

WEET WAT JE UITBESTEEDT

**ONDERZOEK NAAR DE INHUUR VAN
EXTERNE DESKUNDIGHEID BIJ DE
GEMEENTE OOSTFLAKKEE**

juni, 2010

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| VOORWOORD | 5 |
| SAMENVATTING | 7 |
| 1. ONDERZOEK INHUUR EXTERNEN | 9 |
| 1.1 Aanleiding | 9 |
| 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen | 9 |
| 1.3 Afbakening | 10 |
| 1.4 Normenkader | 10 |
| 1.5 Onderzoeksverantwoording | 11 |
| 1.6 Leeswijzer | 11 |
| 2. KADERS VOOR DE INHUUR VAN EXTERNEN | 13 |
| 2.1 Inleiding | 13 |
| 2.2 Kaders van de gemeenteraad | 13 |
| 2.3 Procedure voor de inhuur van externen | 14 |
| 2.3-A Inleiding | 14 |
| 2.3-B Werkwijze inhuur | 14 |
| 2.3-C Project Prado | 15 |
| 2.4 Conclusies beleidskader | 15 |
| 3. CASUSONDERZOEK INHUUR EXTERNEN | 17 |
| 3.1 Inleiding | 17 |
| 3.2 Proces van voorbereiding en uitvoering van de inhuur | 17 |
| 3.3 Uitkomsten fase 1 - Behoeftebepaling | 18 |
| 3.4 Uitkomsten fase 2 - Specificatie | 19 |
| 3.5 Uitkomsten fase 3 - Selectie | 19 |
| 3.6 Uitkomsten fase 4 - Contracteren | 20 |
| 3.7 Uitkomsten fase 5 - Voortgangscontrole | 20 |
| 3.8 Uitkomsten fase 6 - Nazorg/Evaluatie | 21 |
| 3.9 Conclusies casusonderzoek inhuur externen | 22 |
| 4. KOSTEN VAN DE INHUUR VAN EXTERNEN | 23 |
| 4.1 Inleiding | 23 |
| 4.2 Omvang inhuur gemeente Oostflakkee | 23 |
| 4.3 Verhouding omvang inhuur externen ten opzichte van de loonsom | 23 |
| 4.4 Conclusie kosten inhuur van externen | 24 |
| 5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN | 25 |
| 5.1 Conclusie | 25 |
| 5.2 Aanbevelingen | 25 |
| 6. REACTIE COLLEGE VAN B EN W EN NAWOORD | 27 |
| 6.1 Reactie college van B en W | 27 |
| 6.2 Nawoord rekenkamercommissie | 27 |
| BIJLAGE 1: NORMENKADER REKENKAMERCOMMISSIE | 31 |
| BIJLAGE 2: CASUSSELECTIE | 33 |
| BIJLAGE 3: BEOORDELING DOSSIERS | 35 |

Voorwoord

Onderzoeken naar de kosten en de doelmatigheid van de inhuur van derden zijn al door veel rekenkamercommissies onderzocht. Het accent van deze onderzoeken ligt vooral op de selectie van de ingehuurd partij. Hierbij valt te denken aan het specificeren van de inhuur en het aanvragen van meerdere offertes. In dit onderzoek hebben we ook nadrukkelijk de rol van de gemeente onderzocht nadat de ingehuurd partij aan de slag is gegaan. Hoe verloopt de bewaking van het gehele inhuurproces?

Het ontwikkelen van de opdrachtgeverrol is belangrijk, opdat de gemeente zicht houdt op hetgeen aan derden wordt uitbesteed. De gemeente Oostflakkee heeft een belangrijke stap gezet in het ontwikkelen van de opdrachtgeverrol door het starten van het project Prado. De rekenkamercommissie ziet de ontwikkelingen met belangstelling tegemoet.

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie informatie verzameld en gesproken met medewerkers van de gemeente. Wij zijn hen allen zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek is uitgevoerd door het onderzoeksbureau IRS Accountability Services in samenwerking met de rekenkamercommissie.

Namens de rekenkamercommissie,



Mevrouw drs. C.J. Vree RA
Voorzitter Rekenkamercommissie Goeree-Overflakkee

Samenvatting

Dit onderzoek heeft tot doel inzicht te krijgen in de doelmatigheid van de inhuur van externe deskundigheid van de gemeente Oostflakkee. Het onderzoek richt zich op het gehele proces van inhuur, van de behoeftebepaling tot aan de evaluatie. Daarbij is externe inhuur afgebakend als de tijdelijke benutting van externe expertise zonder dat daar een arbeidsovereenkomst tussen opdrachtgever en opdrachtnemer aan ten grondslag ligt. Het onderzoek heeft betrekking op de inhuurtrajecten in de jaren 2007, 2008 en 2009.

De rekenkamercommissie heeft allereerst de geldende kaders van de gemeente voor de inhuur van externen onderzocht, waarna dossieronderzoek is verricht. Het inkoopbureau BIAGO was in 2009 nog niet operationeel. In onderhavig onderzoek zijn derhalve geen casussen betrokken welke via het BIAGO zijn gelopen. Tot slot is gekeken naar de proportionaliteit van de verhouding tussen de omvang van de inhuur van externe deskundigheid en die van de ambtelijke organisatie.

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeenteraad in 2006 een Inkoop en Aanbestedingsprocedure heeft vastgesteld. Deze kaders worden echter niet gehanteerd als leidraad bij het inhuurproces.

De rekenkamercommissie stelt vast dat de organisatie een eigen vaste handelswijze heeft ontwikkeld voor de inhuur van externen. De commissie constateert dat de voorbereidingsfase overwegend voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Met name de behoeftebepaling en de selectie van de in te huren partijen vinden correct plaats. Tevens stelt de rekenkamercommissie vast dat in het merendeel van de casussen meerdere offertes zijn opgevraagd en dat deze offertes intern zijn beoordeeld door meerdere functionarissen. Voor enkele jaren was niet vast te stellen of het inhuurproces voldoet aan eisen zoals het gebruik van eerdere ervaringen met de ingehuurde partij, onderhandeling over tarieven en een adequate profielbepaling van de gewenste externe deskundige. De rekenkamercommissie merkt op dat verbeteringen kunnen plaatsvinden door een transparantere wijze van het beoordelen van offertes en het van toepassing verklaren van algemene voorwaarden van de gemeente op de inhuurtrajecten.

De rekenkamercommissie constateert vervolgens dat in de vaste handelswijze niet is opgenomen hoe de uitvoering van het inhuurproces wordt bewaakt op aspecten als de inhoudelijke kwaliteit van de dienst, de financiële omvang en de procedurele tijdigheid. Het betreft hier de aspecten die de rekenkamercommissie in het rapport 'een bewogen doel' heeft benoemd als de opdrachtgeverrol. De rekenkamercommissie constateert dat de opdrachtgeverrol in het inhuurproces in de jaren 2007, 2008 en 2009 onvoldoende is. Hierdoor is het zeer aannemelijk dat de gemeente externen inhuurt zonder dat is vastgesteld of de dienst tijdig en kwalitatief voldoende is geleverd.

Tot slot is de rekenkamercommissie nagegaan of bij gemeenten met een min of meer gelijke bevolkingsomvang, de kosten van inhuur in relatie tot de totale personeelslasten sterk afwijken ten opzichte van Oostflakkee. Daar is geen indicatie voor. Bedacht moet worden dat de kosten van externe inhuur van jaar tot jaar sterk kunnen verschillen. Een beknopte vergelijking met een tweetal gemeenten laten ook daar geen opmerkelijke verschillen zien. Op basis van deze beknopte benchmark heeft de rekenkamercommissie geen aanleiding om te veronderstellen dat de verhouding tussen de inhuurkosten en de kosten van het ambtelijk apparaat niet-proportioneel is.

De rekenkamercommissie komt tot de volgende twee aanbevelingen.

Uit het onderzoek komt allereerst naar voren dat de inhuurprocedure welke is vastgesteld door de raad niet is geïmplementeerd, mede vanwege de complexiteit van de procedure. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om een aangepast, werkbare procedure voor inkopen en aanbestedingen (w.o. inhuur vast) vast te stellen, bij voorkeur, in eilandelijk

verband. Naar verwachting kan aangesloten worden bij het inkoop en aanbestedingsbeleid dat door het BIAGO wordt geformuleerd.

