

Rapport in het kort

Samenvatting

Op verzoek van de Staten heeft de Rekenkamer in 2017 en 2018 onderzoek uitgevoerd naar het consultancybeleid in de periode 2011-2015. Gezien het tijdsverloop, en het feit dat het beleid is gewijzigd, is het onderzoek in 2020 geactualiseerd waarbij de periode 2016-2019 mede is onderzocht om na te gaan of de naleving van het beleid is verbeterd.

De onderzoeksvraag luidt:

Heeft de overheid zich in de periode 2011-2015 en in de periode 2016-2019 bij de inhuur van consultants gehouden aan het geldend consultancybeleid en is er sprake van een verbetering van de naleving in de periode 2016-2019?

In de periode 2011-2015 golden de Richtlijnen voor de inhuur van consultants van 1997 als consultancybeleid. Deze Richtlijnen beoogden kostenbeheersing voor het Land door niet meer dan nodig was in te huren en zowel de kwaliteit van de te leveren dienst als een optimale prijs-kwaliteitverhouding te waarborgen.

Voor de periode 2016-2019 kan het geldend consultancybeleid worden afgeleid uit de Lv Fb en het Lb aanbestedingsregels. De Lv Fb die per 1 januari 2016 in werking is getreden, beoogt enerzijds een effectieve en efficiënte inzet van de schaarse middelen wat zich vertaalt in een optimale prijs-kwaliteitverhouding bij het aangaan van opdrachten en anderzijds eerlijke concurrentie. Dit moet bereikt worden door een transparante uitvoering van het verwervingsproces. Het Lb aanbestedingsregels dat per 1 januari 2018 in werking is getreden, beoogt ook genoemde effecten en het ontmoedigen van het plegen van ernstige vormen van economische delicten door dienstverleners die zich daaraan schuldig hebben gemaakt uit te sluiten van het aanbestedingsproces. Door de regels in voornoemde Richtlijnen en wetgeving te volgen wordt uitvoering gegeven aan het aanbestedingsbeleid en wordt het realiseren van de beoogde effecten bevorderd.

De uitkomsten van het onderzoek zijn als volgt voor de periode 2011-2015:

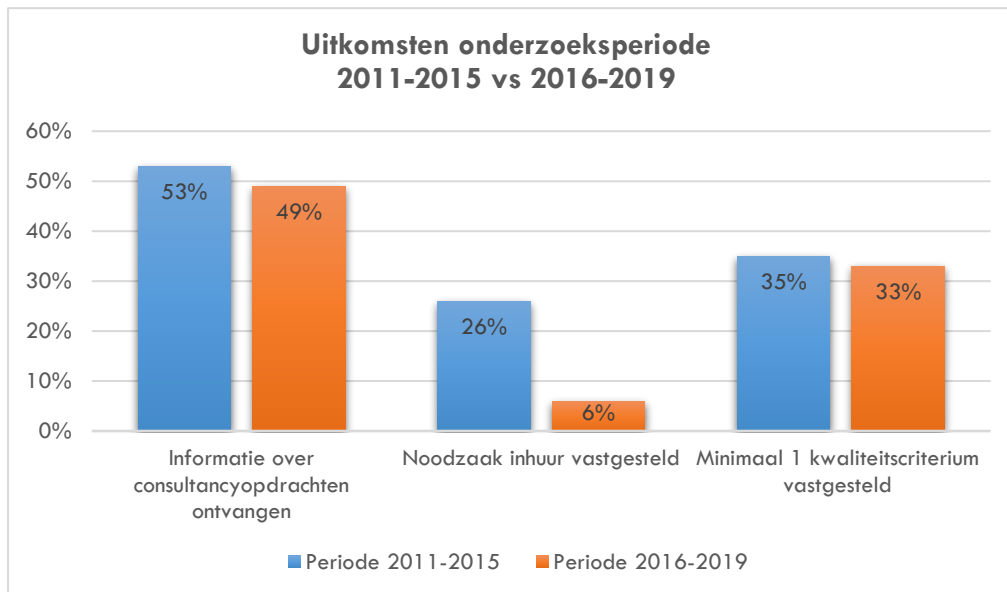
1. Van 47% van de onderzochte consultancykosten (NAf. 22,3 miljoen) is helemaal geen informatie van de ministeries ontvangen over de onderliggende opdrachten. Daardoor kon niet worden getoetst of het beleid is uitgevoerd.
2. Van de overige 53% van de onderzochte consultancykosten (NAf. 25,4 miljoen) is vastgesteld dat het consultancybeleid in belangrijke mate niet is uitgevoerd.
 - **Noodzaak inhuur consultant:** Van 26% van de onderzochte consultancykosten (NAf. 12,5 miljoen) kon voor de onderliggende opdrachten worden vastgesteld dat de noodzaak vooraf is beoordeeld. Van 27% van de onderzochte consultancykosten (NAf. 12,9 miljoen) kon dit dus niet worden vastgesteld.
 - **Kwalitatieve inhuur en optimale prijs-kwaliteitverhouding:** Van 35% van de onderzochte consultancykosten (NAf. 16,9 miljoen) is vastgesteld dat de onderliggende opdrachten hebben voldaan aan 1 of meer criteria die een kwalitatieve inhuur en optimale prijs-kwaliteitverhouding moeten waarborgen. Van 18% van de onderzochte consultancykosten (NAf. 8,5 miljoen) kon dit dus niet worden vastgesteld.

