuit het diepteonderzoek op de geselecteerde adviesopdrachten zijn bevindingen vastgelegd in hoofdstuk 8. Een analyse van deze bevindingen resulteert in conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer (hoofdstukken 9 en 10). Deze zijn voor hoor- en wederhoor aan het college van B&W en het Managementteam (MT) voorgelegd (hoofdstuk 11). Tenslotte geeft de rekenkamer een reactie hierop in haar nawoord (hoofdstuk 12).

Samenvattend bestond het onderzoek uit de volgende fasen:

- inventarisatie feitenmateriaal;
- toetsen inventarisatie aan financiële administratie;
- selectie van adviesopdrachten;
- diepteonderzoek geselecteerde adviesopdrachten door middel van vragenlijsten;
- dossieronderzoek;
- interviews met ambtelijke en bestuurlijke betrokkenen naar aanleiding van ingevulde vragenlijsten en op basis van dossieronderzoek;
- opstellen van bevindingen;
- analyse van bevindingen;
- opstellen conclusies en aanbevelingen;
- hoor en wederhoor college van B&W en MT;
- nawoord rekenkamer.

In bijlage IV is de gehanteerde vragenlijst ten behoeve van het verdiepingsonderzoek opgenomen.

### **3.2.2 Planning en uitvoering**

Gepland was om dit onderzoek uit te voeren in de periode medio september 2002 tot en met februari 2003. De daadwerkelijke aanvang vond plaats op 9 oktober 2002 en het onderzoek werd door de rekenkamer afgesloten op 14 mei 2003.

De uitvoering van het onderzoek heeft in eigen beheer plaatsgevonden, met ondersteuning van de heer P. Houtsma, secretaris van de rekenkamercommissie Arnhem. Een vertegenwoordiging vanuit de gemeentelijke rekenkamer - bestaande uit de voorzitter en twee leden - heeft als begeleidingscommissie een actieve inbreng gehad bij het onderzoek. De inventarisatie van het feitenmateriaal is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het MT van de gemeente. Uiteraard is tijdens het onderzoek veelvuldig een beroep gedaan op de kennis en ervaring van diverse ambtelijke medewerk(st)ers. De concerncontroller heeft tijdens het onderzoek gefungeerd als aanspreekpunt voor de rekenkamer.

## 4 Normenkader voor inhuur

Reeds in 1991 (collegebesluit nr. 91/29348 d.d. 28 oktober 1991) geeft het college van B&W opdracht aan de gemeentesecretaris om een procedure c.q. gedragsregels te ontwerpen inzake het uitbesteden van onderzoeksopdrachten.

### Door B&W vastgestelde procedure.

In december 1998 is namens het college van B&W door de afdeling Juridische Zaken een notitie opgesteld inzake juridische controlling. Enkele citaten uit deze notitie die van belang zijn in het kader van dit rekenkameronderzoek:

- 'Uitgangspunt van juridische controlling is dat aan elk risico dat de organisatie loopt, een adequate keuze ten grondslag ligt'.
- Procedure bij het vragen van offertes:  
'Door de gemeente wordt steeds meer een beroep gedaan op externe deskundigheid. Het is van belang voordat procedures gestart worden om tot externe werving over te gaan goed nagedacht wordt en op een rij gezet wordt wat men wil en welke procedure men hanteert. Pré-contractuele verhoudingen spelen hierbij een grote rol'.
- Het aangaan van overeenkomsten:  
'Overweegt men binnen uw afdeling een overeenkomst met een groot belang (bijv. Europees aanbesteden van werken, leveringen of diensten) aan te doen gaan dan dient u deze tijdig te melden bij het bureau Juridische Zaken'.

Deze notitie is op 27 september 1999 verzonden aan alle hoofden van dienst en afdelingshoofden van de gemeente.

Op 19 oktober 1999 heeft het college van B&W de '**procedure opdrachtverlening aan derden**' vastgesteld. De belangrijkste elementen uit deze procedurebeschrijving – in het kader van dit onderzoek - zijn:

- 'er worden altijd concurrerende offertes gevraagd. Dit betekent dat er minimaal 2 externe partijen uitgenodigd worden een aanbieding te doen.'
- 'aan het vragen van offertes dient een duidelijk programma van eisen c.q. vraagstellingsbrief gekoppeld te worden, waarin wordt ingegaan op de aard van het probleem, de wijze van samenwerking bij de aanpak van het probleem, de tijdspanne waarin de externe partner zijn oplossing moet genereren of een indicatie daarvan, de vorm van eindrapportage die gewenst is, het aantal overlegmomenten en de manier van prijsstelling. Bij dit laatste moet zoveel mogelijk getracht worden te komen tot vaste prijsafspraken op basis van een duidelijke offerte'.
- 'in de offerte-aanvraag en naderhand in de opdrachtbrief dient een aantal voorwaarden te worden gesteld. Deze zijn in de vorm van een check-list opgenomen, die de volgende paragrafen kent:
  - omschrijving van het gewenste: eenduidige formulering van het product;
  - vorm en inhoud;
  - kwaliteitseisen: het product moet aan de voorschriften voldoen;
  - termijnen: tijdstippen voor levering en terugkoppelmomenten;
  - aantal exemplaren;
  - prijsstelling: in principe moet een totaalprijs of in ieder geval een plafond vastgelegd worden;
  - betalingsvoorwaarden;
  - overige voorwaarden, zoals uitbreiding van de opdracht is uitsluitend mogelijk na schriftelijke opdracht en is toelichting gewenst in (raads)commissie;
  - administratieve afwerking: in de opdrachtbrief altijd het opdrachtnummer vermelden;

- bevoegdheden:
  - # de dienst is bevoegd om opdrachten waarvoor in de begroting gelden zijn aangewezen, zelfstandig te verlenen. Beleidsgevoelige opdrachten en begrotingsoverschrijdende opdrachten moeten ter besluitvorming aan B&W worden voorgelegd;
  - # offerte-aanvragen worden door de directeur getekend;
  - # het verlenen van opdrachten is uitsluitend aan de directeur voorbehouden'.

Deze richtlijnen zijn door het college vastgesteld om toe te passen voor de gehele organisatie, met uitzondering van:

- reguliere aanbestedingen door de dienst Stadsbeheer;
- situaties waarin gemotiveerd kan worden aangegeven dat het volgen van de procedure nadelig is voor de gemeentelijke organisatie. In voorkomende gevallen gelieve dit af te stemmen met het bureau Juridische Zaken. Dit dient van geval tot geval bekeken te worden.

Eén van de voorbeelden die genoemd worden om af te wijken van de procedure, is:

'Bij onderzoeksopdrachten gelden als bijzondere omstandigheden, die aanleiding kunnen vormen om gemotiveerd af te wijken van de vermelde concurrentievereisten, in ieder geval specifieke deskundigheid op het betreffende onderzoeksterrein, onderzoeksmethoden, waarbij de aanbieder qua specialisme (deskundigheid of wetenschappelijk werkterrein) een bijzondere positie in de markt inneemt, intellectuele eigendomsrechten met betrekking tot bepaalde onderzoeksmethoden en –technieken en samenhang met andere overheidsopdrachten op het specifieke onderzoeksgebied'.

Op 27 oktober 1999 is deze procedurebeschrijving namens het college van B&W verzonden aan alle hoofden van dienst en afdelingshoofden van de gemeente.

Uit navraag bij de afdeling Juridische Zaken blijkt, dat deze procedurebeschrijving na de herindeling en de daaraan gekoppelde reorganisatie (per 1-1-2001) niet opnieuw verstuurd is aan de 'nieuwe' hoofden van dienst en afdelingshoofden.

De gemeente Venlo beschikt sinds 2002 over een 'gemeentehandboek' dat als wegwijzer fungeert binnen de gemeente (voor intern gebruik). De in 1999 vastgestelde procedure is niet opgenomen in dit handboek. Bij navraag naar de reden van het ontbreken werd als antwoord gegeven, dat de projectleider van het gemeentehandboek al maanden op zoek was naar deze procedure.

Terzijde wordt opgemerkt, dat in de voormalige gemeente Tegelen een inkoopbeleid door het college van B&W was vastgesteld in 1997. Ook dit inkoopbeleid is na de herindeling niet opnieuw vastgesteld voor de nieuwe gemeente Venlo.

- collegebesluit d.d. 25 juni 1997: interne nota inkoopbeleid vastgesteld;
- 20 oktober 1997: verzending interne nota inkoopbeleid aan de directeurs en het hoofd Personeel en Organisatie;
- bekendgemaakt via bedrijfsbulletin 'Kitsflits' d.d. 7 november 1997 aan alle medewerkers en het bestuur van de gemeente;
- specifiek onderdeel: '*de regels t.a.v. investeringsgoederen worden zoveel mogelijk toegepast wanneer het betreft de inkoop van langdurige diensten, zoals advieswerk, begeleiding, onderhoudscontracten.*'

**Beantwoording onderzoeksvraag 1:**

Zowel de gemeente Venlo-"oud" als de gemeente Tegelen kenden vastgestelde kaders voor de inschakeling van externe adviseurs. Na de herindeling tot de nieuwe gemeente Venlo zijn de kaders niet opnieuw vastgesteld en gecommuniceerd naar de gemeentelijke organisatie.

## 5 Inventarisatie 1998-2001

### 5.1 Wijze van administreren

Op grond van de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 wordt in de gemeente Venlo een aantal vergelijkbare kosten- en opbrengstensoorten gehanteerd. Deze zijn samengevoegd in economische categorieën. Deze indeling in categorieën biedt in de jaarrekening inzicht in de kosten- en opbrengstenstructuur.

In het kader van de inhuur van externe adviesbureaus worden de volgende economische categorieën gebruikt:

- 3.0 personeel derden
- 3.3 duurzame goederen
- 3.4 overige goederen en diensten

Onder categorie 3.0 worden alle kosten van personeel derden verantwoord. Dit betreft zowel de inhuur van externe adviseurs, als interrim-personeel, uitzendkrachten, vervanging van ziek personeel, tijdelijke opvulling van vacatures en overig ingehuurd personeel.

Categorie 3.3 wordt vooral gebruikt voor infrastructurele werken. In sommige gevallen worden de kosten van inhuur van externe deskundigheid ook hieronder verantwoord, hetgeen is toegestaan. Het betreft kosten van uitbesteding van investeringswerken of onderdelen daarvan. Onder de kosten van uitbesteding wordt onder andere gerekend het onderzoek door derden.

Categorie 3.4 wordt onder andere gebruikt bij uitbestede werkzaamheden. Voorbeelden hiervan zijn accountantskosten, architectkosten, taxatiekosten, notariskosten, makelaarskosten, maar ook onderhouds- en schoonmaakkosten.

In 1999 zijn – mede ten behoeve van het eigen onderzoek van de gemeente<sup>6</sup> - twee specifieke hoofdrekeningen aangemaakt waarop de kosten van externe adviseurs geboekt moesten worden. Deze hoofdrekeningen waren gekoppeld aan de categorieën 3.0, 3.3 en 3.4. Met ingang van 1 januari 2001 is een nieuw financieel systeem geïmplementeerd en zijn nieuwe administratieve procedures binnen de gemeente afgesproken. Vanaf die datum zijn facturen met betrekking tot externe inhuur niet meer apart gecodeerd.

### 5.2 Resultaat

***..... 165 adviestrajecten met een financiële omvang van € 4,2 miljoen .....***

De rekenkamer heeft getracht een beeld te krijgen van de totale omvang van de inhuur van externe deskundigheid in de jaren 1998 tot en met 2001.

In oktober 2002 heeft de rekenkamer aan het managementteam van de gemeente (MT) verzocht om te inventariseren welke adviesbureaus zijn ingeschakeld en welke kosten daarmee gemoeid waren. Het MT heeft de inventarisatie uitgevoerd aan de hand van de door het college genomen besluiten over 1998 tot en met 2001. Deze inventarisatie is eind november 2002 aan de rekenkamer aangeboden. De rekenkamer heeft deze inventarisatie vervolgens getoetst aan de hand van gegevens uit de gemeentelijke administratie en aan de hand van referentieonderzoeken<sup>5</sup>. Geconcludeerd werd, dat het verstrekte overzicht geen volledig inzicht verschafte in de omvang en inhoud van de inschakeling van externe

---

<sup>6</sup> Zie paragraaf 2.1.2.

adviseurs. De ingang van de collegebesluiten leverde niet het gevraagde integrale inzicht. In december 2002 heeft de rekenkamer aan het MT verzocht om de inventarisatie te completeren. In de periode januari/februari 2003 is de inventarisatie door het ambtelijk apparaat gecompleteerd. Deze klus bleek zeer omvangrijk en tijdrovend te zijn, mede vanwege de in paragraaf 5.1 beschreven wijze van administreren.