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat de uitvoeringsfase, te weten de bewaking van de kwaliteit, de omvang en de tijdigheid van het inhuurproces, alsmede de evaluatie van inhuurtrajecten meer aandacht dient te krijgen. De rekenkamercommissie beveelt het college aan hiervoor maatregelen te treffen.

1. Onderzoek inhuur externen

1.1 Aanleiding

Tijdens de kennismaking van de rekenkamercommissie met de verschillende fracties van de gemeenteraad van Oostflakkee in 2006 zijn de omvang van het ambtelijk apparaat en de inhuur van externen door verschillende fracties genoemd als mogelijk onderzoeksonderwerp voor de rekenkamercommissie. Bij verschillende fracties bestonden vragen over de noodzakelijke omvang van het ambtelijke apparaat in verhouding tot de grootte van de gemeente, alsmede omtrent de omvang van de inhuur van externen.

Uit de Quick Scan van de jaarstukken 2006 van de gemeente Oostflakkee door de rekenkamercommissie kwam tevens naar voren, dat de begroting voor inhuur van externen dat jaar ruimschoots werd overschreden. Het college gaf in de jaarstukken hiervoor geen verklaring. Daarnaast kwam uit het onderzoek “Een bewogen doel” van de rekenkamercommissie naar voren, dat de gemeente als relatief kleine gemeente slechts beperkt ruimte heeft voor het onderbrengen van specialisten in de ambtelijke organisatie. Van de ambtenaren wordt daarom een brede inzetbaarheid verlangd. Specialistische kennis daarentegen zal vaak moeten worden ingehuurd. De rekenkamercommissie beveelt in het rapport aan om invulling te geven aan de opdrachtgever/opdrachtnemerrol, die vereist is voor goede inhuur. Dat betekent, dat de gemeente zich er steeds van moet vergewissen, dat de ingehuurde partij de prestaties levert conform afspraak en dat deze prestaties van voldoende kwaliteit zijn. Naar aanleiding van bovenstaande heeft de rekenkamercommissie Goeree-Overflakkee besloten een onderzoek naar de inhuur van externen uit te voeren.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de doelmatigheid van de inhuur van externe deskundigheid van de gemeente Oostflakkee.

De centrale vraag luidt als volgt:

Is de inhuur van externe deskundigheid in de gemeente Oostflakkee doelmatig?

De volgende deelvragen zijn hierbij geformuleerd:

1. Welke kaders heeft de gemeenteraad van Oostflakkee gesteld ten aanzien van de inhuur externe deskundigheid?
2. Heeft de gemeente Oostflakkee een procedure voor het inhuren van externe deskundigheid en hoe wordt feitelijk invulling gegeven aan deze procedure in de praktijk?
3. Welke invulling geeft de gemeente aan haar opdrachtgeverrol in het kader van de inhuur van externe deskundigheid?
4. Vindt er controle plaats op de kwaliteit, omvang en tijdigheid van het afgeleverde product van de ingehuurde deskundigen en hoe is deze controle zowel procedureel als feitelijk vormgegeven?
5. Wat is de verhouding tussen de omvang van de inhuur van externe deskundigheid en die van de ambtelijke organisatie en is deze verhouding proportioneel?
6. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan aan de gemeente ten aanzien van de doelmatigheid van de inhuur van externe deskundigheid?

1.3 Afbakening

In dit onderzoek is als definitie voor de inhuur van externe deskundigheid (hierna: inhuur van externen) gehanteerd:

Externe inhuur is de tijdelijke benutting van externe expertise zonder dat daar een arbeidsovereenkomst tussen opdrachtgever en opdrachtnemer aan ten grondslag ligt.

Op basis van deze definitie wordt de volgende verdeling aangebracht:

- Inhuur ten behoeve van specifieke activiteiten;
Hieronder wordt verstaan alle inhuur op projectbasis.
- Inhuur ten behoeve van functievervulling;
Hieronder wordt verstaan inhuur ter vervulling van reeds binnen de organisatie bestaande functies.

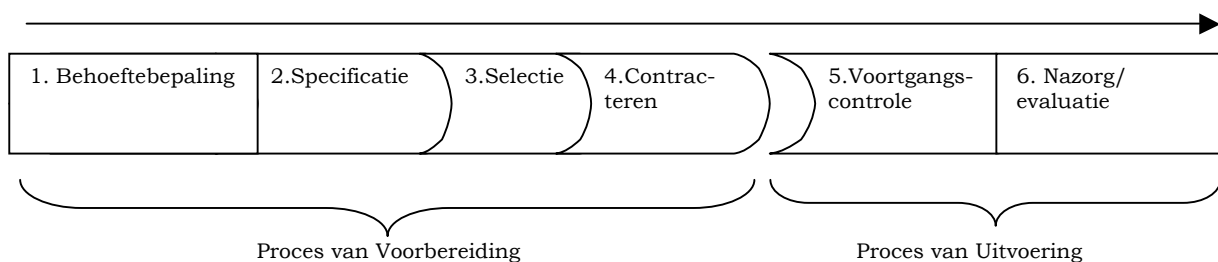
Het onderzoek van de rekenkamercommissie heeft zich gericht op de jaren 2007, 2008 en 2009 (t/m 3-11-2009).

1.4 Normenkader

De beoordeling van de mate van doelmatigheid van de inhuur van externen vindt plaats aan de hand van een normenkader. Voor het opstellen van het normenkader is gebruik gemaakt van de Inkoop en Aanbestedingsprocedure van de gemeente Oostflakkee. Daarnaast is aangesloten bij de gangbare uitgangspunten rondom Inkoop en Aanbestedingen en is gebruikt gemaakt van onderzoek van andere rekenkamercommissies.

Onderstaand figuur geeft aan wat de opeenvolgende fases zijn die bij een inhuurproces worden doorlopen. De eerste vier fases hebben betrekking op de voorbereiding van een inhuurtraject. De laatste twee fases (hier 'proces van uitvoering' genoemd) starten op het moment dat de ingehuurde partij zijn werkzaamheden uitvoert.

Figuur 1-A: Inhuurproces in zes fases



In aanvulling op een analyse van het inhuurproces aan de hand van deze zes fases, wordt een vergelijking gemaakt met andere gemeenten wat betreft de kosten voor de inhuur van externen.

Bij aanvang van de paragrafen 3.2 en 3.3 worden de door de rekenkamercommissie gehanteerde normen ten aanzien van respectievelijk het proces van voorbereiding en het proces van uitvoering toegelicht. In bijlage 1 is het gehanteerde normenkader opgenomen.

1.5 Onderzoeksverantwoording

De organisatie is gevraagd om een overzicht van de omvang van de inhuurtrajecten, de looptijd en de opdrachtgevende afdeling. Daarnaast is gevraagd om een uitdraai uit de financiële administratie van de economische kostencategorieën 1.0 (salarissen), 3.0 (inhuur derden), 3.3 (duurzame goederen) en 3.4 (overige goederen en diensten). Deze kostencategorieën zijn opgevraagd omdat, naar verwachting, onder deze vier categorieën inhuurtrajecten worden verantwoord in de financiële administratie.¹

Op basis van bovenstaande afbakening, de aangeleverde gegevens, en een aantal aanvullende criteria is een casusselectie van 15 trajecten tot stand gekomen. De geselecteerde cases zijn in bijlage 2 opgenomen. De casussen zijn geselecteerd met in achtname van:

- omvang van de opdracht (substantieel bedrag);
- verdeling over taakgebieden (facilitaire zaken, zorg en samenleving, en verkeer, ruimtelijke ordening en milieu);
- verdeling over de kostencategorieën (3.0, 3.3, 3.4).

Het onderzoek is uitgevoerd in overeenstemming met het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie Goeree-Overflakkee.² Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van de beschikbaar gestelde documenten door de gemeente Oostflakkee. Daarnaast is een aantal functionarissen geïnterviewd, is op het gemeentehuis dossieronderzoek uitgevoerd en zijn toelichtende gesprekken gehouden met taakgebiedhoofden.