De uitkomsten van het onderzoek zijn als volgt voor de periode 2016-2019:

1. Van 49% van de onderzochte consultancykosten (NAf. 3,9 miljoen) is helemaal geen informatie van de ministeries ontvangen over de onderliggende opdrachten. Daardoor kon niet worden getoetst of het beleid is uitgevoerd.
2. Van de overige 51% van de onderzochte consultancykosten (NAf. 4,1 miljoen) is vastgesteld dat het consultancybeleid in belangrijke mate niet is uitgevoerd.
 - **Noodzaak inhuur consultant:** Van 6% van de onderzochte consultancykosten (NAf. 0,5 miljoen) kon worden vastgesteld dat voor de onderliggende opdrachten de noodzaak vooraf is beoordeeld. Van 45% van de onderzochte consultancykosten (NAf. 3,6 miljoen) kon dit dus niet worden vastgesteld.
 - **Kwalitatieve inhuur en optimale prijs-kwaliteitverhouding/eerlijke concurrentie:** Van 33% van de onderzochte consultancykosten (NAf. 2,7 miljoen) is vastgesteld dat de onderliggende opdrachten voldaan hebben aan 1 of meer criteria die een optimale prijs-kwaliteitverhouding voor de overheid en eerlijke concurrentie moeten waarborgen. Van 18% van de onderzochte consultancykosten (NAf. 1,4 miljoen) kon dit dus niet worden vastgesteld.

- **Inhuur integrale consultants:** Van 0% van de onderzochte consultancykosten is vastgesteld dat voor de onderliggende opdrachten vooraf is nagegaan dat voldaan is aan de criteria die de inhuur van integrale consultants door de overheid moeten waarborgen.

De uitkomsten voor beide perioden zijn hierna grafisch weergegeven:



Uit de grafiek blijkt dat de informatieverstrekking over de consultancyopdrachten is verslechterd. Ook blijkt dat de uitvoering van het consultancybeleid niet is verbeterd en voor wat betreft het vooraf beoordelen van de noodzaak tot inhuur zelfs aanmerkelijk is verslechterd.

De verklaringen voor de geconstateerde tekortkomingen zijn:

- Er vindt geen dossiervorming plaats waardoor het aanbestedingsproces niet transparant en dus (achteraf) niet controleerbaar is.
- Er wordt geen contractenregister bijgehouden waardoor geen volledig inzicht bestaat in de aangegane opdrachten tot inhuur van consultants. Met behulp van een bewerkelijke exercitie op de financiële administratie kan dit inzicht deels, maar niet volledig worden verkregen, doordat sommige opdrachten in termijnen worden betaald.
- De regels uit de Richtlijnen zijn niet toegankelijk verwerkt in het Handboek AO. Er is ter toetsing van het beleid verwezen naar de Richtlijnen die als bijlage aan de AO procedure zijn toegevoegd. Het document is echter omvangrijk, gedetailleerd en op onderdelen verouderd. Alleen de regels zouden in de AO procedure opgenomen moeten zijn.

- De regels in de Richtlijnen zijn niet doorvertaald naar de werkvloer.
- Het Handboek AO/IC is niet aangepast naar aanleiding van de gewijzigde aanbestedingsregels per 1 januari 2016 en 1 januari 2017, en betreft dus niet de geldende aanbestedingsregels vanaf die data.
- De financiële functie bij de ministeries was onvoldoende ingevuld in de onderzoeksperioden, waardoor de uitvoering van de regels niet was gewaarborgd.
- De ministeries waren onvoldoende bekend met de Richtlijnen en zijn ook onvoldoende bekend met de invoering van de nieuwe aanbestedingsregels vanaf 1 januari 2016 en de beoogde effecten van deze regels.