Uiteindelijk resulteerde een inventarisatie van in totaal 165 adviestrajecten met een financiële omvang van ruim € 4,2 miljoen. Deze inventarisatie laat een aantal 'witte vlekken' zien, ook ten aanzien van de bestede kosten. Dit betekent, dat het totaal geïnventariseerde bedrag van € 4,2 miljoen als een ondergrens van de omvang beschouwd kan worden. Verondersteld wordt, dat de werkelijke uitgaven voor externe advisering hoger liggen. De totale inventarisatie is opgenomen in bijlage II.

In onderstaande tabel is een samenvattend overzicht weergegeven van de inventarisatie, verdeeld per dienst en per jaar. Naast de 4 diensten in het overzicht bestaat in Venlo de dienst Brandweer. Deze heeft in de onderzoeksperiode geen gebruik gemaakt van externe advisering op het gebied van organisatie- of beleidsdeskundigheid.

<b>Overzicht totaal inventarisatie beleids- en organisatieadviezen 1998-2001</b>					
<i>Bedragen in 1.000 euro</i>					
	<b>Concern</b>	<b>Publieks- &amp; Fac. Zaken</b>	<b>Stadsbeleid</b>	<b>Stads-beheer</b>	<b>Totaal gemeente</b>
1998	498	51	375	66	990
1999	103	16	187	51	356
2000	678	86	300	81	1.146
2001	905	71	642	94	1.712
<b>Totaal</b>	<b>2.184</b>	<b>224</b>	<b>1.504</b>	<b>292</b>	<b>4.204</b>
<i>In aantallen</i>					
	<b>Concern</b>	<b>Publieks- en Fac. Zaken</b>	<b>Stadsbeleid</b>	<b>Stads-beheer</b>	<b>Totaal gemeente</b>
1998	12	10	26	2	50
1999	6	2	23	3	34
2000	21	4	15	2	42
2001	10	3	19	7	39
<b>Totaal</b>	<b>49</b>	<b>19</b>	<b>83</b>	<b>14</b>	<b>165</b>

### 5.3 Toetsingskader

De door het MT aangeleverde gegevens zijn door de rekenkamer getoetst aan de gemeentelijke verantwoordingsstukken en aan de financiële administratie. Zoals gesteld, zijn ook de gegevens uit eerder gehouden referentieonderzoeken vergeleken met de huidige inventarisatie.

De verantwoordingsverslagen die in dit kader zijn gebruikt, zijn:

- Concernjaarrekeningen 1998, 1999 en 2000 gemeente Venlo (oud) en concernjaarrekening 2001 gemeente Venlo (nieuw).
- Jaarrekeningen 2000 voormalige gemeente Tegelen en voormalige gemeente Belfeld.
- Jaarverslag 1998, 1999 gemeente Venlo (oud) en jaarverslag 2001 gemeente Venlo (nieuw).
- Accountantsrapporten 1999, 2000 en 2001.

Daarnaast is de gemeentelijke financiële administratie onderzocht. In bijlage III is nader gespecificeerd welke onderdelen van deze administratie onderzocht zijn en welke gegevens dit onderzoek heeft opgeleverd. Ook is steekproefsgewijs een aantal facturen uit de archieven gelicht.

De rekenkamer heeft niet getoetst of de uitgaven aan externe adviseurs conform de comptabiliteitsvoorschriften zijn verantwoord.

In bijlage III zijn de resultaten uit de inventarisatie van het rekenkameronderzoek weergegeven in een vergelijkend overzicht met de gegevens uit het toetsingskader.

## 5.4 Bevindingen

De toetsing van de inventarisatie van het rekenkameronderzoek aan diverse gegevensbronnen levert enkele opmerkelijke bevindingen op. De gegevens zijn ontleend aan de tabel in bijlage III.

### 1998

De inventarisatie in het kader van het rekenkameronderzoek levert over 1998 een totaal bedrag van € 990.000,- op.

Uitgaande van dezelfde onderzoeksdoelgroep (organisatie- en beleidsadviezen) blijkt dat de inventarisatie van de resultaten van het VNG-onderzoek (SGBO) ver onder de resultaten van het onderzoek door de rekenkamer ligt. Zowel in aantallen (27 versus 50 adviestrajecten) als in bedragen.

### 1999

De inventarisatie in het kader van het rekenkameronderzoek levert over 1999 een totaal bedrag van € 356.000,- op.

Over het 2<sup>e</sup> halfjaar van 1999 is destijds door de gemeente zelf een onderzoek uitgevoerd. In de tussenrapportage van maart 2000 aan de commissie FPG werd aangegeven dat op basis van de toen bekende gegevens de uitgaven voor inhuur op jaarbasis circa € 1.089.000,- zouden bedragen. Het verschil is naar verwachting onder andere toe te rekenen aan de ruimere definitie die toentertijd is gehanteerd. Indertijd is van de volgende definitie uitgegaan: *'inhuur van alle specialistische externe bureaus én de inhuur bij bureaus als tijdelijke aanvulling van de bestaande formatie (uitbreiding)'*. Daarnaast vertoont de rekenkamerinventarisatie over het jaar 1999 een belangrijk aantal 'witte vlekken' in de kolom besteed bedrag.

Verder kan geconstateerd worden dat de inventarisatie in het kader van het rekenkameronderzoek in de orde van grootte is van de verantwoording op de specifieke hoofdrekeningen voor inzet van externe adviseurs (€ 331.000,-), maar dat de resultaten van het eerdergenoemde eigen gemeentelijk onderzoek weer belangrijk afwijken van het totaal van de hoofdrekeningen. Op de hoofdrekeningen zijn ook de kosten verantwoord van de inhuur van menskracht (interim-managers).



## **2000**

De inventarisatie in het kader van het rekenkameronderzoek levert over 2000 een totaal bedrag van € 1.146.000,- op.

In het jaar 2000 is de omvang van de uitgaven volgens het eigen gemeentelijk onderzoek (€ 1.180.000,-) – met de ruimere definitie – nagenoeg gelijk aan de opgave bij het rekenkameronderzoek. Het bedrag aan uitgaven voor externe adviseurs op de hoofdrekeningen (€ 428.000,-) is daarentegen weer aanzienlijk lager dan het gemeentelijk onderzoek en het rekenkameronderzoek.

## **2001**

Over het jaar 2001 is geen referentiekader aanwezig om de volledigheid van de opgaven in het rekenkameronderzoek te beoordelen. De in 1999 en 2000 ingerichte hoofdrekeningen zijn sinds 1-1-2001 niet meer in gebruik, zodat een registratie in de financiële administratie van de inhuur van externe beleids- en organisatiedeskundigheid in de verzamelrekeningen 3.0, 3.3 of 3.4 te vinden moet zijn. Wel is in 2001 ten opzichte van 2000 een belangrijke stijging te zien van de inhuur van personeel derden (kostencategorie 3.0). Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit, dat de gemeente Venlo in 2001 heringedeeld is.

## **Periode 1998-2001 totaal**

Het onderzoek leerde dat in de jaarrekeningen en jaarverslagen de kosten van inhuur van externe deskundigheid zelden gespecificeerd zijn.

Daarnaast maken met name de herindeling en de invoering van een nieuw financieel systeem in 2001 vergelijkingen met de voorgaande jaren gecompliceerd.

Het valt op, de inventarisatie in het kader van het rekenkameronderzoek van jaar tot jaar beschouwend, dat het jaar 1999 een opvallende uitschieter (naar beneden) vertoont qua financiële omvang. In 1998 en 2000 liggen de totaalbedragen rond € 1 miljoen. Het jaar 2001 ligt nog hoger (€ 1,7 miljoen) hetgeen naar verwachting toe te schrijven is aan de herindeling. De inventarisatie over 1999 levert 'slechts' € 356.000 op.

Ook de resultaten uit het eigen onderzoek van de gemeente in 1999-2000 leveren bedragen op van ruim € 1 miljoen per jaar.

Beschouwt men het aantal adviestrajecten van jaar tot jaar, dan wordt niet bevestigd dat in 1999 opvallend minder externe adviezen zijn ingewonnen dan in de overige jaren:

1998: 50

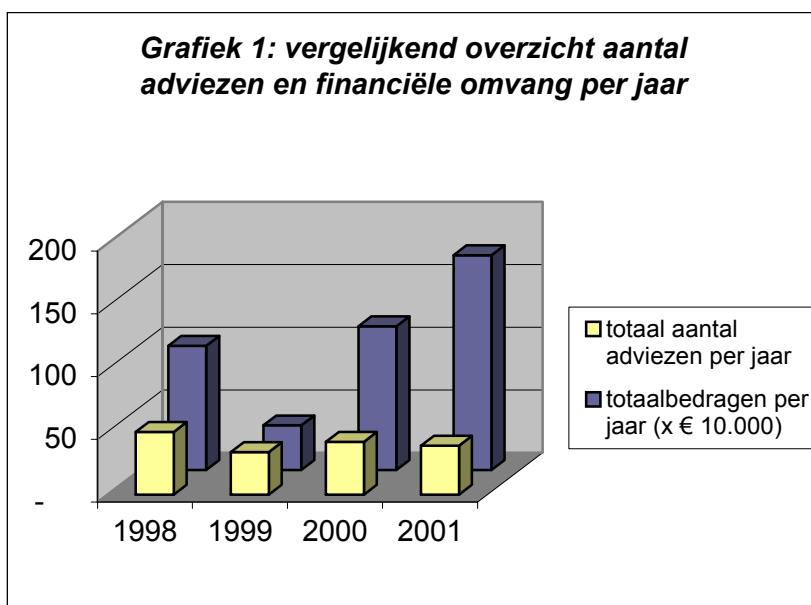
1999: 34

2000: 42

2001: 39

In de inventarisatie ten behoeve van het rekenkameronderzoek komt in 1999 in de kolom 'bedrag' een aanzienlijk aantal lege plekken voor.

In onderstaande grafiek wordt een en ander in samenvattende zin weergegeven.



### Conclusies.

1. het gebruik van de speciale hoofdrekeningen heeft slechts beperkt navolging gekregen;
2. de resultaten uit de referentieonderzoeken (SGBO en eigen onderzoek 1999-2000) wijken belangrijk af van de inventarisatie in het kader van het rekenkameronderzoek;
3. op basis van administratieve vastlegging op de verzamelrekeningen 3.0, 3.3 en 3.4 is bij benadering geen uitspraak te doen over de volledigheid van de thans uitgevoerde inventarisatie.

### Beantwoording onderzoeksvragen 2 en 3:

2. Welke externe adviesbureaus zijn in de jaren 1998-2001 ingeschakeld voor beleids- en organisatieadviezen?

In bijlage II is een overzicht opgenomen van de externe adviesbureaus die voor de gemeente Venlo in de jaren 1998-2001 adviezen hebben uitgebracht.

3. Welke middelen zijn gemoeid met de inzet van externe adviesbureaus in de jaren 1998-2001?

Uit de door de rekenkamer uitgevoerde inventarisatie en de toetsing daarop blijkt dat in de jaren 1998-2001 minimaal € 4,2 mln. is uitgegeven aan externe beleids- en organisatieadviezen. De juistheid en volledigheid van dit bedrag aan uitgaven is, aan de hand van de door de organisatie aangeleverde overzichten, aan de hand van referentieonderzoeken, aan de hand van de betreffende jaarrekeningen en aan de hand van de financiële administratie, niet vast te stellen. De gehanteerde wijze van financiële vastlegging, de herindeling en de verandering in het financiële systeem bieden te weinig houvast om een volledig en juist inzicht te verschaffen.

## 6 Verdiepingsonderzoek

### 6.1 Steekproef 26 adviestrajecten

Van de 165 geïnterpreteerde adviestrajecten heeft de rekenkamer een aantal trajecten geselecteerd ten behoeve van het verdiepingsonderzoek. Deze selectie is in principe willekeurig gekozen, waarbij wel rekening is gehouden met een spreiding over de verschillende diensten en afdelingen van de gemeente, maar ook met een spreiding over de beleidstaken. Daarnaast zijn niet alleen omvangrijke projecten geselecteerd, maar ook relatief kleine adviestrajecten (van minder dan € 20.000,-). Uit het totaal van 165 geïnterpreteerde adviestrajecten (zie paragraaf 5.2) heeft de rekenkamer 26 projecten geselecteerd, ofwel 16% van het totaal aantal. De financiële omvang van deze selectie bedraagt ruim € 1,5 miljoen, ongeveer 37% van het totale geïnterpreteerde bedrag. Op basis van deze gegevens achten wij de selectie voldoende representatief.