1.6 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is de onderzoeksaanpak toegelicht evenals de totstandkoming van de casusselectie. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de kaders van de gemeenteraad, alsmede de procedure voor de inhuur van externen, zoals gehanteerd door de organisatie. In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen van onderzochte casussen weergegeven. In hoofdstuk 4 volgt een nadere analyse van de omvang van de externe inhuur in de gemeente Oostflakkee. In hoofdstuk 5 wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord, en formuleert de rekenkamercommissie haar conclusies en aanbevelingen.

¹ Uit eerdere rekenkameronderzoeken naar de inhuur van externen komt naar voren dat inhuur op deze verschillende kostencategorieën zijn verantwoord (Rekenkamer Rotterdam, rekenkamercommissie Lingewaal, rekenkamercommissie Gennep, rekenkamercommissie Rijnwoude).

² Zie www.rcgo.nl

2. Kaders voor de inhuur van externen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kaders voor inhuur van externen die de gemeenteraad heeft vastgesteld. Daarna wordt ingegaan op de algemene procedure in Oostflakkee.

2.2 Kaders van de gemeenteraad

Inkoop- en Aanbestedingsprocedure

In de Organisatieverordening (2001) van de gemeente Oostflakkee zijn de bevoegdheden van het Managementteam (MT) opgenomen. Het MT is belast met het ontwikkelen van, en toezien op de uitvoering van een middelenbeleid. Het inkoopbeleid valt onder het middelenbeleid.³

Aan de invulling van het inkoopbeleid is, aan het begin van 2006, in samenwerking met het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Goeree-Overflakkee (ISGO) en de gemeenten Middelharnis, Dirksland en Goedereede, vorm gegeven. Dit heeft geleid tot de Inkoop en Aanbestedingsprocedure (hierna: I&A procedure). Op 1 mei 2006 heeft de gemeenteraad van Oostflakkee de Inkoop- en Aanbestedingsprocedure vastgesteld. In het raadsvoorstel wordt gesproken over de “[voor de vier gemeenten] gelijke procedure”.

De rekenkamercommissie constateert dat in het voorstel geen termijn is gesteld aan de implementatie van de procedure⁴: *“Gezien het feit dat over de oprichting en de vorm van het inkoop Samenwerkingsverband nog niet is besloten, beschikt de gemeente nog niet over professionele inkopers. Op dit punt moet daarom nog een voorbehoud gemaakt worden bij de implementatie van de Inkoop en Aanbestedingsprocedure. Voorgesteld wordt om het implementatietraject en de daaraan gerelateerde inwerkingtreding en uitvoering van de I&A procedure aan het college te mandateren.”*

De rekenkamercommissie heeft niet aangetroffen dat het college een besluit heeft genomen over de inwerkingtreding van de procedure.

Aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek ‘Een bewogen doel’

De gemeenteraad heeft in september van 2008 de conclusies en aanbevelingen uit het rekenkamerrapport ‘Een bewogen doel’ vastgesteld, en het college opdracht gegeven de conclusies en aanbevelingen voor zover mogelijk op projecten toe te passen.⁵ Relevant daarbij is de invulling van de opdrachtgevers/opdrachtnemerrol, die vereist is voor goede inhuur. Aan het college is gevraagd te rapporteren over de voortgang van de implementatie van die aanbevelingen. De rekenkamercommissie stelt vast dat aangaande de aanbevelingen vooralsnog geen rapportage is opgesteld.

Bureau Inkoop en Aanbesteding Goeree-Overflakkee

In oktober 2008 is in de gemeenteraad besloten tot oprichting van het Bureau Inkoop en Aanbesteding Goeree-Overflakkee (BIAGO).⁶ Het bureau dient op termijn de inhuur voor alle vier de gemeenten te organiseren. In juni 2009 is het BIAGO operationeel geworden. Ten

³ Organisatieverordening Artikel 18:4 en Artikel 29

⁴ Gemeente Oostflakkee, Raadsvoorstel 2006-V-7, 1 mei 2006

⁵ Gemeente Oostflakkee, Raadsvoorstel 20086-XV-9, 25 september 2008

⁶ Gemeente Oostflakkee, Raadsvoorstel 20086-X-18

tijde van de uitvoering van onderhavig onderzoek verkeert het inkoopproces van het BIAGO nog in een testfase. De medewerkers van deelnemende gemeenten en medewerkers van het bureau doen inmiddels ervaring op door middel van een eerste aantal projecten, waaronder de aanbesteding van de huishoudelijke hulp. De rekenkamercommissie heeft vernomen dat het BIAGO een nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid en een nieuwe procedure zal opstellen.

Programmabegroting

Jaarlijks stelt de gemeenteraad de programmabegroting vast. Hierin zijn de ramingen van de kosten voor de inhuur van externen opgenomen.⁷

Samengevat heeft de gemeenteraad kaders vastgesteld voor inkoop en -aangebesteding, waaronder de inhuur van externen valt. De rekenkamercommissie stelt echter vast dat de I&A procedure niet is geïmplementeerd. Er zijn wel werkafspraken gemaakt in de organisatie. In de volgende paragraaf wordt daar nader op ingegaan.

2.3 Procedure voor de inhuur van externen

2.3-A Inleiding

De rekenkamercommissie heeft ten behoeve van het onderzoek interviews gehouden met de taakgebiedhoofden. In deze interviews is aan de orde gekomen dat de I&A procedure niet is geïmplementeerd, omdat de procedure volgens de taakgebiedhoofden te omvangrijk is en op een aantal punten vermoedelijk zal leiden tot problemen rondom de rechtmatigheid. Verder is in de interviews genoemd dat het inhuren in de jaren 2007 en 2008 pragmatisch is ingestoken. Er is geen schriftelijke procedure maar wel een gangbare werkwijze die wordt gevolgd bij inhuur van derden. Navolgend wordt de wijze van inhuren, zoals deze doorgaans plaatsvindt, besproken.

2.3-B Werkwijze inhuur

Oostflakkee is een kleine ambtelijke organisatie. Aan het hoofd van de organisatie staat het MT. In het MT hebben de gemeentesecretaris en de adjunct-secretaris zitting. De organisatie is verdeeld over zogenoemde taakgebieden. Beide leden van het MT hebben delen van de taakgebieden onder zich. Taakgebiedhoofden geven leiding aan de verschillende taakgebieden. Als een taakgebiedhoofd signaleert dat het noodzakelijk is externe deskundigheid bij de organisatie te betrekken, vindt er eerst overleg plaats met het taakgebied Burger, Bestuur, Communicatie en Organisatie (BBCO), die Personeels- & Organisatiezaken (P&O) in portefeuille heeft. Ook het verantwoordelijke MT-lid en het taakgebied Financiën wordt hierbij betrokken. Het verantwoordelijke taakgebiedhoofd maakt vervolgens een collegevoorstel om tot inhuur over te gaan.

In het (wekelijkse) MT-overleg wordt dit voorstel besproken. Aan het MT-overleg nemen het MT en alle taakgebiedhoofden deel. Bij instemming met de probleemanalyse, de voorgestelde opdrachtnemer en de financiële onderbouwing, wordt het voorstel ter goedkeuring voorgelegd aan het college. De taakgebiedhoofden BBCO en Financiën zijn mede-beoordelaars van offertes.

Vervolgens is in de uitvoeringsfase het taakgebiedhoofd bij wie de inhuur plaatsvindt, verantwoordelijk voor de inhuur. Formeel is de opdrachtgever het taakgebiedhoofd BBCO, die de houder is van het personeelsbudget. In de praktijk is het taakgebiedhoofd bij wie de

⁷ De ramingen en werkelijke bedragen zijn opgenomen in hoofdstuk 4

inhuur plaatsvindt verantwoordelijk voor de beoordeling van de kwaliteit van de geleverde dienstverlening en de voortgang van het project.