De Rekenkamer heeft de volgende conclusies getrokken:

1. Het financieel beheer met betrekking tot de inhuur van consultants is niet ordelijk en daardoor in belangrijke mate niet controleerbaar.
2. Het consultancybeleid is in de onderzochte perioden in belangrijke mate niet uitgevoerd. De kans is daarom groot dat de achterliggende doelen van het beleid, namelijk effectieve en efficiënte inzet van de schaarse middelen door de overheid én zorgdragen voor eerlijke concurrentie, evenmin zijn gerealiseerd.
3. De uitvoering van het consultancybeleid is in de periode 2016-2019 niet verbeterd ten opzichte van de uitvoering in de periode 2011-2015.

De oorzaken van het niet naleven van het beleid zijn nagenoeg hetzelfde namelijk:

- het onvoldoende doorvertaald zijn van de Richtlijnen en de aanbestedingsregels uit de wet naar toepasselijke regels op de werkvloer;
- het onvoldoende bekend zijn met de geldende aanbestedingsregels en met de beoogde effecten en doelen van het beleid waardoor de toepassing niet wordt bevorderd;
- het onvoldoende ingevuld zijn van de financiële functie bij het ministerie waardoor onvoldoende erop werd toegezien dat de regels worden nageleefd.

Aanbevelingen

De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen aan de minister van Financiën:

1. het aanpassen van de AO procedure aan de gewijzigde aanbestedingsregels vanaf 1 januari 2016. Het Ministerie van Financiën heeft recentelijk aangegeven dat haar afdeling

AO/IC bezig is met de herziening van de bestaande procedures en verwachtte daarmee in het tweede kwartaal van 2021 klaar te zijn. Voor zover bekend is dit nog niet het geval. De minister wordt aanbevolen er op toe te zien dat de herziening op korte termijn wordt voltooid;

2. het doorvertalen van de (aangepaste) AO procedure naar eenvoudig toepasbare regels op de werkvloer;
3. er op toezien dat de financiële functies naar behoren functioneren. Ter verbetering van het financieel beheer heeft de overheid een aantal maatregelen genomen om de financiële functie te versterken. In dit verband zijn Financiële Directeuren en extra Financial Controllers in dienst genomen. Deze moeten de naleving van de wet- en regelgeving waarborgen. Ook is de afdeling Internal Audit geïnstitueerd. Deze afdeling dient gerichte audits te verrichten om te toetsen of de wet- en regelgeving wordt nageleefd en waar nodig aanbevelingen te doen. De Rekenkamer juicht de versterking toe maar merkt op dat het zorgdragen dat deze functies en afdeling daadwerkelijk functioneren een noodzakelijke volgende stap is;
4. intern af te spreken dat periodiek over de uitvoering aan de SG wordt gerapporteerd. De SG zou op zijn/haar beurt periodiek moeten rapporteren aan de minister;
5. het verzorgen van cursussen waarin de betrokken medewerkers worden geïnformeerd over de aanbestedingsregels, de achterliggende doelen van het beleid en inzichtelijk wordt gemaakt dat alleen door het naleven van deze regels de doelen gerealiseerd kunnen worden;
6. te zorgen dat een contractenregister wordt bijgehouden voor de inhuur van consultants;
7. er op toe te zien dat dossiervorming plaatsvindt van de voorgeschreven handelingen en dat de dossiers centraal worden gearhiveerd zodat een ordelijk en daardoor controleerbaar beheer wordt bevorderd;
8. sanctiemaatregelen in te voeren bij niet naleving van de regels.

Aan de overige ministers wordt aanbevolen:

1. de noodzaak tot aanpassing op korte termijn, van de huidige AO procedure aan de gewijzigde aanbestedingsregels vanaf 1 januari 2016, onder de aandacht van de minister van Financiën te brengen zodat de ministeries een correcte AO procedure kunnen toepassen;
2. er op toe te zien dat de financiële functies naar behoren functioneren, en dus zorgdragen dat bestaande regels worden nageleefd, door af te spreken dat periodiek over de

uitvoering aan de SG wordt gerapporteerd. De SG zou op zijn/haar beurt periodiek moeten rapporteren aan de minister;

3. er op toe te zien dat dossiervorming plaatsvindt van de voorgeschreven handelingen en dat de dossiers centraal worden opgeslagen zodat een ordelijk en daardoor controleerbaar beheer wordt bevorderd.

Aan de Staten wordt tot slot aanbevolen om van de minister van Financiën een regelmatige rapportage te vragen over de resultaten van de versterkte financiële functie bij alle ministeries. Ook wordt aanbevolen om van de ministers een plan van aanpak te vragen waarin zij aangeven op welke wijze en binnen welke termijn zij zullen zorgen dat de gesignaleerde tekortkomingen worden opgeheven.