<b>Selectie adviestrajecten t.b.v. verdiepingsonderzoek</b>					
<i>Bedragen in 1.000 euro</i>					
	<b>Concern</b>	<b>Publieks- &amp; Fac. Zaken</b>	<b>Stadsbeleid</b>	<b>Stads-beheer</b>	<b>Totaal gemeente</b>
1998	92	11	134	59	296
1999	16	-	62	30	108
2000	362	-	165	81	607
2001	178	34	321	6	539
	<b>648</b>	<b>45</b>	<b>682</b>	<b>176</b>	<b>1.550</b>
<i>in % van totaal uitgaven</i>	29,6%	20,2%	45,4%	60,1%	36,9%
<i>In aantallen</i>					
	<b>Concern</b>	<b>Publieks- &amp; Fac. Zaken</b>	<b>Stadsbeleid</b>	<b>Stads-beheer</b>	<b>Totaal gemeente</b>
1998	2	2	4	1	9
1999	1	-	2	1	4
2000	4	-	2	2	8
2001	1	1	2	1	5
	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>26</b>
<i>in % van totaal aantal</i>	16,3%	15,8%	12,0%	35,7%	15,8%

Om nader inzicht te krijgen in deze adviestrajecten is aan de betreffende projectverantwoordelijken een vragenlijst toegezonden (zie bijlage IV).

25 van de 26 projectverantwoordelijken hebben een vragenlijst ingevuld, een respons van 96%.

## 6.2 Bevindingen

Uit de 25 ingevulde vragenlijsten komen enkele opmerkelijke constatering en conclusies naar voren. Deze worden hieronder per onderdeel toegelicht. In bijlage V treft u een samenvattend overzicht aan van de antwoorden op de meerkeuzevragen.

Via de inhoud van deze paragraaf en het samenvattend overzicht zijn **antwoorden gegeven op de onderzoeksvragen 4 (waarom externe adviesbureaus), 5 (effectiviteit), 6 (aansturing) en 7 (kosten-baten).**

### 1. Kader van waaruit tot de inzet van externe adviseurs wordt gekomen.

Op de vraag of de betreffende projectverantwoordelijke bekend is met de interne procedures met betrekking tot de inzet van externe adviseurs (zie hoofdstuk 4) antwoordt 92% bevestigend. In twee gevallen is deze vraag niet beantwoord.

Opvallend genoeg geeft een overgrote meerderheid hierbij aan, dat aan minstens drie adviseurs offerte gevraagd moet worden. De procedure schrijft voor dat minstens twee concurrerende offertes gevraagd moeten worden.

### 2. Het verloop van het adviestraject.

#### 2.1 Definitiefase.

Bijna 80% van de opdrachten werd uitbesteed vanwege onvoldoende kwantitatieve en/of kwalitatieve (kennis/ervaring) capaciteiten binnen de bestaande ambtelijke organisatie.

In 60% van de adviesopdrachten was er door de gemeentelijke organisatie een opdracht geformuleerd voordat er werd overlegd met potentiële adviseurs.

In bijna 80% van de gevallen is de raad niet betrokken bij het definiëren van de opdracht.

#### 2.2 Keuze adviseur en vaststellen definitieve opdracht.

In de helft van de adviestrajecten wordt aan één adviseur offerte gevraagd. In die gevallen waarin slechts aan één adviseur offerte wordt gevraagd, wordt dit nagenoeg altijd gemotiveerd aan het college voorgelegd. Als voornaamste redenen hiervoor worden tijdsdruk (in combinatie met directe inzetbaarheid van de adviseur), naamsbekendheid en eerdere ervaringen met betreffende adviseur genoemd.

De drie meest genoemde redenen om een externe adviseur in te schakelen zijn:

- naamsbekendheid/reputatie van het bureau (19%);
- het bureau heeft eerder vergelijkbare projecten uitgevoerd (17%);
- het bureau heeft duidelijk gemaakt de opdracht goed begrepen te hebben (13%).

Opvallend is, dat de prijsstelling (8%) en de aanwezigheid van een aantoonbaar kwaliteitssysteem (3%) een beperkte rol spelen bij de keuze voor een adviseur. Ook blijkt dat de keuze voor een adviseur eerder gebonden is aan de keuze voor een bepaald adviesbureau en niet vaak persoonsgebonden is. Dit blijkt uit de antwoorden ten aanzien van de beoogde persoon (degene die het adviestraject uitvoert) dat in totaal 14 keer als argument wordt genoemd, terwijl bij dezelfde vragen ten aanzien van het adviesbureau dit argument 29 keer wordt genoemd.

In 60% van de adviestrajecten was er al een opdrachtformulering vastgesteld voordat werd overlegd met de potentiële adviseur. In driekwart van die gevallen is de opdracht niet gewijzigd naar aanleiding van het overleg met de adviseur.

Bij 1/3<sup>e</sup> van de adviestrajecten is de opdracht verstrekt op basis van een door de adviseur opgestelde offerte, welke tot stand is gekomen na overleg met de gemeente.

Bij de definitieve opdrachtformulering is de gemeenteraad geen enkele keer betrokken geweest.

### **2.3 Uitvoering van het adviestraject.**

De begeleiding vanuit de gemeente bij de uitvoering van de opdrachten was ruim tot zeer ruim. Er heeft altijd begeleiding vanuit de organisatie plaatsgevonden, veelal door een daarvoor aangewezen projectleider of projectgroep. Bij circa 2/3<sup>e</sup> van de adviestrajecten was de projectleider ook budgethouder.

De begeleiding vanuit de gemeente had in de meeste gevallen betrekking op het verstrekken van informatie aan de adviseur. Ook een inhoudelijke inbreng bij de totstandkoming van het advies en het tussentijds toetsen van de resultaten zijn veel genoemde aspecten hierin.

In driekwart van de projecten werden de deskundigheid en de communicatieve vaardigheden van de adviseur als goed tot zeer goed beoordeeld. In één specifiek geval werden de communicatieve vaardigheden van de adviseur beoordeeld als onder de maat.

De kwaliteit van het advies wordt in circa 70% van de opdrachten als goed beoordeeld. In de helft van de gevallen heeft de gemeente een belangrijke invloed gehad op de inhoud van het uitgebrachte eindadvies.

### **2.4 De besluitvorming.**

Bij ruim 40% van de adviezen heeft het college van B&W een besluit genomen, de gemeenteraad bij 30% van de adviezen.

Bij driekwart van de adviezen is bij de besluitvorming niet afgeweken van het uitgebrachte advies.

Alle respondenten oordeelden de besluitvorming over de adviestrajecten als voldoende basis voor de verdere invoering van het advies.

### **2.5 De invoering.**

Een kwart van de adviesopdrachten omvatte tevens de invoering van het advies. In meer dan de helft van die gevallen was geen adviseur betrokken. Bij eenderde van die gevallen was dezelfde adviseur betrokken die het advies had uitgebracht. Bij drie invoeringstrajecten is niet van tevoren nagegaan of de adviseur over de daarvoor benodigde vaardigheden beschikte. Bij 60% van de adviestrajecten is geen invoeringsplan opgesteld. Alle invoeringstrajecten hebben geheel dan wel grotendeels tot het beoogde doel geleid volgens de respondenten.

## **3. Het resultaat van het adviestraject.**

80% van de ingeschakelde adviseurs heeft naar de mening van de ambtelijk verantwoordelijken geheel aan hun opdracht voldaan.

60% van de adviesprojecten hebben geheel bijgedragen aan het vooraf gestelde doel.

Achteraf bezien is 1/3<sup>e</sup> van de respondenten zeer tevreden over het verloop van het adviestraject, de overigen zijn redelijk tevreden.

#### **4. De kosten van de adviseur in relatie tot de geboden kwaliteit.**

Ruim 70% van de respondenten achtten de gehanteerde adviseurtarieven normaal ten opzichte van de kwaliteit van het het uitgebrachte advies. Slechts één maal komt de beoordeling 'zeer hoog' voor in de antwoorden. In geen enkel geval wordt de prijs als laag of zeer laag beoordeeld.

## 7 Resultaten interviews

### 7.1 Steekproef zeven projectdossiers

Uit de 25 ingevulde vragenlijsten (zie hoofdstuk 6) heeft de rekenkamer zeven advies-trajecten geselecteerd, ofwel 28%. Deze selectie is in principe willekeurig gekozen, waarbij wel rekening is gehouden met een spreiding over de verschillende diensten van de gemeente (iedere dienst minimaal één interview). Daarnaast zijn niet alleen omvangrijke projecten geselecteerd.

De projectverantwoordelijken van deze zeven adviestrajecten zijn door de rekenkamer geïnterviewd met als doel de ingevulde vragenlijsten op deze wijze nader te toetsen. Voorafgaand aan de interviews heeft de rekenkamer de dossiers met betrekking tot deze projecten onderzocht.

De onderzochte dossiers hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- herijking afvalinzameling (inclusief het bepalen van een nieuwe inzamelings-methodiek);
- structuurvisie voor een gebied rondom een grote multinational en de aangrenzende na-oorlogse woonwijk;
- ontwikkelen van een duurzaamheidsplan voor een nieuw bedrijventerrein;
- inventarisatie en evaluatie van gemeentelijke formulieren;
- verdere uitwerking en implementatie van het integraal veiligheidsbeleid;
- opstellen van een nota integraal jeugdbeleid;
- herijking economische visie.

Op basis van dit dossieronderzoek zijn aan de projectverantwoordelijken vragen gesteld om nader inzicht te krijgen in procesgang rondom de inzet van externe adviseurs. De vragen richten zich op de te onderscheiden fasen in het inhuurproces (zie bijlage I):

- 1A. definiëring van gewenste ontwikkeling (doelstelling);
- 1B. definiëring van adviesopdracht;
2. keuze adviseur;
- 3A. uitvoering opdracht door adviseur;
- 3B. begeleiding door gemeentelijke organisatie;
- 4 besluitvorming;
5. implementatie van het advies;
6. evaluatie.

De vragen die in deze interviews zijn gesteld, zijn weergegeven in bijlage VI.

### 7.2 Bevindingen uit zeven interviews

Van alle interviews zijn verslagen gemaakt, die onderdeel uitmaken van het dossier van dit rekenkameronderzoek. Een beknopte samenvatting van bevindingen uit de interviews treft u in deze paragraaf aan. De gemaakte opmerkingen door geïnterviewden zijn zoveel als mogelijk samengevoegd.

- Bij vijf van de zeven onderzochte projecten (ruim 70%) blijkt dat de gemeenteraad van te voren niet een concreet gewenste ontwikkeling heeft meegegeven. In één geval is de gewenste ontwikkeling ontleend aan het door de raad vastgestelde meerjarenbeleids-

plan. In slechts één geval was door de raad een specifiek beleid geformuleerd met concrete doelstellingen<sup>7</sup>.

- De meest genoemde redenen om projecten uit te besteden, zijn:
  - er is onvoldoende capaciteit in eigen huis (kwantitatief) en
  - de kennis/ervaring is onvoldoende in eigen huis aanwezig (kwalitatief).
- In ruim de helft van de gevallen is aan meerdere bureaus offerte gevraagd. Als hiervan wordt afgeweken, dan gebeurt dit nagenoeg altijd gemotiveerd en met instemming van het college van B&W.
- De keuze voor een adviseur geschiedt in de meeste gevallen op basis van:
  - de naamsbekendheid van het bureau,
  - het bureau heeft eerder vergelijkbare projecten uitgevoerd en
  - eerdere ervaringen met bureau.De prijsstelling wordt relatief weinig als argument genoemd. Uit de interviews blijkt tevens dat de keuze voor een adviseur niet vaak persoonsgebonden is.
- In de meeste gevallen heeft het college van B&W de keuze voor een adviseur vastgesteld.
- Door de gemeentelijke organisatie zijn de adviestrajecten intensief begeleid.
- De kwaliteit van het advies is nooit als matig of onvoldoende beoordeeld.
- In één geval heeft de adviseur gedeeltelijk aan de opdracht voldaan, de anderen hebben geheel aan de opdracht voldaan.
- Indien een extern advies niet volledig aan de verwachtingen heeft voldaan, wordt de hand vaak in eigen boezem gestoken: 'de opdracht was niet duidelijk genoeg' of 'de aansturing vanuit de gemeente liet te wensen over' zijn redenen die hiervoor worden aangedragen. De schuld wordt niet snel bij het externe bureau gezocht.
- Alle opdrachten hebben geheel of gedeeltelijk geleid tot het vooraf gestelde doel.
- Geen enkele projectleider is ontevreden over het verloop van het adviestraject.
- De kosten worden als normaal tot hoog ervaren.
- Na afronding van de adviestrajecten heeft zelden tot nooit een evaluatie plaatsgevonden, mondeling noch schriftelijk. Alle geïnterviewden zijn van mening, dat het raadzaam is om dit aspect onderdeel te maken van de standaard procedure voor het verstrekken van opdrachten aan externen.