In 2009 is een aanpassing doorgevoerd in de procedure rondom externe inhuur. Sinds maart 2009 is de 'Checklist interne controle inkoop en aanbesteding' een vast onderdeel van de inhuurprocedure. De checklist is vooral gericht op de financiële verantwoording en afronding van het inkooptraject. De checklist bevat een aantal vragen waaraan volgens de I&A procedure voldaan moet worden, wil er sprake zijn van rechtmatige inhuur.⁸ Het betreft vragen over het benodigde budget en het aantal offertes dat is opgevraagd. Sinds maart 2009 wordt in het MT-overleg periodiek de inhuur van derden besproken aan de hand van het overzicht 'Inhuur derden'. Op het overzicht wordt aangegeven wat het project betreft en hoe de voortgang in tijd en financiën zich ontwikkelt.

2.3-C Project Prado

In 2009 is Oostflakkee gestart met het Project Prado, de projectnaam voor Pragmatische Dienstverlening Oostflakkee. Het project is een verzameling kleinere ontwikkelingen binnen de gemeente die betrekking hebben op de digitale dienstverlening van de gemeente. Projectmatig werken wordt hierbij nadrukkelijk als uitgangspunt gekozen. De aanpak is gestructureerd vormgegeven en de verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Het opdrachtgeverschap is expliciet benoemd. De zaken die in ieder geval geregeld moeten zijn betreffen: opdrachtgever (verantwoordelijk ambtenaar), doelstelling (eindresultaat), projectomgeving (korte omschrijving omgeving), einddatum (wanneer eindresultaat), budget (raming en beschikbaarheid), taken (taken leiden tot eindresultaat), en op te leveren producten (tussenproducten, en SMART geformuleerd). Verder ligt in de projectmatige aanpak nadruk op voortgangsmomenten en -controles.

Omdat de invoering van deze aanpak nog in ontwikkeling is, zijn de ervaringen met dit projectmatig werken niet meegenomen in dit onderzoek.

2.4 Conclusies beleidskader

De gemeenteraad heeft in 2006 een Inkoop en Aanbestedingsprocedure vastgesteld. De organisatie werkt echter niet met deze procedure.

In 2007 en 2008 vindt inhuur plaats volgens een vaste handelswijze, die overigens niet schriftelijk is vastgelegd als procedure. Tot deze vaste handelswijze behoort niet het opvragen van meerdere offertes alvorens tot gunning van de opdracht over te gaan. In de vaste handelswijze is geen specifieke aandacht voor de opdrachtgeverrol tijdens het inhuurtraject.

Sinds 2009 is de vaste handelswijze aangevuld met een checklist voor de inhuur. Dit leidt er ondermeer toe dat sinds 2009 wel meerdere offertes per inhuurtraject worden opgevraagd en dat de bewaking van de voortgang van het inhuurtraject meer aandacht heeft.

Het Inkoopbureau BIAGO is in 2009 nog niet operationeel.

Ten behoeve van het Project Prado is in 2009 de opdrachtgeverrol door de gemeente gedefinieerd.

⁸ De checklist 'Financiële Rechtmatigheid' is opgenomen in bijlage 3

3. Casusonderzoek Inhuur Externen

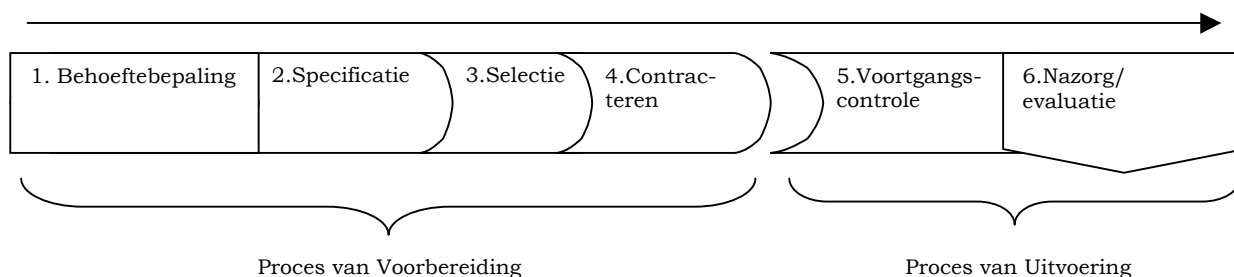
3.1 Inleiding

De rekenkamercommissie heeft over de jaren 2007, 2008 en 2009 (t/m november) dossieronderzoek gedaan naar een aantal inhuurtrajecten. Het inhuurproces is in te delen in een voorbereidingsfase en een uitvoeringsfase. In paragraaf 3.2 worden de normen voor het proces van voorbereiding en uitvoering van de inhuur toegelicht. In paragraaf 3.3 e.v. worden de uitkomsten van het dossieronderzoek besproken. De detailbevindingen van alle casussen zijn in bijlage 4 opgenomen.

3.2 Proces van voorbereiding en uitvoering van de inhuur

In figuur 3-A zijn de fases van het inhuurproces weergegeven.

Figuur 3-A Inhuurproces in zes fases



Het proces van voorbereiding valt uiteen in vier fasen te weten:

1. Behoeftebepaling; De behoefte aan inhuur (probleemanalyse) dient helder te zijn, zodat duidelijk is welke expertise, gedurende welke periode en van welke omvang noodzakelijk is.
2. Specificatie; Vervolgens is het belangrijk dat is omschreven wat van een inhuurtraject verwacht wordt (functioneel en eindresultaatgericht), zoals een specificatie van de eisen, waaraan de opdrachtnemer en zijn dienstverlening moet voldoen. Een profielomschrijving van de opdrachtnemer kan daarbij een hulpmiddel zijn.
3. Selectie; Tijdens de derde fase wordt een opdrachtnemer geselecteerd. Vanuit een oogpunt van de lerende organisatie is het belangrijk om eerdere ervaringen met leveranciers mee te wegen in de keuze voor een leverancier. Het gaat erom dat de gemeente inzicht heeft in wat wel 'preferred suppliers' wordt genoemd. De selectie vindt idealiter plaats nadat meerdere offertes (2 à 3) zijn opgevraagd. Meerdere offertes opvragen levert een meervoudig beeld op wat aanpak en prijs betreft, en draagt op die manier bij aan nieuwe inzichten. De beoordeling van offertes vindt plaats door meerdere personen. Een afsluiting van de selectiefase is de onderhandeling over de prijs.
4. Contracteren; In de vierde fase wordt het contract aan een opdrachtnemer gegund. In de eerste plaats hoort het contract overeen te komen met de offerte. Wanneer de gemeente haar eigen inkoopvoorwaarden formuleert en oplegt aan de opdrachtnemer heeft zij meer invloed op de voorwaarden waaronder het contract wordt gesloten. In het contract is opgenomen wat de eisen en verwachtingen ten aanzien van de opdrachtnemer zijn, en worden afspraken gemaakt omtrent het niet nakomen van verplichtingen, alsmede afspraken rondom tijdigheid van opleveren en prijs.

Het proces van uitvoering valt uiteen in twee fases, te weten:

5. Voortgangscntrole; De voortgangscntrole vindt plaats tijdens de uitvoering van de opdracht. De voortgangscntrole heeft betrekking op zowel inhoudelijke (kwaliteits)aspecten van het project, alsmede op procedurele (tijdigheid) en op financiële aspecten. Het is belangrijk om op deze aspecten toezicht te houden om vertraging, overschrijding van het budget, of tekortkomingen ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening te voorkomen.
6. Nazorg/ evaluatie; In de laatste fase (nazorg/ evaluatie) is van belang dat zowel de procedure van totstandkoming van de inhuur wordt geëvalueerd, alsmede de dienstverlening tijdens de inhuur. Het past in een lerende organisatie om vast te leggen wat de leerpunten zijn uit het inhuurtraject en welke verbeterpunten zich tijdens het traject hebben voorgedaan. Daarnaast kan op deze wijze de waarde van de inhuur voor de organisatie aangetoond worden.

In de navolgende paragrafen zijn per fase de uitkomsten van het dossieronderzoek weergegeven. De scores per fase zijn gebaseerd op de vijftien geselecteerde casussen. De detailbeoordeling van de vijftien casussen is opgenomen in bijlage 4.

3.3 Uitkomsten fase 1 - Behoeftbepaling

In tabel 3-A is weergegeven hoe de geselecteerde dossiers scoren op de onderscheidende normen van fase 1.

Tabel 3-A Scores op de normen fase 1 - Behoeftbepaling

| Norm | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|----------------|----------------|----------------|
| 1. Er is een probleemanalyse | <i>Voldaan</i> | <i>Voldaan</i> | <i>Voldaan</i> |
| 2. Er wordt een afweging gemaakt tussen het zelf uitvoeren en haar aanbesteden | <i>Voldaan</i> | <i>Voldaan</i> | <i>Voldaan</i> |
| 3. De behoeftebepaling is functioneel | <i>Voldaan</i> | <i>Voldaan</i> | <i>Voldaan</i> |
| 4. De behoeftebepaling is eindresultaatgericht | <i>Voldaan</i> | <i>Voldaan</i> | <i>Voldaan</i> |

De casussen zijn onderzocht op de aanwezigheid van een probleemanalyse die de inhuur rechtvaardigt. Alle onderzochte casussen in de jaren 2007-2009 hebben een adequate probleemanalyse.

Geconstateerd is dat in vijf van de onderzochte casussen de inhuur van deskundigheid verband hield met het wegwerken van achterstanden die waren opgelopen als gevolg van lang openstaande vacatures. In deze gevallen zijn de inhuurkosten voor het grootste deel opgevangen uit de budgettaire ruimte ontstaan door vacatures.

In een aantal casussen bleek inhuur noodzakelijk om eigen medewerkers vrij te maken voor de toepassing van nieuwe wetgeving. Het gaat dan om voorbereiding op of uitvoering van wetgeving zoals de Wmo en de Wabo. Bij deze casussen is een functionele omschrijving van de inhuurbehoefte aangetroffen.

In alle casussen is de behoeftebepaling te kwalificeren als 'eindresultaatgericht'. Dat wil zeggen dat de organisatie een duidelijk beeld had wat geleverd diende worden, en wanneer hieraan voldaan wordt. In de meeste casussen is de behoefte kwalitatief geduid, zoals 'het wegwerken van een achterstand', en niet kwantitatief zoals 'inhuur voor drie maanden'.

3.4 Uitkomsten Fase 2 - Specificatie

In tabel 3-B is weergegeven hoe de geselecteerde dossiers scoren op de onderscheidende normen van fase 2.

Tabel 3-B Scores op de normen fase 2 - Specificatie

| Norm | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|---------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| 5. Er is een specificatie, toegespitst op de specifieke behoefte van de gemeente (inclusief eisen en wensen t.a.v. dienstverlening). | <i>Voldaan</i> | <i>Voldaan</i> | <i>Voldaan</i> |
| 6. Er is een profielbepaling van een externe deskundige. | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet aan voldaan</i> | <i>Niet aan voldaan</i> |

De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat in vrijwel alle casussen een specificatie is gegeven van de gevraagde en verwachte dienstverlening. De specificatie borduurt in alle gevallen voort op de behoeftebepaling van inhuur. Slechts in twee van de vijftien casussen heeft de rekenkamercommissie geconstateerd dat niet voldaan is aan het opnemen van een specificatie van de inhuurbehoefte.

De gemeente heeft in vijf van de vijftien casussen profielen vastgesteld voor de in te huren deskundigen.

3.5 Uitkomsten fase 3 - Selectie

In tabel 3-C is weergegeven hoe de geselecteerde dossiers scoren op de onderscheidende normen van fase 3.

Tabel 3-C Scores op de normen fase 3 - Selectie

| Norm | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| 7. Er worden meerdere offertes aangevraagd | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Voldaan</i> | <i>Voldaan</i> |
| 8. De beoordeling van de offertes is niet alleen door de beschikkende functionaris uitgevoerd. | <i>Voldaan</i> | <i>Voldaan</i> | <i>Voldaan</i> |
| 9. Ervaringen met aanbieders zijn inzichtelijk en worden gebruikt bij de beoordeling van de offertes. | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> |
| 10. Er is onderhandeld over de tarieven en mogelijke kortingen. | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> |

Over het jaar 2007 is geen informatie beschikbaar over het aantal opgevraagde offertes per casus. De rekenkamercommissie stelt vast dat in nagenoeg alle casussen uit 2008 en 2009 meerdere offertes zijn opgevraagd. In twee casussen zijn niet meerdere offertes aangevraagd. Uit de notulen van het MT-overleg kan opgemaakt worden dat na telefonische rondgang langs meerdere bureaus slechts één bureau de deskundigheid kon leveren op de gewenste korte termijn.

In alle casussen is de beoordeling van de offertes niet alleen door de beschikkende functionaris uitgevoerd. Er wordt een onderbouwd voorstel gedaan aan het MT-overleg. Deze onderbouwing is gebaseerd op persoonlijke ervaringen en inschattingen van het niveau van dienstverlening in relatie tot de aangeboden prijs. De rekenkamercommissie merkt op dat in één casus de selectie van de gekozen offerte geobjectiveerd is onderbouwd volgens de I&A-

procedure. Voor deze casus zijn de offertes van de vijf aanbieders gewaardeerd aan de hand van cijfers.

De gemeente heeft geen centrale schriftelijke vastlegging van ervaringen met aanbieders van diensten, noch gegevens over 'preferred suppliers' aangetroffen. Een aantal taakgebiedhoofden maakt wel gebruik van een shortlist waarbij aan de lijst ook ervaringen met die aanbieders worden toegevoegd.⁹ De andere functionarissen hanteren geen lijst maar selecteren aanbieders op basis van eerdere ervaringen. Deze informatie is derhalve niet toegankelijk voor anderen.

Slechts in één casus heeft de rekenkamercommissie kunnen vaststellen dat is onderhandeld over het tarief van de inhuur. In de overige casussen is in de dossiers hierover niets schriftelijk vastgelegd. De taakgebiedhoofden geven overigens allen aan regelmatig te onderhandelen over prijzen van de in te huren diensten.¹⁰

3.6 Uitkomsten fase 4 - Contracteren

In tabel 3-D is weergegeven hoe de geselecteerde dossiers scoren op de onderscheidende normen van fase 4.

Tabel 3-D Scores op de normen fase 4 - Contracteren

| <i>Norm</i> | <i>2007</i> | <i>2008</i> | <i>2009</i> |
|--|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| 11. Het contract is in overeenstemming met de offerte | <i>Voldaan</i> | <i>Voldaan</i> | <i>Voldaan</i> |
| 12. Algemene voorwaarden zijn van toepassing op het contract | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> |

De rekenkamercommissie is nagegaan in hoeverre de offerte van de opdrachtnemer in overeenstemming is met het contract. De rekenkamercommissie constateert dat in alle casussen wordt voldaan aan de norm van overeenstemming tussen offerte en contract. De offerte vormt daarbij veelal direct het contract.

De gemeente beschikt niet over geformaliseerde algemene voorwaarden waar een opdrachtnemer aan moet voldoen. Tijdens de interviews is gebleken dat men bewust is van het risico dat men loopt (risico's met betrekking tot het accepteren van een veelheid aan voorwaarden van opdrachtnemers, zoals betalingsverplichtingen, conflictbeslechting, vrijwaringen en financiële risico's). Het voornemen bestaat hier aandacht aan te besteden. In alle gevallen bleek de gemeente de voorwaarden van de aanbiedende partij te accepteren. Desgevraagd geven geïnterviewden aan dat zij geen aanvullende eisen stellen naar aanleiding van het aanbod zoals dat in de offerte omschreven is.

3.7 Uitkomsten fase 5 - Voortgangscntrole

In tabel 3-E is weergegeven hoe de geselecteerde dossiers scoren op de onderscheidende normen van fase 5.