In het algemeen kan worden gesteld, dat de bevindingen uit de interviews in grote lijn de constatering uit de ingevulde vragenlijsten (hoofdstuk 6.2) bevestigen.

Aan de geïnterviewden is gevraagd of zij aanvullende suggesties hebben om de effectiviteit en efficiency van de inzet van externe adviseurs te vergroten. Genoemd werden:

- maak van te voren een duidelijke analyse van het probleem;
- stel kritisch de vraag of het noodzakelijk is om een externe adviseur in te schakelen;
- definieer helder en eenduidig de opdracht en kwantificeer de doelstellingen van te voren, zodat resultaatmeting achteraf ook mogelijk is (bijna alle geïnterviewden noemden deze suggestie);
- het is zinvol om een standaard checklist te hebben voor opdrachtverstrekking aan externen;
- zorg ervoor dat interne rollen (bij een projectgroep) duidelijk zijn afgebakend (deze suggestie is 2 maal gegeven, onafhankelijk van elkaar).
- deel ervaringen met adviestrajecten intern: voer intern overleg met andere projectleiders om van elkaar te leren.

---

<sup>7</sup> Dit betrof het veiligheidsbeleid waarin werd aangegeven dat het onveiligheidsgevoel van burgers met 35% teruggedrongen moest worden.



### 7.3 Sleutelfiguren

Naast de genoemde 7 projectverantwoordelijken zijn door de rekenkamer interviews gehouden met een aantal 'sleutelfiguren' in de organisatie waar het gaat om de inhuur van externe adviseurs. In dit kader zijn geïnterviewd de portefeuillehouder Financiën, Personeel en Organisatie, de gemeentesecretaris en de concerncontroller.

De vragen aan deze personen richtten zich meer op de kaderstelling vooraf en de resultaatmeting en leereffecten achteraf van adviestrajecten in het algemeen. Ook vragen over volledigheid, informatiebehoefte en beleid met betrekking tot de inzet van externe deskundigheid kwamen hierin aan de orde. In het interview met de concerncontroller zijn de vragen meer gericht op de bedrijfsvoering en het 'in control zijn'. In het interview met de portefeuillehouder lag het accent meer op het politiek-bestuurlijke vlak.

### 7.4 Bevindingen interviews sleutelfiguren

De meest essentiële constatering uit deze interviews worden in deze paragraaf samengevat.

De geïnterviewden zijn van mening, dat de inzet van externe adviseurs meer een management-vraagstuk is dan dat dit politiek-bestuurlijk relevante informatie is. Als argument hiervoor wordt aangedragen, dat het nieuwe besturingsmodel van de gemeente Venlo uitgaat van het principe van 'integraal management'. In dit kader houdt dat in, dat de vraag of gebruik gemaakt wordt van externe expertise bij de integraal manager ligt. Verantwoordelijkheden zijn diep in de organisatie neergelegd.

Er is geen mechanisme ingebouwd of protocol opgezet om de inzet van externe adviseurs te beoordelen op rechtmatigheid, doelmatigheid of doeltreffendheid. Men gaat uit van een signaalfunctie.

Het ontbreken van een volledig beeld van de omvang van externe advisering binnen de gemeente ervaart men niet als een gemis. Geïnterviewden hebben de indruk dat het gros van externe advisering voor hen zichtbaar is. Zij zijn deze mening toegedaan omdat veel adviesopdrachten via besluitvorming door het MT dan wel college plaatsvinden.

Een uitzondering vormen de organisatieadviezen, waarvoor een centraal budget bestaat. Of alle organisatieadviezen uit dit budget worden bekostigd, is niet duidelijk.

Geïnterviewden maken verder onderscheid tussen de rol van het college van B&W en de gemeenteraad. In hun ogen moet de raad zich meer bezighouden met de **wat**-vraag, het college bepaalt vervolgens **hoe** dat uitgevoerd wordt.

Voor de raad moet met name van belang zijn welke resultaten externe adviseurs hebben opgeleverd, wat is het rendement van hun advies, is beantwoord aan de vooraf geschetste verwachtingen, is de probleemstelling beantwoord. Dat bepaalt de effectiviteit van externe adviseurs.

Alle drie geïnterviewde personen relateren het financiële belang van de inzet van externe adviseurs (ruim € 1 miljoen per jaar) aan de totale begrotingsomvang van circa € 220 miljoen. Zij verbinden daaraan de mening dat dit onderwerp niet de hoogste prioriteit nodig heeft.

De gemeente zit in een fase van ontwikkeling van managementrapportages en afdelings- en dienstplannen. In deze instrumenten moet externe advisering een plek krijgen.

Men is er wel van overtuigd dat adviestrajecten goed voorbereid moeten worden en dat het doel vooraf helder wordt geformuleerd, om achteraf een beoordeling van de effectiviteit en

kwaliteit over de adviseur te maken. Achteraf dient evaluatie met de adviseur plaats te vinden, waarbij teruggegrepen moet worden naar de beoogde doelstelling. Verder vindt men het belangrijk, dat de gemeente de regie voert bij adviesopdrachten.

Ook wordt gewezen op het belang van een juiste afstemming tussen de wensen en ambities van het bestuur en de (personele) capaciteit van de organisatie om deze ambities te kunnen waarmaken. Als dit niet in balans is, heeft dit gevolgen voor de mate van inhuur.

Tenslotte wordt erop gewezen, dat bij de afdeling Personeel & Organisatie een databank in opbouw is waarin de ervaringen met organisatie-adviesbureaus worden bijgehouden.

## 8 Algemene bevindingen

- In de gemeente Venlo is een 'procedure opdrachtverlening aan derden' vastgesteld door het college in 1999. Deze procedure omvat een aantal heldere regels waaraan de organisatie zich dient te houden bij het inschakelen van externe adviseurs. Het aantal te offerreren partijen is genoemd, het opstellen van een duidelijk programma van eisen is voorgeschreven en er is zelfs een check-list opgenomen waarin voorwaarden expliciet zijn omschreven.  
Uit het verdiepingsonderzoek blijkt, dat lang niet altijd hiernaar gehandeld wordt. In de helft van de adviestrajecten wordt verzuimd om aan meerdere adviseurs offerte te vragen, meestal gebeurt dit bewust en met instemming van het college.  
Met name uit de interviews komt naar voren, dat een heldere en eenduidige opdrachtformulering onontbeerlijk is. Desondanks schort het vaak hieraan. Het komt nogal eens voor dat opdrachten vooraf (te) vaag geformuleerd zijn. Het is dan vrijwel onmogelijk om achteraf te bepalen of een adviseur aan de opdracht heeft voldaan. Ook is gebleken dat de opdrachtformulering geregeld identiek is aan de doelstelling van een project.
- Uit het onderzoek blijkt dat de rol van de gemeenteraad bij de voorbereiding, opdrachtverlening, uitvoering en besluitvorming zeer beperkt is. In slechts één van de zeven onderzochte adviesopdrachten (14%) heeft de raad een concrete gewenste ontwikkeling meegegeven. In bijna 80% van de gevallen is de raad niet betrokken geweest in de definitiefase van de adviesopdracht. Bij de definitieve opdrachtformulering is de gemeenteraad geen enkele keer betrokken geweest.  
Verder is gebleken dat bij het initiëren van projecten soms rekening wordt gehouden met kaderstellende nota's, zoals bijvoorbeeld het meerjarenbeleidsplan. In sommige gevallen wordt een raadscommissie vooraf geïnformeerd, maar zelden geconsulteerd.
- Gebleken is dat de (financiële) informatiesystemen van de gemeente sinds 2001 niet meer zijn ingericht om selecties te maken die de inzet van externe adviseurs 'met een druk op de knop' zichtbaar maken. De kosten van inhuur van externe deskundigheid worden verantwoord onder de economische kostencategorieën 3.0, 3.3 en 3.4. Deze worden niet verder verbijzonderd.  
In de periode 1999/2000 was dit wel het geval, toen waren twee specifieke hoofdrekeningen aangemaakt om de kosten van externe adviseurs op te boeken. Het gebruik van deze speciale hoofdrekeningen heeft slechts beperkt navolging gekregen.  
  
Op basis van administratieve vastlegging kan de rekenkamer geen uitspraak doen over de volledigheid van de uitgevoerde inventarisatie. Deze inventarisatie levert in ieder geval 165 adviestrajecten op over de periode 1998 tot en met 2001 met een minimum financieel belang van € 4,2 miljoen.  
Vergelijking van deze gegevens met de resultaten uit referentieonderzoeken (SGBO en eigen onderzoek 1999-2000) levert belangrijke verschillen op.
- Er bestaat een discrepantie in duiding van de politieke relevantie van het onderwerp inzet externe adviseurs tussen bestuurlijke en ambtelijke top enerzijds en raad anderzijds. Dit wordt versterkt door de gehanteerde sturingsfilosofie van de gemeente (integraal management) en de invoering van het dualisme met de bijbehorende rollen van college en raad.
- Veel adviestrajecten worden vanuit de gemeente vrij intensief begeleid. Uit de interviews komt naar voren, dat men niet het gevaar ziet dat de onafhankelijkheid en deskundigheid van de adviseur hierdoor in het geding komt. Blijkens sommige geïnterviewden is het

een taak van de adviseur om 'het beste te halen uit hetgeen de ambtelijke organisatie zelf weet en daarvan een product te maken waartoe de organisatie zelf niet in staat is. Daarin zit de meerwaarde van een adviseur.' De achterliggende gedachte om een ruime mate van begeleiding toe te passen, is dat de projectleider de regie wil houden en sturing wil geven aan het proces.

- Na afronding van de adviestrajecten heeft zelden tot nooit een evaluatie plaatsgevonden, mondeling noch schriftelijk. Na afronding van een adviestraject verschuift de aandacht snel naar het (bestuurlijke) besluitvormingstraject en de invoering van de adviezen. Hierdoor wordt de kans gemist om leerervaringen te ontwikkelen met als gevaar dat tekortkomingen op het gebied van begeleiding en voortgangsbewaking zich blijven herhalen. Door alle geïnterviewden wordt het belang van het houden van een (schriftelijke) evaluatie onderkend met als neven doel om de opgedane ervaringen met andere projectleiders te delen. Ook de sleutelfiguren onderschrijven dit belang.
- Een databank waarin de ervaringen met adviesbureaus worden verzameld is door de rekenkamer binnen de gemeentelijke organisatie niet aangetroffen. Blijkens de interviews is deze momenteel in opbouw voor wat betreft organisatieadviseurs.
- Doordat er meestal geen gewenste beleidsontwikkeling bij de inzet van het middel externe adviseurs door de raad wordt meegegeven is het niet mogelijk de effectiviteit van deze inzet vast te stellen.  
Er zijn wel indicatoren aan de hand waarvan de output van externe advisering getoetst kan worden namelijk het expliciet aangegeven welke prestaties zijn geleverd. In het rekenkameronderzoek komen enkele indicaties voor prestatiemeting naar voren, zoals:
  - 80% van de ingeschakelde adviseurs heeft geheel aan de opdracht voldaan;
  - 60% van de adviesprojecten hebben geheel bijgedragen aan het vooraf gestelde doel;
  - 33% van de respondenten is zeer tevreden over het verloop van het adviestraject, de overigen zijn redelijk tevreden;
  - van de verstrekte adviezen wordt 70% voor besluitvorming voorgelegd aan het college van B&W of de gemeenteraad.

Daarnaast blijkt uit de onderzochte dossiers dat adviesrapporten onder andere worden gebruikt bij het opstellen van bestemmingsplannen, de invoering van een beleid (bijv. afvalinzameling), het verlenen van een omvangrijke en complexe bouwvergunning, het verkrijgen van subsidie, en dergelijke. Ook hebben de conclusies van enkele adviezen als basis gediend bij het opstellen en definiëren van de programma's die in het kader van de programmabegroting recentelijk zijn ontwikkeld.

## 9 Algemene conclusies

Op basis van het verrichte onderzoek trekt de rekenkamer de volgende conclusies.

### 1. Beleidsregels.

De gemeente Venlo beschikt over een 'procedure opdrachtverlening aan derden', waarin regels en voorschriften staan ten aanzien van het inschakelen van externe adviseurs (zie hoofdstuk 4). Hoewel deze procedurebeschrijving behoorlijk uitvoerig is, richt deze zich met name op de 'voorkant' van het inhuurproces. Er blijkt ook grote behoefte te zijn aan richtlijnen voor de afwikkeling van een adviestraject, met name de 'plicht' om achteraf het adviestraject al dan niet met de externe te evalueren.