Tabel 3-E Scores op de normen fase 5 - Voortgangscntrole

⁹ Zie interviewverslagen met taakgebiedhoofden, 03-12-2009

¹⁰ Zie interviewverslagen met taakgebiedhoofden, 03-12-2009

| Norm | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 13. Er vindt bewaking plaats van de te leveren prestaties, de doorlooptijd en de begroting. | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> |
| 14. Betaling vindt plaats na controle van de geleverde prestaties en eventuele meerkosten. | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> |
| 15. Er heeft tijdens de uitvoering van de opdracht begeleiding vanuit de organisatie plaatsgevonden. | <i>Voldaan</i> | <i>Voldaan</i> | <i>Voldaan</i> |
| 16. In het geval van wanprestatie of onaanvaardbare meerkosten wordt actie ondernomen | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> |
| 17. Het aantal uren en de kosten die daarmee samenhangen zijn binnen de eerder gemaakte raming gebleven. | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> |

De rekenkamercommissie heeft vóór maart 2009 geen registraties aangetroffen, die inzichtelijk maken hoe de gemeente de voortgang op prestaties, doorlooptijd en begroting controleert. Uit de dossiers blijkt niet dat controle op de geleverde prestaties plaatsvindt alvorens tot betaling van de factuur wordt overgegaan.

De taakgebiedhoofden begeleiden de uitvoering van de opdracht. De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat twee inhuurtrajecten voortijdig zijn afgebroken. Uit het dossier bleek niet wat de reden van de beëindiging van het contract betrof. De rekenkamercommissie heeft niet vastgesteld of de gemeente (een deel van) de inhuursom heeft teruggevorderd.

Uit de geselecteerde casussen blijkt verder niet dat de gemeente verifieert of de feitelijk betaalde rekeningen de ramingen overschrijden. In bijlage 2 zijn, naast de werkelijke omvang, de ramingen opgenomen van inhuurtrajecten. Voor zover de ramingen waren te achterhalen, constateert de rekenkamercommissie, dat in enkele gevallen de ramingen zijn overschreden. Voor overschrijdingen zijn geen verklaringen in de dossiers aangetroffen.

Vanaf maart 2009 is voor de (financiële) voortgangscontrole een overzicht inhuur derden geïntroduceerd, dat in het bedrijfsvoeringoverleg (het MT plus alle taakgebiedhoofden) wordt besproken en naar het college wordt verzonden. In het overzicht wordt bijgehouden welke projecten lopen en wordt inzicht verschaft in de ramingen en werkelijke uitgaven. Het overzicht is inmiddels uitgebreid met de termijn van inhuur.

3.8 Uitkomsten fase 6 - Nazorg/Evaluatie

In tabel 3-F is weergegeven hoe de geselecteerde dossiers scoren op de onderscheidende normen van fase 6.

Tabel 3-F Scores op de normen fase 6 - Nazorg/evaluatie

| Norm | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 18. Er is een eindrapportage opgesteld over de aanbesteding. | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> |
| 19. Er is een eindinspectie op het geleverde product. | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> |
| 20. Er is een overdrachtdossier. | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> |
| 21. In het geval de dienst een advies betreft, is over het advies een besluit genomen. | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> | <i>Niet vast komen te staan</i> |

De rekenkamercommissie heeft geen procedure of schriftelijke verslaglegging ten aanzien van nazorg of evaluatie aangetroffen. De rekenkamercommissie heeft in de dossiers geen eindproducten gevonden of informatie over de wijze waarop een advies is gebruikt. Zoals eerder is aangegeven maken taakgebiedhoofden gebruik van lijstjes van aanbieders gebaseerd op ervaring. Uit de gesprekken komt naar voren dat individuele bureaus wel geëvalueerd worden. Ook dit wordt niet vastgelegd. Leerpunten worden niet geformuleerd.

Tijdens de dossierstudie is inzicht verkregen in de wijze van dossiervorming. Deze blijkt gefragmenteerd te zijn; relevante documenten over inhuurtrajecten bevinden zich verspreid over meerdere mappen en over meerdere afdelingen. De rekenkamercommissie merkt op dat een adequate wijze van dossiervorming contractbeheersing ondersteunt, en de controle op tijdigheid, kwaliteit en omvang vergemakkelijkt.

3.9 Conclusies casuonderzoek inhuur externen

De voorbereidingsfase voldoet over de jaren 2007 – 2009 overwegend aan de daaraan te stellen eisen. Met name de behoeftebepaling en de selectie van de in te huren partijen vinden correct plaats. Tevens stelt de rekenkamercommissie vast dat, ondanks dat dit niet is genoemd als vaste handelswijze (zie hoofdstuk 2), in het merendeel van de casussen meerdere offertes zijn opgevraagd en dat deze offertes intern zijn beoordeeld door meerdere functionarissen. Voor enkele jaren was niet vast te stellen of het inhuurproces voldoet aan eisen zoals het gebruik van eerdere ervaringen met de ingehuurde partij, onderhandeling over tarieven en een adequate profielbepaling van de gewenste externe deskundige.

In de uitvoeringsfase heeft de rekenkamercommissie in de jaren 2007 – 2009 nauwelijks schriftelijke vastleggingen aangetroffen aangaande de inhoudelijke (kwaliteit), financiële (omvang) en procedurele (tijdigheid) aspecten van de inhuur. De rekenkamercommissie concludeert hieruit dat voor de bewaking van de kwaliteit, de omvang en de tijdigheid van het inhuurproces geringe aandacht bestaat. Daarnaast heeft de rekenkamercommissie geen evaluaties aangetroffen na afronding van het inhuurtraject. Hieruit constateert de rekenkamercommissie dat de evaluatie van inhuurtrajecten in ieder geval niet gestructureerd is vastgelegd en er zodoende ook geen leerpunten uit de evaluaties worden getrokken.

4. Kosten van de inhuur van externen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kosten van de inhuur van externen. Hierbij wordt de verhouding tussen de omvang van de inhuur van externe deskundigheid en die van de ambtelijke organisatie gezien. Om een indicatie te krijgen of deze verhouding proportioneel is, is nagegaan of van andere gemeenten die qua omvang enigszins vergelijkbaar zijn met Oostflakkee, gegevens hieromtrent beschikbaar zijn.

4.2 Omvang inhuur gemeente Oostflakkee

In de jaarrekening wordt in de bedrijfsvoeringparagraaf onder kostencategorie 3.0 'kosten voor inhuur van personeel' slechts een deel van de totale inhuurkosten verantwoord. Ook op de kostencategorieën 3.3 en 3.4 worden kosten voor inhuur van externen verantwoord. In tabel 4-A is de totale omvang van de inhuur weergegeven zoals blijkt uit de financiële administratie.

Tabel 4-A Omvang inhuur van externen 2007-2009

| <i>Economische kostencategorieën</i> | <i>2007</i> | <i>2008</i> | <i>2009*</i> |
|--------------------------------------|------------------|------------------|------------------|
| 3.0 Personeel van derden | € 328.310 | € 194.430 | € 365.142 |
| 3.3 Duurzame zaken | € 241.107 | € 156.673 | € 202.654 |
| 3.4 Overige goederen en diensten | € 265.085 | € 276.653 | € 174.150 |
| Totaal inhuur externen | € 834.502 | € 627.756 | € 741.946 |

* per 1-11-2009

In tabel 4-A zijn in kostencategorie 3.4 de kosten voor onderhoud- en beheerkosten ICT niet meegenomen. De ICT-kosten zijn namelijk niet te herleiden naar specifieke inhuur. Te denken valt aan kosten voor onderhoud (koppeling en opschonen van bestanden, onderhoud van software), elektronicaverzekering, hosting, cursussen e.d. De ICT-kosten bedragen € 177.262 in 2007, € 188.345 in 2008 en € 193.555 in 2009.

In bijlage 3 is opgenomen uit welke categorieën de selectie van casussen heeft plaats gehad.

4.3 Verhouding omvang inhuur externen ten opzichte van de loonsom

De rekenkamercommissie heeft getracht om een nadere indicatie te geven over de proportionaliteit van de inhuurkosten ten opzichte van het ambtelijke apparaat. Dat bleek met de beschikbare schriftelijke bronnen over min of meer vergelijkbare gemeenten slechts beperkt mogelijk. Hoewel in een beperkte vergelijking geen uitspraken in absolute zin mogelijk zijn over de doelmatigheid van de inhuur, kan wel worden beoordeeld of de mate van inhuur in de orde van grootte ligt van min of meer vergelijkbare gemeenten.