In de procedurebeschrijving zijn ook regels opgenomen met betrekking tot de opdrachtformulering. Ondanks de erkenning dat een heldere opdrachtomschrijving onontbeerlijk is, schort het in de praktijk vaak hieraan.

### 2 en 3. Welke adviesbureaus en welke kosten.

De gemeenteraad van Venlo heeft reeds jaren het beeld dat de inschakeling van externe adviseurs een 'black box' is. De rekenkamer heeft getracht middels het uitgevoerde onderzoek het gevraagde inzicht te bieden. Zij is hierin maar gedeeltelijk geslaagd. Op basis van de door de organisatie aangeleverde overzichten, de referentieonderzoeken en de administratieve vastlegging kan de rekenkamer geen uitspraak doen over de volledigheid. De inzet van externe adviseurs blijft hiermee een schemergebied voor de raad.

De inventarisatie levert in ieder geval 165 adviestrajecten op over de periode 1998 tot en met 2001 met een minimum financieel belang van € 4,2 miljoen. Dit kan naar het oordeel van de rekenkamer worden gezien als een ondergrens.

### 4. Waarom externe bureaus?

Op grond van de gehouden interviews bestaat de indruk dat over het algemeen goed wordt nagedacht over de reden waarom externe capaciteit voor een bepaald onderzoek wordt ingezet. De voornaamste redenen om een externe adviseur in te huren zijn onvoldoende kwantitatieve en/of kwalitatieve capaciteit binnen de ambtelijke organisatie. Bij de keuze voor een adviseur zijn de naamsbekendheid en de ervaring met vergelijkbare projecten van het bureau van doorslaggevende betekenis. Dit impliceert tevens het afzien van het aanvragen van meerdere offertes.

### 5. Leidt de inschakeling van externe adviesbureaus tot de beoogde effecten?

Doordat de raad in weinig gevallen vooraf een gewenste ontwikkeling meegeeft bij de opdrachtverlening aan externe adviseurs, is de effectiviteit van de inzet van dit middel beperkt meetbaar.

Er zijn wel indicatoren aan de hand waarvan de prestaties van externe adviseurs gemeten kunnen worden. Op basis van het rekenkameronderzoek kan worden geconcludeerd dat de inzet van externe adviseurs redelijk tot goed aan de opdracht beantwoordt. De wijze waarop met de resultaten van de inzet van externe adviseurs in de praktijk wordt omgegaan, wekt de indruk dat in de meerderheid van de gevallen deze inzet nuttig en noodzakelijk kan zijn. Dit

blijkt uit de ingevulde vragenlijsten en de interviews, maar is ook door de rekenkamer getoetst in het dossieronderzoek.

De leereffecten van externe adviestrajecten zijn gering; zelden tot nooit wordt het adviestraject achteraf tegen het licht gehouden. Hierdoor kunnen geen lessen en leerervaringen op dit gebied worden ontwikkeld. In die gevallen waarin wel een vorm van evaluatie heeft plaatsgevonden, gebeurt dit meestal niet schriftelijk. Op deze manier kunnen leerervaringen niet met andere projectleiders worden gedeeld. Indien het juist is dat bij de afdeling Personeel & Organisatie een databank in opbouw is waarin ervaringen met organisatie-adviesbureaus worden verzameld, dan is dit belangrijke feit niet breed bekend in de organisatie.

#### **6. Aansturing door de ambtelijke organisatie.**

De inzet van eigen personele middelen om externe adviseurs aan te sturen en te begeleiden, blijkt aanzienlijk te zijn. Zolang deze intensieve begeleiding vanuit de organisatie een sturingselement bevat om richting te geven aan het proces en de regiefunctie van de gemeente hiermee gestalte wordt gegeven, ziet de rekenkamer daarin geen indicatie voor ondoelmatigheid.

#### **7. Kosten-baten verhouding.**

De respondenten in het onderzoek beoordelen de gehanteerde tarieven van adviseurs als normaal ten opzichte van de geboden kwaliteit. Door het ontbreken van vergelijkingsmateriaal (database) heeft de rekenkamer dit niet kunnen toetsen.

#### **Slotconclusie**

De rekenkamer is van oordeel, dat de inzet van externe adviseurs moet worden beschouwd als een middel, niet als een doel op zich. Dit middel dient rechtmatig, doelmatig en doeltreffend te worden ingezet. De rechtmatigheid en doelmatigheid dienen te worden verankerd in adequate protocollen en registraties. Dit zijn belangrijke voorwaarden maar controle op de naleving ervan is even essentieel. De effectiviteit van de inzet van externe adviseurs kan pas worden beoordeeld als de gewenste (beleids)ontwikkeling helder en afrekenbaar is geformuleerd. Dan pas kan de toegevoegde waarde van de inzet van een externe adviseur worden vastgesteld.

Uit het onderzoek blijkt, dat de definiëring van de gewenste ontwikkeling door de gemeenteraad eerder uitzondering dan regel is.

Ook kan de raad op die manier naar de burger toe geen adequate verantwoording afleggen over de inzet van publieke middelen die gemoeid zijn met de inzet van dit middel.

## 10 Aanbevelingen

De huidige maatschappelijke omgeving eist van de lokale overheid een grote mate van transparantie, doelmatigheid en doeltreffendheid. Tegen deze achtergrond concludeert de rekenkamer dat voortzetting van de bestaande werkwijze met betrekking tot de inzet van externe adviseurs niet wenselijk is. Derhalve worden door de rekenkamer aanbevelingen gedaan die de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad beogen te versterken.

### 1. Politiek-bestuurlijke relevantie.

De rekenkamer adviseert de raad een uitspraak te doen over de gewenste politiek bestuurlijke relevantie van de inhuur van externe adviseurs. Deze uitspraak is richtinggevend voor zowel de kaderstelling als de controle vanuit de raad op de inzet van dit middel.

### 2. Procedure voor opdrachtverlening.

Het verdient aanbeveling om de geldende procedure voor opdrachtverlening aan derden aan te scherpen. Deze aanscherping dient zich met name te richten op de achterkant van het adviestraject: het inbouwen van een verplichting om het proces en het eindresultaat te evalueren met de adviseur.

Daarnaast verdient het aanbeveling om deze procedure blijvend onder de aandacht van de managers te brengen. Integratie hiervan in het gemeentelijk handboek is een van de vele mogelijkheden om hieraan uitvoering te geven. Teneinde 'in control' te zijn, is het raadzaam om te toetsen of de regels in de praktijk worden nageleefd.

### 3. Kostenbeheersing en transparantie.

De uitgaven aan externe adviseurs dienen op een heldere, uniforme en toegankelijke wijze te worden geregistreerd in de financiële administratie.

Aanbevolen wordt om de financiële informatiesystemen van de gemeente zodanig in te richten, dat in principe op ieder gewenst moment 'met een druk op de knop' een gemeentebreed inzicht verschaft kan worden in de kosten van externe inhuur. Het scheppen van de mogelijkheid is één; budgetdiscipline en controle op naleving van deze regels is twee. De rekenkamer geeft als suggestie mee in de financiële registratie een onderscheid aan te brengen in beleids- en organisatieadvies enerzijds en de inhuur van 'menskracht' (uitzendkrachten en interimmanagers) anderzijds.

### 4. Bestuurlijke informatie.

De rekenkamer adviseert - mits de politiek-bestuurlijke relevantie van te presenteren gegevens over de inzet van externe adviseurs door de raad wordt erkend - periodiek middels bestuursrapportages informatie aan de raad te verschaffen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van externe adviseurs.

Daarbij tekent de rekenkamer aan, dat zij het tot de taak van de raad ziet om op dit gebied duidelijke en controleerbare kaders vast te stellen, maar dat de uitvoering onder verantwoordelijkheid van het college plaatsvindt.

## **5. Evaluatie en database.**

Indien de geldende procedure wordt uitgebreid met een evaluatieplicht (achteraf) van het adviestraject, dan ondersteunt de rekenkamer het initiatief om hiervoor een (centrale) database op te zetten en bij te houden. Naast het bijhouden van ervaringen met organisatieadviseurs, raadt de rekenkamer aan om ook de ervaringen op het gebied van beleidsadviezen hierin integraal op te nemen. Op die manier kunnen projectleiders van elkaars ervaringen leren. Een eenmaal aanwezige database dient voor iedereen toegankelijk te zijn en bovendien moeten de gegevens op een centraal punt verzameld en continu geactualiseerd worden.

## **6. Afweging eigen capaciteit versus externe inhuur**

De rekenkamer adviseert om bij de probleemanalyse van een inhuurtraject expliciet de afweging zichtbaar te maken of eigen interne deskundigheid een rol kan spelen bij de probleemoplossing dan wel dat externe inhuur noodzakelijk is.



## 11 Reactie college van B&W en Managementteam

Geachte leden van de Rekenkamer,

Het College van B&W van de gemeente Venlo alsmede het gemeentelijk Managementteam hebben kennis genomen van rapportage van de gemeentelijke Rekenkamer inzake “Onderzoek naar de inzet van externe adviseurs”. Bijgaand ontvangt u onze gezamenlijke reactie.

De rapportage van de Rekenkamer is het eerste onderzoek welke door haar is uitgevoerd. Het onderzoek zoals vastgelegd in de rapportage geeft blijk van een gedegen aanpak, geeft een goed inzicht in het functioneren van de gemeentelijke organisatie, geeft een aantal heldere conclusies en doet eveneens een aantal verbetervoorstellen. Verbetervoorstellen welke zich richten aan de leden van de Raad maar ook zijn gericht aan het College van B&W en de ambtelijke organisatie.

De door de Rekenkamer getrokken conclusies worden door ons op hoofdlijnen onderschreven. Met name de conclusie dat de bestaande “procedure opdrachtverlening aan derden” naar behoren wordt nageleefd en dat eventuele afwijkingen op de voorgeschreven procedure bewust en weloverwogen plaatsvinden wordt door ons als belangrijk ervaren. Tevens onderschrijven wij uw conclusie dat de inzet van externe adviseurs evaluatie behoeft. Vanuit het perspectief van een lerende organisatie past dit ook binnen onze eigen behoefte.

In de aanbevelingen wordt de raad geadviseerd een uitspraak te doen over de gewenste politiek bestuurlijke relevantie van de inhuur van externe adviseurs. Hierbij kan de “wat-vraag” en de “hoe-vraag” worden onderscheiden.

Met de rekenkamer zijn wij van oordeel dat de inzet van externe adviseurs beschouwd moet worden als een middel om opdrachten van uw raad te realiseren. Daarmee maken externe adviseurs onderdeel uit van de bedrijfsvoering en ondersteunen zij de ambtelijke organisatie bij de beleidsvoorbereiding en/of uitvoering van hun taken. De inzet van externe adviseurs is daarom meer een managementvraagstuk dan een politiek bestuurlijke. De “hoe-vraag” staat hierbij centraal. Het is de rol van de raad om inhoud te geven aan de politiek relevante kaders, de bestuurlijke randvoorwaarden en de beoogde effecten. Hierbij staat de “wat-vraag” centraal. Overigens laat het bovenstaande onverlet dat de raad periodiek inzicht wordt verstrekt over de inzet van externe adviseurs.

Wij, alsmede het gemeentelijk Managementteam, willen aan de voorliggende rapportage verbetervoorstellen ontfen. Tevens willen wij de bestuurlijke behandeling van de rapportage in de commissie FBV op 19 juni 2003 en de gemeenteraad op 9 juli 2003 in deze voorstellen een plaats geven. Dit betekent dat na de behandeling de door de Rekenkamer gedane aanbevelingen op korte termijn worden vertaald naar bestuurlijke maar ook ambtelijke verbetermaatregelen. Deze maatregelen zullen door ons worden voorgelegd aan de Rekenkamer voorafgaande aan de bestuurlijke besluitvorming.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Venlo  
de secretaris de burgemeester

## 12 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer constateert met genoegen dat zowel het College van B&W als het Gemeentelijk Managementteam<sup>8</sup> de conclusies op hoofdlijnen onderschrijven en hun waardering uitspreken over ons eerste onderzoek.

Het college wil aan het onderzoeksrapport verbetervoorstellen ontlenuen. Welke verbetervoorstellen c.q. aanbevelingen het college overneemt is voor de rekenkamer niet helder. Voor alle duidelijkheid gaat de rekenkamer naar aanleiding van de gezamenlijke reactie nog kort in op de noodzaak van de voorgestelde verbetervoorstellen.

1. Naar het oordeel van het college is het vraagstuk van de inzet van externe adviseurs meer een managementvraagstuk dan een politiek-bestuurlijk vraagstuk. De rekenkamer is van mening dat de inzet van externe adviseurs - evenals de inzet van eigen personeel - onderdeel uitmaakt van de bedrijfsvoering van de gemeente. Een goede bedrijfsvoering is geen doel op zich maar is een essentiële voorwaarde voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van beleid en de daarbij behorende besteding van middelen. Uiteindelijk dient de raad zich ten opzichte van de burgers te verantwoorden voor een goede besteding van publieke middelen door de gemeente. Vanuit de vernieuwde gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording wordt aan de raad een aantal extra instrumenten aangereikt om kaders te stellen voor een adequate bedrijfsvoering en deze ook daadwerkelijk te controleren (paragraaf bedrijfsvoering in de programmabegroting, financiële verordeningen op grond van de artikelen 212, 213 en 213a). De rekenkamer acht het dan ook gewenst dat ook op het gebied van de inzet van externe adviseurs de raad een expliciete uitspraak doet over de politiek-bestuurlijke relevantie ervan. Op basis van deze uitspraak kunnen college en raad gezamenlijk tot de gewenste kaderstellende en verantwoordingsinformatie komen.
2. Voor wat betreft de interpretatie door het college dat de bestaande 'procedure opdrachtverlening aan derden' *naar behoren wordt nageleefd* en dat eventuele afwijkingen op de voorgeschreven procedure *bewust en weloverwogen plaatsvinden*, wil de rekenkamer het volgende opmerken. In hoofdstuk 8 (algemene bevindingen) geven wij aan, dat uit het verdiepingsonderzoek blijkt dat *lang niet altijd* gehandeld wordt naar de voorgeschreven procedure, dat *in de helft van de adviestrajecten* verzuimd wordt om aan meerdere adviseurs offerte te vragen en dat dit *meestal bewust en met instemming* van het college gebeurt.  
De opvatting van het college dat de regels *naar behoren* worden nageleefd, kan de rekenkamer niet delen. Onze aanbeveling om de procedure voor opdrachtverlening niet alleen aan te scherpen maar ook blijvend onder de aandacht van de managers te brengen en te toetsen of de regels worden nageleefd, willen wij in dit kader nogmaals benadrukken.
3. Het heeft de gemeentelijke organisatie en de rekenkamer grote moeite gekost om een beeld te krijgen van het aantal adviestrajecten en de financiële omvang daarvan. Noch op basis van de aangeleverde gegevens noch aan de hand van de financiële administratie, kan de rekenkamer een uitspraak doen over de volledigheid van de inventarisatie. De inzet van externe adviseurs dient rechtmatig, doelmatig en doeltreffend te gebeuren. Om de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de gemeentelijke uitgaven te kunnen toetsen, is het van belang dat deze vanuit meerdere invalshoeken kunnen worden gesorteerd en geselecteerd. Bij de afweging om eigen of externe capaciteit in te

---

<sup>8</sup> Aangezien het college en het MT een gezamenlijke reactie hebben uitgebracht, worden deze in dit hoofdstuk gemakshalve beiden aangeduid als 'het college'.

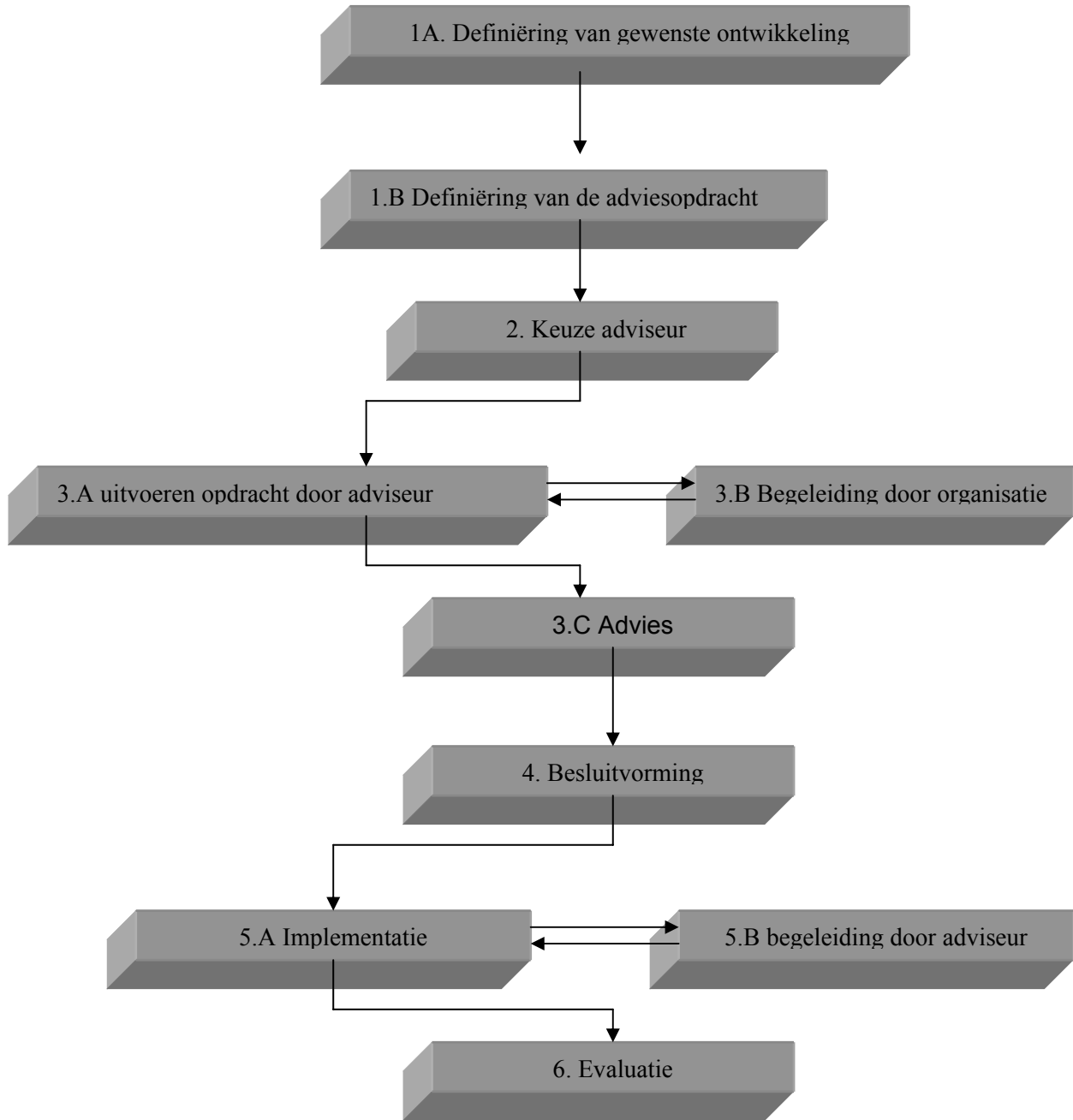
zetten bij gemeentelijke beleids- of organisatievraagstukken, is zicht vereist op de ontwikkeling van de uitgaven die hierbij horen. Met behulp van deze informatie kan ook het personeelsbeleid worden ondersteund bij het vraagstuk van de meest doelmatige omvang en kwaliteit van de interne personeelsformatie. De rekenkamer bepleit dan ook een eenduidige en toegankelijke registratie van de uitgaven aan externe adviesbureaus. De toezegging van het college om de raad periodiek inzicht te verstrekken over de inzet van externe adviseurs, ziet de rekenkamer met belangstelling tegemoet.

Het college geeft aan dat zij de aanbevelingen zoals door de rekenkamer geformuleerd op korte termijn vertaald naar bestuurlijke en ambtelijke verbetermaatregelen. Dit wordt door de rekenkamer als positief ervaren. Dat het college voornemens is om deze maatregelen aan de rekenkamer voor te leggen voorafgaande aan de bestuurlijke besluitvorming vinden wij sympathiek, doch dit zou de onafhankelijke positie van de rekenkamer in het geding kunnen brengen. De rekenkamer stelt voor dat het college haar verbetermaatregelen voorlegt aan de raad en dat de rekenkamer via nazorg de effecten daarvan zal monitoren.

Concluderend stelt de rekenkamer dat de reactie van het college geen ander licht werpt op de conclusies en aanbevelingen zoals opgenomen in dit adviesrapport. Wij zien dan ook geen aanleiding om onze conclusies en aanbevelingen aan te passen. De rekenkamer zal met belangstelling de uitvoering van de aanbevelingen in de nabije toekomst volgen.

# Bijlagen

**Bijlage I. Analyse kader inschakeling externe adviseurs**



### Bijlage III.

In het kader van de volledigheidstoets zijn door de rekenkamer de volgende onderdelen van de gemeentelijke financiële administratie onderzocht:

- 1999 / kostencategorie 3.0, 3.3 en 3.4 / Venlo-oud:  
→ uitdraai d.d. 13-1-2003 inzake totale lasten per beheersproduct (incl. de interne beheersproducten).
- 1999 / kostencategorie 3.0, 3.3 en 3.4 / hoofdrekening 5156 en 5397 / Venlo-oud:  
→ uitdraai d.d. 21-1-2003 inzake de totale lasten geboekt op specifieke hoofdrekening 5156 (personeel derden specifiek) en hoofdrekening 5397 (diensten/uitbestedingen specifiek).
- 2000 / kostencategorie 3.0, 3.3 en 3.4 / hoofdrekening 5156 en 5397 / Venlo-oud:  
→ uitdraai van maart 2003 inzake de totale lasten geboekt op specifieke hoofdrekening 5156 (personeel derden specifiek) en hoofdrekening 5397 (diensten/uitbestedingen specifiek).
- 2001 / kostencategorie 3.0 / Venlo-nieuw:  
→ uitdraai d.d. 16-1-2003 inzake totale uitgaven per beheersproduct (incl. kostenverdeelstaat, investeringen en reserves & voorzieningen).
- diverse uitdraaien uit de crediteurenadministratie.

De toetsingsgegevens zijn in een tabel gezet naast de inventarisatie die in het kader van het rekenkameronderzoek is uitgevoerd (zie paragraaf 5.2). Dit levert het volgende beeld op:

<b>Toetsing inventarisatiegegevens</b> (bedragen in 1.000 euro)												
Inventarisatie Rekenkamer- Onderzoek 2003	SGBO-onderzoek 1998		Eigen onderzoek Gemeente 1999-2000		Specifieke hoofdrekeningen				Verzamelstaat concernjaarrek.			
	minimum	maximum	4	5	cat. 3.0	cat. 3.3	cat. 3.4	Totaal	cat. 3.0	cat. 3.3	cat. 3.4	
	1	2			3	6	7	8	9	10	11	12
1998	990	236	476							2.097	37.486	31.595
1999	356			1.089	484	67	0	264	331	2.065	39.677	37.705
2000	1.146			1.180	623	142	0	285	428	2.831	46.338	36.282
2001	1.712									5.212	37.756	54.833

#### Toelichting op de tabel:

1. inventarisatie rekenkameronderzoek: basis zijn de door de directeuren ondertekende overzichten van december 2002 en januari 2003. Deze zijn aangevuld met gegevens uit de steekproef uit de crediteurenadministratie;
2. de resultaten uit het SGBO-onderzoek (het Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG) over het jaar 1998 is een indicatieve weergave van een onder- en een bovengrens van uitgaven voor beleids- en organisatieadviezen. Dit is het opgegeven bedrag dat in het betreffende jaar gemeentebreed is uitgegeven. De opgave door de diensten aan SGBO

betreft 1 organisatieadvies en 26 beleidsadviezen (in totaal dus 27adviestrajecten). De inventarisatie in het kader van het rekenkameronderzoek (kolom 1) heeft over 1998 in totaal 50 adviesopdrachten opgeleverd;

3. zie 2;
4. het bedrag in de 4<sup>e</sup> kolom is een geëxtrapoleerd jaarbedrag van het resultaat over een halfjaar van het eigen onderzoek door de gemeente in 1999 en 2000;
5. in kolom 5 is het exacte bedrag weergegeven van het toenmalig uitgevoerde onderzoek door de gemeente en betreft dus een halfjaarcijfer;
- 6-8.: zie 9;
9. in 1999 en 2000 zijn in totaal op de speciaal daarvoor ingerichte hoofdrekeningen verantwoord € 331.000,- respectievelijk € 428.000,-. Dit is de optelsom van de bedragen in de kolommen 6, 7 en 8.
- 10-12. alle inhuur/aanschaf van goederen en diensten waar een factuur tegenover staat wordt verantwoord onder deze categorieën. Onder deze categorieën wordt veel meer verantwoord dan alleen de inhuur van beleids- en organisatiedeskundigheid.