In tabel 4-B is met behulp van de jaarstukken voor de gemeenten Strijen, Rijnwaarden en Lingewaal met een min of meer gelijke bevolkingsomvang de kosten van inhuur afgezet tegen de personeelslasten. Geen van deze gemeenten vervult een regiofunctie, hetgeen de vergelijking mogelijk zou verstoren. In vergelijking tot deze gemeenten komt geen bovenmatige inhuur van externen door de gemeente Oostflakkee naar voren.

Tabel 4-B: Kosten inhuur in vergelijking tot de personeelslasten

| Gemeenten (rekening 2008)¹¹ | Aantal inwoners | Personeels- Lasten (€) | Kosten inhuur (€) | Verhouding in procenten |
|---|----------------------------|-----------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| Oostflakkee | 10.101 | 3.847.915 | 627.756 | 16 |
| Rijnwaarden | 10.999 | 3.922.042 | 723.000 | 18 |
| Lingewaal | 10.867 | 3.756.680 | 786.618 | 21 |
| Strijen | 8.972 | 2.493.600 | 526.030 | 21 |

Bedacht moet worden dat de inhuur van externen van jaar tot jaar sterk kan fluctueren. Immers, naast de opvang van vacatures kunnen zich per jaar nieuwe ontwikkeltaken aandienen die een beroep op extra capaciteit doen. In tabel 4-C is daarom voor een drietal jaren weergegeven wat de kosten van inhuur van externen zijn ten opzichte van de loonsom. Voor deze vergelijking is gebruik gemaakt van vergelijkbare, zij het wat oudere, gegevens van de gemeenten Gennep (17.103 inwoners) en Rijnwoude (18.696 inwoners). Deze gemeenten hebben weliswaar een hoger inwoneraantal, echter ook zij vervullen geen regiofunctie.¹²

Tabel 4-C Verhouding loonsom en inhuurkosten

| | Gennep | | | Rijnwoude | | | Oostflakkee | | |
|-------------------|---------------|-------------|-------------|------------------|-------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009¹³ |
| Inhuur (in €) | 1.867.231 | 1.319.472 | 1.468.358 | 1.352.415 | 852.397 | 1.584.031 | 834.502 | 627.756 | 741.946 |
| Loonsom (in €) | 5.405.556 | 5.489.860 | 5.642.641 | 6.170.366 | 6.197.278 | 5.687.729 | 3.504.837 | 3.847.915 | 3.224.761 |
| In % | 29% | 20% | 22% | 22% | 14% | 28% | 24% | 16% | 23% |

De gemeente Gennep heeft inhuurkosten variërend tussen de 20% en 29% in relatie tot hun loonsom. Bij de gemeente Rijnwoude ligt dit percentage tussen de 14% en 28%. De relatie tussen de inhuurkosten en de loonsom van de gemeente Oostflakkee ligt, met een range van 16% tot 24%, hiermee in lijn (tabel 4-C).

4.4 Conclusie kosten inhuur van externen

De inhuurkosten van de gemeente Oostflakkee liggen in lijn met de kosten die andere gemeenten maken voor inhuur. Namelijk circa 22% van de totale loonsom wordt besteed aan inhuur. De rekenkamercommissie constateert dan ook dat de uitgevoerde analyses geen indicatie geven dat de inhuurkosten in relatie tot het ambtelijk apparaat van de gemeente Oostflakkee substantieel afwijkt van andere gemeenten.

¹¹ Met uitzondering van Lingewaal is het jaar 2008 als uitgangspunt genomen. Voor Lingewaal waren alleen de gegevens over 2007 beschikbaar.

¹² Rekenkamercommissie Gennep, inhuur derden, 2007. Rekenkamercommissie Rijnwoude, 2007.

¹³ Tot 1-11-2009.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusie

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de inhuur van externe deskundigheid in de jaren 2007, 2008 en 2009 in de gemeente Oostflakkee.

Het inkoopbureau BIAGO is in 2009 nog niet operationeel. In onderhavig onderzoek zijn derhalve geen casussen betrokken welke via het BIAGO zijn gelopen.

De gemeenteraad heeft kaders vastgesteld voor de wijze waarop de inhuur plaats dient te vinden. Deze kaders worden echter niet gehanteerd als leidraad bij het inhuurproces.

De organisatie heeft een eigen vaste handelswijze ontwikkeld voor de inhuur. In deze handelswijze is voldoende aandacht voor de voorbereidingsfase waarin gespecificeerd wordt waarom behoefte is aan inhuur, aan welke kwalificaties de inhuur dient te voldoen en aan het selectieproces van de inhuur. Zo is er in alle gevallen een goede onderbouwing van de noodzaak tot inhuur vastgesteld. Door van tevoren duidelijk te omschrijven wat de inhuurbehoefte van de gemeente is, en het doel van de inhuur door de gemeente, wordt het mogelijk gemaakt tijdens de uitvoering en na afloop van het inhuurtraject te toetsen of het doel bereikt is, en met welke inzet van middelen. De rekenkamercommissie merkt wel op dat verbeteringen kunnen plaatsvinden door een transparantere wijze van het beoordelen van offertes en het van toepassing verklaren van algemene voorwaarden van de gemeente op de inhuurtrajecten.

De rekenkamercommissie constateert vervolgens dat in de vaste handelswijze niet is opgenomen hoe de uitvoering van het inhuurproces wordt bewaakt op aspecten als de inhoudelijke kwaliteit van de dienst, de financiële omvang en de procedurele tijdigheid. Het betreft hier de aspecten die de rekenkamercommissie in het rapport 'een bewogen doel' heeft benoemd als de opdrachtgeverrol. De rekenkamercommissie constateert dat de opdrachtgeverrol in het inhuurproces in de jaren 2007, 2008 en 2009 onvoldoende is. Hierdoor is het zeer aannemelijk dat de gemeente kosten voor inhuur maakt zonder dat is vastgesteld of de dienst tijdig en kwalitatief voldoende is geleverd.

Tevens constateert de rekenkamercommissie dat leermogelijkheden uit het inhuurtraject onbenut blijven, doordat geen structurele en gestructureerde evaluatie van de inhuurprocessen plaatsvindt.

De rekenkamercommissie heeft geen aanleiding om te veronderstellen dat de verhouding tussen de inhuurkosten en de kosten van het ambtelijk apparaat niet-proportioneel is.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van haar onderzoeksbevindingen en conclusies doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1: stel een inhuurprocedure vast (raad)

Uit het onderzoek komt naar voren dat de inhuurprocedure niet is geïmplementeerd, mede vanwege de complexiteit van de procedure. De rekenkamercommissie beveelt aan om een aangepast, werkbare procedure voor inkopen en aanbestedingen (w.o. inhuur vast) vast te stellen, bij voorkeur, in eilandelijk verband. Naar verwachting kan aangesloten worden bij het inkoop en aanbestedingsbeleid dat door het BIAGO wordt geformuleerd.

Aanbeveling 2: schenk bij de implementatie van de inhuurprocedure extra aandacht aan de uitvoeringsfase (college)

Uit het onderzoek komt naar voren dat de bewaking van de kwaliteit, de omvang en de tijdigheid van het inhuurproces, alsmede de evaluatie van inhuurtrajecten meer aandacht dient te krijgen. De rekenkamercommissie beveelt aan hier maatregelen voor te treffen.

6. Reactie college van B en W en nawoord

6.1 Reactie college van B en W

Naar aanleiding van het uitgebrachte conceptrapport “inhuur externen” doen wij u de volgende reactie toekomen.

Wij hebben kennis genomen van uw rapportage. De gestelde aanbevelingen zullen wij in de komende periode oppakken. Ten eerste zal er een nieuwe (aangepaste) inkoop- en aanbestedingsprocedure worden vastgesteld. Ten tweede zullen we afspraken maken met de organisatie om de voortgang (kwaliteit, omvang, tijdigheid) en evaluatie van inhuurtrajecten voldoende schriftelijk te gaan borgen.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

6.2 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie ziet in de reactie van het college geen aanleiding voor een nawoord.

Bijlagen

| Bijlage | Titel | Bladzijde |
|----------------|---------------------------------|------------------|
| 1 | Normenkader Rekenkamercommissie | 31 |
| 2 | Casusselectie | 33 |
| 3 | Beoordeling dossiers | 35 |

Bijlage 1: Normenkader Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft onderstaand normenkader gehanteerd om het inhuurproces te beoordelen.

Het inhuurproces wordt gezien als een proces van zes fases:

Fase 1 - Behoeftebepaling

1. Er is een probleemanalyse.
2. Er wordt een afweging gemaakt tussen het zelf uitvoeren en het inhuren van externen.
3. De behoeftebepaling is functioneel.
4. De behoeftebepaling is eindresultaatgericht.

Fase 2 - Specificatie

5. Er is een specificatie, toegespitst op de specifieke behoefte van de gemeente (inclusief eisen en wensen t.a.v. dienstverlening).
6. Er is een profielbepaling van een externe deskundige.

Fase 3 - Selectie

7. Er worden meerdere offertes gevraagd.
8. De beoordeling van de offertes is niet alleen door de beschikkende functionaris uitgevoerd.
9. Bij de selectie van een opdrachtnemer wordt gebruik gemaakt van inzichtelijke ervaringen uit het verleden.
10. Er is onderhandeld over de tarieven en mogelijke kortingen.

Fase 4 - Contracteren

11. Het contract is in overeenstemming met de offerte.
12. De volgende zaken zijn ten minste opgenomen in het contract:
 - Product-, dienst-, of werkbeschrijving, kwaliteitseisen, eigenschappen, eindresultaten, normen etc.
 - Garantievoorwaarden
 - Prijsstelling, kortingen, methode van eventuele toekomstige prijsaanpassingen
 - Wijze van bestellen (ook bevoegdheden), leveren, eigendomsoverdracht, goedkeuring, acceptatie, reclamaties
 - Wijze van facturatie, betaaltermijnen, eventueel te overleggen bankgaranties
 - Boete- en of premieregeling
 - Looptijd van het contract, wijze van beëindiging
 - Geldende (inkoop)voorwaarden
 - Geschillenregeling

Fase 5 - Voortgangsbewaking

13. Er vindt bewaking plaats van de te leveren prestaties, de doorlooptijd en de begroting.
14. (tussentijdse) Betaling vindt plaats na controle van de geleverde prestaties en eventuele meerkosten.
15. Er heeft tijdens de uitvoering van de opdracht begeleiding vanuit de organisatie plaatsgevonden.
16. In het geval van wanprestatie of onaanvaardbare meerkosten wordt actie ondernomen.

17. Het aantal uren en de kosten die daarmee samenhangen zijn binnen de eerder gemaakte raming gebleven.

Fase 6 - Evaluatie

18. Er is een eindrapportage opgesteld over het inhuurproces.

19. Er is een eindinspectie op het geleverde product.

20. Er is een overdrachtdossier.

21. In het geval de dienst een advies betreft, is er op basis van het advies een besluit genomen.

Bijlage 2: Casusselectie

| Cat. | Project/Opdrachtnemer | Taakgebied | Omvang (€) | Raming (€) |
|-------------|--|----------------------|-------------------|-------------------|
| 2007 | | | | |
| 3.0 | Langhenkel Opleiding en training | Z&S (twee projecten) | 51.665 39.949 | 10.000- 15.000 |
| 3.0 | Yacht (ondersteuning VROM) | VROM | 80.359 | 90.000 |
| 3.3 | RBOI | VROM | 45.248 | 38.655 |
| 3.3 | Nauta Dutilh | VROM | 4.400 | ? |
| 3.4 | IBC (Onderzoek ontw. Bommelstee) | VROM | 13.804 | ? |
| 2008 | | | | |
| 3.0 | KS Advies- en Servicebureau (mbt algemeen en waarneming hoofd) | Financiën | 93.241 | ? |
| 3.0 | PWC (rechtmatigheidsonderzoek) | Z&S | 14.000 | 14.000 |
| 3.3 | DHV Voorbereidingskosten Bosland | VROM | 20.070 | ? |
| 3.4 | GOM Schoonhouden BV | FZ | 41.003 | ? |
| 3.4 | Stichting Stimulansz (arbeidsmarktonderzoek) | Z&S | 20.608 | 28.000 |
| 2009 | | | | |
| 3.0 | Maandag (Bouw en Woningtoezicht/RO-taken) | VROM | 62.153 | 68.500 |
| 3.0 | BMC/Keizers (beleidsmedewerker Z&S) | Z&S | 79.955 | 98.000 |
| 3.0 | Arsis (functiewaardering/Advies) | P&O | 45.450 | ? |
| 3.3 | K+K (projectontwikkeling) | VROM | 59.000 | ? |
| 3.3 | Phanos (project PRADO) | FZ | 24.000 | ? |

Bijlage 3: Beoordeling dossiers

| CAT. | PROJECT | TAAK- GEBIED | OMVANG (€) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 0 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 |
|-------------|----------------------------|-----------------|---------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 2007 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3.0 | Langhenkel | Z&S* | 51.665 | + | + | + | / | + | / | / | + | / | / | + | / | / | / | + | / | / | - | - | - | - |
| 3.0 | Yacht | VROM | 39.949 | + | + | + | + | + | + | / | + | / | / | + | / | / | / | + | / | / | - | - | - | - |
| 3.3 | REOI | VROM | 80.359 | + | + | + | + | + | + | / | + | / | / | + | / | / | / | + | / | / | - | - | - | - |
| 3.3 | Nauta Dutilh | VROM | 45.248 | + | + | + | + | - | - | / | + | / | / | + | / | / | / | + | / | / | - | - | - | - |
| 3.4 | IBC (Bommelsteet) | VROM | 4.400 | + | + | + | + | + | - | / | + | / | / | + | / | / | / | + | / | / | - | - | - | - |
| 3.4 | IBC (Bommelsteet) | VROM | 13.804 | + | + | + | + | + | - | / | + | / | / | + | / | / | / | + | / | / | - | - | - | - |
| 2008 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3.0 | KS Advies- & servicebureau | Financiën | 93.241 | + | + | + | + | + | / | + | + | / | / | + | / | / | / | + | / | / | - | - | - | - |
| 3.0 | PWC | Z&S | 14.000 | + | + | + | + | - | - | + | + | / | + | + | + | + | + | + | + | + | - | - | - | - |
| 3.3 | DHV | VROM | 20.070 | + | + | + | + | + | - | + | + | / | + | + | + | + | + | + | + | + | - | - | - | - |
| 3.3 | GOM | FZ | 41.003 | + | + | + | + | + | + | + | + | + | + | + | + | + | + | + | + | + | + | + | + | + |
| 3.4 | Schoonhouden BV | Z&S | 20.608 | + | + | + | + | + | - | - | + | / | / | + | / | / | / | + | / | / | - | - | - | - |
| 3.4 | Stichting Stimulansz | Z&S | 20.608 | + | + | + | + | + | - | - | + | / | / | + | / | / | / | + | / | / | - | - | - | - |
| 2009 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3.0 | Maandag | VROM | 62.153 | + | + | + | + | + | + | - | + | / | / | + | / | / | / | + | / | / | - | - | - | - |
| 3.0 | BMC/Keizers | Z&S | 79.995 | + | + | + | + | + | + | + | + | / | / | + | / | / | / | + | / | / | - | - | - | - |
| 3.3 | Arsis | P&O | 45.450 | + | + | + | + | + | - | + | + | / | / | + | / | / | / | + | / | / | - | - | - | - |
| 3.3 | K+K | VROM | 59.000 | + | + | + | + | + | - | + | + | / | / | + | / | / | / | + | / | / | - | - | - | - |
| 3.4 | Phanos | FZ | 24.000 | + | + | + | + | + | - | + | + | / | / | + | / | / | / | + | / | / | - | - | - | - |

* Twee projecten

+ Project voldoet aan de norm

/ Niet vastgesteld of onduidelijk of het project aan de norm voldoet

- Project voldoet niet aan de norm