### Crediteurenadministratie.

De rekenkamer heeft steekproeven uit de crediteurenadministratie genomen. Onderzoek uit de crediteurenadministratie met het doel om de volledigheid van de aangeleverde inventarisatiegegevens te toetsen, is zeer lastig. Deze administratie heeft tot doel om vast te stellen of alle ontvangen facturen daadwerkelijk betaald zijn. Derhalve wordt in de crediteurenadministratie volstaan met het aangeven van het factuurnummer, de datum, het bedrag en het interne documentnummer van de betreffende factuur. Aan deze gegevens is niet te zien op welke werkzaamheden of welke opdracht de factuur betrekking heeft. Ook wordt in de crediteurenadministratie niet aangegeven op welke kostencategorie danwel hoofdrekening de factuur geboekt is. Wil men deze gegevens achterhalen, dan zal de desbetreffende factuur uit het archief gelicht moeten worden. Gelet op de doelstelling van het onderzoek is de vraag aan de orde of daarmee de openstaande vragen volledig beantwoord kunnen worden.

Veel crediteuren die in de steekproef zijn meegenomen, hebben een veelvoud aan facturen ingediend. Het is giswerk om te achterhalen welke factuur danwel facturen betrekking hebben op de desbetreffende opdracht. Zelfs wanneer van een crediteur slechts één factuur geadministreerd is, is niet met 100% zekerheid vast te stellen dat alleen deze factuur betrekking heeft op de desbetreffende adviesopdracht. Het is immers gebruikelijk dat facturen pas enige tijd (enkele weken tot maanden) na voltooiing van de opdracht aan de gemeente worden opgestuurd. Het kan dus heel goed voorkomen, dat een opdracht die in 1998 is verleend, in 1999 is uitgevoerd en (de laatste) facturering pas in 2000 heeft plaatsgevonden.

**Bijlage IV. Vragenlijst verdiepingsonderzoek**

**VRAGENLIJST TEN BEHOEVE VAN  
EVALUATIE EXTERNE ADVIESOPDRACHTEN**

**Adviesopdracht** :

**Projectverantwoordelijke** :

**Datum retour rekenkamer** :



**0. Kerngegevens:**

A. De adviesopdracht is verstrekt aan:

.....  
.....

B. De opdracht werd verstrekt op (jaar, maand, datum): .....

C. De opdracht werd afgesloten op (jaar, maand): .....

D. De kosten van de uitvoering van de opdracht waren (in €) .....

**1. Het adviestraject vooraf:**

In dit deel van de vragenlijst wordt gevraagd naar de beoogde resultaten van het adviesproject zoals die voordat het project begon zijn vastgesteld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar:

- a. doel en beoogd resultaat
- b. opdracht aan de adviseur

Als voorbeeld een (fictief) organisatie-ontwikkelingsproject:

- het doel is een verbetering van de kwaliteit en doelmatigheid bij de voorbereiding en uitvoering van projecten. Beoogd wordt dit doel te bereiken door de invoering van projectmatig werken.
- Opdracht aan de adviseur is:
  - Advies geven over de organisatorische opzet van het projectmatig werken binnen organisatieonderdeel X in de vorm van een "Handleiding projectmatig werken"
  - Begeleiding bij een drietal pilot-projecten

**Vraag 1: Documentatie**

U wordt gevraagd een copie van de relevante documenten mee te zenden met deze vragenlijst (adviesnota, college-/raadsvoorstel, overeenkomst met adviseur etc.)

**Vraag 2: Beknopte omschrijving doel, beoogde resultaten en opdracht aan adviseur**

U wordt gevraagd om op beknopte wijze aan te geven welk doel en welke resultaten werden beoogd voordat het project in uitvoering werd genomen. Gevraagd wordt doel en resultaat zo concreet mogelijk te beschrijven. Bij voorkeur zijn dit citaten uit de bovengenoemde documenten.

Doel en resultaat:

.....  
.....  
.....

Opdracht aan de adviseur:

.....  
.....  
.....

**Vraag 3: bijstelling/aanvulling tijdens het adviestraject**

Indien tijdens het traject bijstelling of aanvulling op de oorspronkelijke adviesopdracht heeft plaatsgevonden s.v.p. dit onderstaand aangeven:

Hoe is de aanvullende opdracht ontstaan?

.....  
.....  
.....

Doel en resultaat:

.....  
.....  
.....

Opdracht aan de adviseur:

.....  
.....  
.....

**Vraag 4: Interne procedures**

Bent u bekend met interne procedures met betrekking tot externe opdrachtverstrekkingen?

- 0 Ja, te weten .....
- 0 Nee

**2. Het verloop van het adviestraject**

In dit deel van de vragenlijst worden vragen gesteld over de wijze waarop het project is voorbereid en uitgevoerd. Daartoe is het project ingedeeld in een aantal fasen. Per fase worden u vragen gesteld. Om vergelijkbare antwoorden te krijgen, zijn de vragen zoveel als mogelijk in multiple-choice vorm geformuleerd.

**Definitiefase**

- A. Er is gekozen voor de inschakeling van een externe adviseur omdat:  
(meerdere antwoorden zijn mogelijk):
  - 0 de organisatie daarvoor zelf onvoldoende capaciteit had (kwantitatief)
  - 0 de organisatie zelf niet over de benodigde kennis en/of ervaring beschikte (kwalitatief)
  - 0 er gezien de aard van de te nemen besluiten behoefte was aan een onafhankelijk advies
  - 0 Wettelijke plicht
  - 0 Anders, nl. ....
  
- B. Betrof de verstrekte opdracht:
  - 0 de opdracht tot het verstrekken van een advies
  - 0 de opdracht tot het verstrekken van advies en de invoering ervan
  - 0 de opdracht tot alleen de invoering van een al genomen besluit
  - 0 het verrichten van een second opinion
  - 0 Anders, nl.
  
- C. Was er al een opdrachtformulering vastgesteld voordat werd overlegd met potentiële adviseurs?

- 0 ja
- 0 nee

- D. Is de gemeenteraad in deze fase betrokken bij het definiëren van de opdracht (het gaat dus nog steeds om de fase voordat in contact werd getreden met externe adviseurs)?
- 0 ja, er is terzake een raadsbesluit genomen
  - 0 ja, dit is besproken in een raadscommissie
  - 0 nee, maar deze opdracht vloeide wel voort uit een door de raad of raadscommissie vastgestelde opdracht
  - 0 nee, terzake is vooraf geen overleg geweest met raad of raadscommissie

### Keuze adviseur/vaststellen definitieve opdracht

- A. Voordat de opdracht werd verstrekt is offerte gevraagd bij:
- 0 één adviseur
  - 0 meerdere, namelijk ..... (aantal)
  - 0 geen offerte gevraagd
- B. Welke van de volgende overwegingen hebben een rol gespeeld bij de keuze voor een adviseur? (meerdere antwoorden mogelijk)
- 0 naamsbekendheid/reputatie van het bureau
  - 0 naamsbekendheid/reputatie van de beoogde uitvoerder (de persoon)
  - 0 eerdere ervaringen met het bureau
  - 0 eerdere ervaringen met de betrokken uitvoerder (de persoon)
  - 0 de gemeente heeft een bestaande/vaste relatie met het bureau
  - 0 de gemeente heeft een bestaande/vaste relatie met de beoogde uitvoerder (de persoon)
  - 0 het bureau heeft eerder vergelijkbare projecten uitgevoerd
  - 0 beoogd bureau is bekend met de lokale context (de gemeente)
  - 0 de beoogde uitvoerder is bekend met de lokale context (de gemeente)
  - 0 bureau heeft duidelijk gemaakt de opdracht goed begrepen te hebben
  - 0 de prijsstelling
  - 0 aanwezigheid van een aantoonbaar kwaliteitssysteem
  - 0 anders, namelijk .....
- C. Bij het vaststellen van de definitieve opdracht treedt vaak een wisselwerking op tussen opdrachtgever en adviseur. U wordt gevraagd aan te geven welke situatie in dit project van toepassing was (slechts één keuze mogelijk)
- Er was al een opdrachtformulering voordat in overleg werd getreden met de potentiële adviseur. Deze opdrachtverlening is naar aanleiding van later overleg met deze adviseur(s):
    - 0 niet gewijzigd
    - 0 in beperkte mate gewijzigd
    - 0 sterk gewijzigd
  - Er was nog geen opdrachtformulering voordat in overleg werd getreden met potentiële adviseurs. De opdrachtformulering is:
    - 0 door de organisatie zelf opgesteld, met geen of slechts beperkte invloed van de uiteindelijk gekozen adviseur
    - 0 door de organisatie zelf opgesteld, met een sterke invloed als gevolg van het gevoerde overleg met de uiteindelijk gekozen adviseur

- 0 verstrekt op basis van een door de adviseur opgestelde offerte, welke was gebaseerd op door hem gevoerd overleg met vertegenwoordigers van de gemeentelijke organisatie.
- D. Aan het eind van deze fase wordt de definitieve opdracht verleend. Kunt u aangeven welke situatie van toepassing was:
- 0 de opdrachtformulering was zodanig gespecificeerd dat op basis daarvan na afloop van het adviestraject kon worden vastgesteld of de adviseur in voldoende mate aan zijn opdracht had voldaan
  - 0 de opdrachtverlening had een globaal karakter
- E. Is de gemeenteraad in deze fase betrokken bij het definiëren van de opdracht?
- 0 ja, er is terzake een raadsbesluit genomen
  - 0 ja, dit is besproken in een raadscommissie
  - 0 nee, maar deze opdracht vloeide wel voort uit een door de raad of raadscommissie vastgestelde opdracht
  - 0 nee, terzake is geen overleg geweest met raad of raadscommissie

### **Uitvoering van het adviestraject**

- Bij de uitvoering van de adviesopdracht:
  - 0 heeft geen begeleiding vanuit de organisatie plaatsgevonden
  - 0 heeft in beperkte mate begeleiding vanuit de organisatie plaatsgevonden
  - 0 heeft in ruime mate begeleiding vanuit de organisatie plaatsgevonden
  - 0 is de begeleiding zeer intensief geweest
- De begeleiding had betrekking op (meerdere antwoorden zijn mogelijk):
  - 0 het waar nodig aanscherpen van de aanvankelijk nog globale opdrachtformulering
  - 0 het verstrekken van informatie
  - 0 het tussentijds toetsen van de resultaten
  - 0 inhoudelijke inbreng bij de totstandkoming van het advies
  - 0 anders, namelijk .....
- Bij het uitvoeren van de opdracht werd de adviseur begeleid door (meerdere antwoorden zijn mogelijk):
  - 0 een daarvoor aangewezen projectleider
  - 0 een projectgroep
  - 0 een klankbordgroep
  - 0 een stuurgroep
  - 0 anders, namelijk .....

Hoe beoordeelt u de vaardigheden van de adviseur bij de uitvoering van het adviestraject:

- Deskundigheid
  - 0 zeer goed
  - 0 goed

- 0 voldoende
- 0 matig
- 0 onvoldoende

- Communicatieve vaardigheden

- 0 zeer goed
- 0 goed
- 0 voldoende
- 0 matig
- 0 onvoldoende

- Tijdens de uitvoering van het project was u budgethouder. Kunt u uw rol bij de uitvoering van het project toelichten:

- 0 als budgethouder was ik ook projectleider
- 0 ik was als budgethouder wel nauw betrokken bij het project, maar de feitelijke aansturing vond plaats door anderen, namelijk

.....

- Achteraf gezien was de begeleiding:

- 0 zeer goed
- 0 goed
- 0 voldoende
- 0 matig
- 0 onvoldoende

- Hoe beoordeelt u de kwaliteit van het advies?

- 0 zeer goed
- 0 goed
- 0 voldoende
- 0 matig
- 0 onvoldoende

- De inhoud van het advies is:

- 0 geheel door de adviseur bepaald
- 0 uiteindelijk door de adviseur bepaald, maar de begeleiding van de gemeente heeft daar wel enige invloed op gehad
- 0 uiteindelijk door de adviseur bepaald, maar de begeleiding van de gemeente heeft daar grote invloed op gehad
- 0 tot stand gekomen in een zodanige wisselwerking tussen adviseur en organisatie dat in feite van een coproductie kan worden gesproken.

### De besluitvorming

A. Op basis van het advies zijn besluiten genomen door:

- 0 Het afdelingshoofd
- 0 de directeur
- 0 het college
- 0 de gemeenteraad
- 0 Anders, nl. ....

B. Bij de besluitvorming is:

- 0 niet afgeweken van het advies

- 0 in beperkte mate afgeweken van het advies
  - 0 in sterke mate afgeweken van het advies
- C. Als basis voor de verdere invoering was de besluitvorming:
- 0 voldoende duidelijk
  - 0 onvoldoende duidelijk

### De Invoering

- A. Bij de invoering was:
- 0 geen adviseur betrokken
  - 0 dezelfde adviseur betrokken die het advies had uitgebracht
  - 0 een andere adviseur betrokken om reden van .....
- B. Indien dezelfde adviseur advies heeft uitgebracht en de invoering heeft begeleid:
- 0 is vooraf getoetst of de adviseur ook de voor invoering benodigde vaardigheden beschikte
  - 0 is dit niet vooraf getoetst
- C. Voor de invoering is:
- 0 een invoeringplan opgesteld
  - 0 geen invoeringplan opgesteld
- D. De invoering heeft:
- 0 geheel tot het beoogde doel geleid
  - 0 grotendeels tot het beoogde doel geleid
  - 0 in onvoldoende mate tot het beoogde doel geleid.
- E. Indien de invoering in onvoldoende mate tot het beoogde doel heeft geleid, kunt u dan onderstaand aangeven, welke factoren, volgens u dat in belangrijke mate hebben veroorzaakt (meerdere antwoorden zijn mogelijk):
- 0 de organisatie van het invoeringstraject was te onduidelijk
  - 0 de inbreng van de adviseur was van onvoldoende kwaliteit
  - 0 er was onvoldoende draagvlak in de organisatie
  - 0 er was onvoldoende capaciteit voor de invoering
  - 0 anders, namelijk .....

### 3. Het resultaat van het adviestraject

In dit onderdeel wordt gevraagd of en in hoeverre de onder 1. beoogde resultaten ook daadwerkelijk zijn bereikt. In omgekeerde volgorde wordt nu gevraagd:

- Of de adviseur aan de opdracht heeft voldaan
- Of dat ook heeft geleid tot de realisatie van het gestelde doel

U wordt verzocht een overzicht van de belangrijkste resultaten en mijlpalen toe te voegen (b.v. nota's, invoeringsdata's, college- en raadsbesluiten)

Heeft de adviseur voldaan aan zijn opdracht?

- 0 ja, geheel
- 0 gedeeltelijk
- 0 onvoldoende

Heeft het adviesproject geleid tot het vooraf gestelde doel?

- 0 ja, geheel
- 0 gedeeltelijk
- 0 onvoldoende

Bent u achteraf gezien:

- 0 zeer tevreden over het verloop van het adviestraject
- 0 redelijk tevreden over het verloop van het adviestraject
- 0 ontevreden over het verloop van het adviestraject

U wordt gevraagd:

A. aan te geven op welke wijze het resultaat van het adviestraject concreet merkbaar is in het functioneren van de gemeentelijke organisatie en/of in het gemeentelijk beleid:

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

B. aan te geven wat voor u de belangrijkste leereffecten dan wel de voor u belangrijkste aandachtspunten waren vanuit het adviesproject

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

#### 4. De kosten

- A. Voor de start van het project werden de kosten geraamd op € .....
- B. Tijdens de uitvoering van het project werd de raming bijgesteld tot € .....
- C. De werkelijke kosten waren € .....
- D. Het tarief van de adviseur bedroeg per uur/dag(deel) €.....
- E. Ten opzichte van de geboden kwaliteit werd deze prijs ervaren als:
  - 0 zeer hoog
  - 0 hoog
  - 0 normaal
  - 0 laag
  - 0 zeer laag

## Bijlage VI. Vragen interviews

Aan de **7 projectverantwoordelijken** zijn globaal de volgende vragen gesteld:

- Was er bij de inschakeling van de externe adviseur sprake van een vooraf door de gemeente meegegeven gewenste ontwikkeling (kaderstelling).
- In hoeverre was concreet zichtbaar dat de opdracht aan de externe adviseur in een door de gemeente zelf gewenste ontwikkeling paste.
- Was er wel of niet voorafgaande aan het overleg met de externe adviseur een opdrachtformulering.
- Heeft de intensieve begeleiding vanuit de gemeentelijke organisatie naar uw mening een onevenredig groot beslag gelegd op de interne capaciteit.
- Heeft de grote inbreng van de gemeentelijke organisatie op het uiteindelijke advies de onafhankelijkheid en deskundigheid van de externe adviseur beïnvloed?
- Is de invoering van het externe advies (zonder externe ondersteuning en zonder invoeringsplan) naar behoren door de eigen gemeentelijke organisatie opgepakt?
- Kunt u de kwalificatie bij de deskundigheid van de externe adviseur en bij de kwaliteit van het eindadvies nader onderbouwen.
- Op welke basis oordeelt dat de adviseur geheel aan zijn opdracht heeft voldaan.
- Op welke wijze vindt er waarborging plaats (ambtelijk en/of bestuurlijk) dat de inhoud van het advies zijn doorwerking heeft in de gemeentelijke organisatie dan wel naar het bestuur.
- Is het verloop van het adviestraject met de externe adviseur en met de interne betrokkenen achteraf geëvalueerd?
- Heeft u zelf nog suggesties die de effectiviteit van de inzet van externe adviseurs voor de gemeentelijke organisatie kan vergroten?

Daarnaast zijn per adviestraject specifieke vragen gesteld, die betrekking hebben op de betreffende opdracht. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Om welke reden is aan slechts één adviseur offerte gevraagd.
- Is er vanwege de uitzondering om slechts aan één gegadigde een offerte te vragen vooraf aan het collegevoorstel overleg geweest met de juridische afdeling.
- De adviseur heeft gedeeltelijk aan de opdracht voldaan. Wat ontbreekt en wat is hiervan de oorzaak. Is dit met de adviseur besproken.

Daarnaast zijn met **3 sleutelfiguren (portefeuillehouder, gemeentesecretaris en concerncontroller)** interviews gehouden. De strekking van de vragen aan deze personen was:

- Is naar uw mening de inzet van externe adviseurs politiek-bestuurlijk relevante informatie? (met andere woorden is het een kwestie van goed inkopen of heeft de inhuur van externe adviseurs ook nog een politiek bestuurlijke dimensie)?
- Acht u het vraagstuk van de inzet van externe adviseurs een zaak van de ambtelijke organisatie, van het college of van de gemeenteraad? (het duale stelsel plaatst de bedrijfsvoering van de gemeente op wat grotere afstand van de raad).
- Vindt ergens in de gemeentelijke organisatie borging plaats zodanig dat uitgaven aan externe adviseurs rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn? Zo niet, vindt u dan dat dit zou moeten gebeuren?



- Het gemeentebestuur heeft geen norm vastgesteld voor de toegestane omvang van externe inhuur, noch is er een centraal budget vastgesteld. Acht u een dergelijke norm zinvol? Zou het zinvol zijn om met een centraal budget te werken?
- De inventarisatie levert 165 adviestrajecten op in 4 jaar met een financieel belang van (ten minste) € 4,2 mln. Kunt u – ondanks het ontbreken van een norm – een uitspraak doen over deze omvang? Vindt u dit een acceptabele omvang voor een organisatie als de gemeente Venlo?
- Zijn er naar uw mening redenen om tot een wijziging van het beleid met betrekking tot de inzet van externe adviseurs met de daarbij behorende verantwoording te komen? Zo, ja welke wijzigingen zijn te overwegen?
- Heeft het gemeentebestuur tot nog toe oog voor de leereffecten die voortvloeien uit de inhuur van externe deskundigheid en - indien het geval - waaruit blijkt dit (bijstelling beleid, procedures etc.)?
- In 1999 is door het college van B&W de 'procedure opdrachtverlening aan derden' vastgesteld en aan de hoofden van dienst en afdelingshoofden toegestuurd. Uit navraag bij de afd. Juridische Zaken blijkt, dat niet getoetst wordt of deze regels worden nageleefd. Geeft dit reden tot bezorgdheid?
- Heeft u suggesties die de effectiviteit van de inzet van externe adviseurs voor de gemeentelijke organisatie kan vergroten?

## Bijlage VII. Geraadpleegde literatuur

- Binnenlands Bestuur d.d. 29-11-2002, special inzake adviesbureaus.
- De staatsgreep van de zesde macht?; de opkomst van externe adviseurs bij de overheid; Wetenschappelijk Bureau Groen Links oktober 2001.
- Effectieve adviseurs? Commissie voor Effectiviteitsonderzoek gemeente s-Hertogenbosch, december 2001.
- 'Onderzoek naar de inzet van externe adviseurs', Rekeningcommissie Gemeente Heerenveen, januari 2002.
- Voortschrijdend inzicht; evaluatieonderzoek naar inzet, begeleiding en doorwerking van externe advisering; Rekeningcommissie gemeente Helmond, januari 2002.
- Onderzoek externe advisering; Commissie Onderzoek Rekeningen gemeente Velsen, juni 2002.
- Het proces; onderzoek "inhuur derden" Rekenkamer Leiderdorp, juni 2002.
- 'Elk uur op een factuur, de inhuur van externe deskundigheid', Rekenkamer Rotterdam, maart 2003.

## Geraadpleegde dossiers

### Algemeen:

- Adviezen van deskundigen, kl.nr. 2.07.353.44, dossierkenmerk 89/000372, tijdvak 1989 t/m. 31-12-2000.
- Aannemen en aanbesteding van werken, kl.nr. 1.712.2, dossierkenmerk BT/1856, tijdvak 1-1-1962 t/m. 31-12-2000 voormalige gemeente Tegelen.
- Aanbesteding van werken, richtlijnen, kl.nr. 1.712.1, dossierkenmerk 90/020564, tijdvak 1996 t/m. 31-12-2000 voormalige gemeente Tegelen.

### Verantwoordingsverslagen en dossiers in het kader van de volledigheidstoets (hoofdstuk 5):

- Concernjaarrekeningen 1998, 1999 en 2000 gemeente Venlo (oud) en concernjaarrekening 2001 gemeente Venlo (nieuw).
- Jaarrekeningen 2000 voormalige gemeente Tegelen en voormalige gemeente Belfeld.
- Jaarverslag 1998, 1999 gemeente Venlo (oud) en jaarverslag 2001 gemeente Venlo (nieuw).
- Accountantsrapporten 1999, 2000 en 2001.
- Gemeenterekening 1999, kl.nr. 2.07.352.18, dossierkenmerk BA/3339, tijdvak 1-1-2000 t/m. 31-12-2000; dienstrekningen 1999.
- Gemeenterekening 2000, concernrekening, kl.nr. 2.07.352.18, dossierkenmerk BA/6460, tijdvak 1-1-2001 t/m. 4-4-2002.
- Gemeenterekening 1998, beheersrekeningen, kl.nr. 2.07.352.18, dossierkenmerk BA/1987, tijdvak 1-1-1999 t/m. 31-12-2000.
- Gemeenterekening 1998, beheersrekeningen, kl.nr. 2.07.352.18, dossierkenmerk BA/1988, tijdvak 1-1-1999 t/m. 31-12-2000.
- Gemeenterekening 1998, concernrekening 1998, kl.nr. 2.07.352.18, dossierkenmerk BA/1998, tijdvak 1-1-1999 t/m. 31-12-2000.

### Ten behoeve van de steekproef van 7 geselecteerde adviestrajecten (hoofdstuk 7):

- Afvalinzameling/verwijdering, algemeen, kl. nr. 1.777.311, dossierkenmerk BA/2571, tijdvak 1-1-1999 t/m. 31-12-2000.
- Herijking afval (inzameling), alg. correspondentie, kl.nr. 1.777.311, dossierkenmerk BV/701, tijdvak vanaf 1-1-2001 t/m. 11-2-2003.

- Economische aangelegenheden, algemeen, kl.nr. 1.82, dossierkenmerk BV/2214, tijdvak 1-1-2001 t/m. 26-2-2003.
- Trade Port Noord, duurzaamheidsplan, kl.nr. 1.777.1, dossierkenmerk BA/2464, tijdvak 1-1-1999 t/m. 31-12-2000.
- Integrale veiligheid, algemeen, kl.nr. 1.754.5, dossierkenmerk BA/1762, tijdvak 2-6-1998 t/m. 31-12-2000.
- Océ, structuurvisie, kl.nr. 1.731.212, dossiernummer 90/022319, tijdvak 1-1-1997 t/m. 31-12-2000 (2 dossiers).
- Kantoorbenodigdheden, algemeen, kl.nr. 2.07.353.21, dossierkenmerk BV/4813, tijdvak 1-1-2001 t/m. 31-12-2001.