

# **Inzicht in de inhuur van derden**

**Rekenkamercommissie Asten**  
**21 oktober 2007**

# Inhoudsopgave

Voorwoord 3

1. Inleiding 4

1.1 Aanleiding ..... 4

1.2 Doelstellingen en onderzoeksvragen..... 4

1.3 Onderzoeksopzet ..... 6

2. Bevindingen..... 8

2.1. Beleid ..... 8

2.2 Kosten..... 9

2.3 Afweging, selectie en opdrachtverlening ..... 11

2.4. Resultaat en evaluatie..... 14

2.5. Dossiervorming..... 16

3. Conclusies ..... 19

4. Aanbevelingen..... 21

5. Zienswijze van het college van burgemeester en wethouders ..... 23

6. Nawoord Rekenkamercommissie ..... 24

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewde personen ..... 25

## Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie Asten over de inhuur van derden in de periode 2005-2006. Dit onderzoek is tegelijkertijd ook uitgevoerd in de gemeenten Deurne en Someren.

Voor de uitvoering van het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie gebruik gemaakt van een stagiair, te weten Ruben Wiggers, student Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Graag wil de Rekenkamercommissie op deze plaats haar dank uitspreken voor zijn werkzaamheden.

Bij de uitvoering van het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie niet altijd tijdig kunnen beschikken over de benodigde informatie in de gemeente Deurne. Hierdoor is de doorlooptijd van het onderzoek langer geweest dan de Rekenkamercommissie wenste. Ook heeft de verlenging van de reactietermijn van het college van burgemeester en wethouders tot vertraging geleid bij de afronding van het onderzoek. Bij volgende onderzoeken zal de doorlooptijd daarom voor de Rekenkamercommissie een extra aandachtspunt vormen.

Wij hopen dat het rapport bruikbare informatie verschaft en aanbevelingen bevat die kunnen bijdragen aan een betere bedrijfsvoering. Het rapport geeft in de eerste plaats inzicht in de omvang van de inhuur van derden, ook in vergelijking met de omliggende gemeenten Deurne en Someren. Voorts biedt het rapport inzicht in de wijze waarop in de praktijk binnen de gemeentelijke organisatie wordt omgegaan met het inhuren van onderzoek- en adviesbureaus, projectleiders en managers.

De Rekenkamercommissie Asten

Drs. G.J.J. Schinck, voorzitter  
Ir. G.C.J.J. Stevens, lid  
Drs. G.A.G.H. Wouters, lid

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het inhuren van projectleiders en managers van buiten de eigen organisatie en onderzoek- en adviesbureaus is al jaren onderwerp van discussie in de politiek, zowel op landelijk als lokaal niveau. Hieraan ligt vaak de veronderstelling ten grondslag dat het toch wel wat minder zou kunnen, waardoor kosten kunnen worden bespaard. Voor het inhuren van derden kunnen echter goede redenen zijn. Het kan juist zeer kosteneffectief zijn. Het voorkomt de opbouw van een omvangrijk ambtelijk apparaat. Daarnaast is de inhuur van derden soms noodzakelijk wanneer specifieke expertise of competenties binnen de eigen organisatie niet beschikbaar zijn.

De aandacht voor het inhuren van derden komt ook voort uit de groeiende aandacht voor bestuurlijke en ambtelijke integriteit. Het handelen van bestuurders en ambtenaren mag de integriteit van de gemeente als inhurende partij niet schaden. Naleving van helder omschreven procedures is daarbij cruciaal.

Uit periodiek onderzoek van het ministerie van Economische Zaken blijkt dat de naleving van (Europese) aanbestedingsregels tekortschiet bij de overheid. Bij het Rijk was in het laatste onderzoek in 2004 de naleving 70-80 procent, bij de provincies 40-50 procent en bij de gemeenten en waterschappen 20-30 procent. Het nalevingsonderzoek, gepubliceerd in 2005, vormde (mede) de aanleiding voor nieuw beleid, gericht op het professionaliseren van het aanbesteden bij de overheid. Dit jaar zal opnieuw een dergelijk nalevingsonderzoek door het ministerie van Economische Zaken worden uitgevoerd. Volgens een recente schatting van MKB Nederland worden bij 70 procent van de aanbestedingen van overheidsorganisaties, waaronder gemeenten, de regels niet nageleefd.

In de afgelopen jaren heeft ook een groot aantal lokale rekenkamers onderzoek verricht naar de inhuur van derden. Aanleiding vormde vaak de behoefte aan meer inzicht in de aard en omvang van de inhuur van derden. Voorts werd met het onderzoek beoogd meer inzicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de externe inhuur. Ook in Deurne, Asten en Someren bestaat de behoefte aan meer inzicht in, met name de aard en omvang, van de inhuur van derden. De Rekenkamercommissies in de drie gemeenten hebben daarom besloten in het eerste halfjaar van 2007 dit onderzoek uit te voeren in Deurne, Asten en Someren.

## 1.2 Doelstellingen en onderzoeksvragen

### Definitie en vormen van inhuur

De Rekenkamercommissie definieert de 'inhuur van derden' als volgt:

*De tijdelijke benutting van externe expertise zonder dat daar een arbeidsovereenkomst tussen de opdrachtgever (gemeente) en de opdrachtnemer aan ten grondslag ligt.*

De Rekenkamercommissie onderscheidt de volgende vier vormen van tijdelijke inhuur:

1. Inhuur van specialistische deskundigheid (veelal, maar niet uitsluitend, betreft dit technische deskundigheid, zoals een ingenieursbureau of milieudeskundigheid).
2. Interim-management.
3. Projectmanagement.
4. Onderzoeks- en adviesopdrachten.

Onder deze definitie vallen dus niet de *structurele* vormen van inhuur, zoals onderhoudscontracten (voor o.a. groenvoorzieningen en ICT) en uitbesteding van diensten (zoals catering). Tevens

heeft de Rekenkamercommissie geen onderzoek verricht naar de tijdelijke opvang van capaciteitsproblemen bij onvoorziene piekdrukke of vervanging van ziekteverzuim door uitzendkrachten.

### Doelstellingen

De Rekenkamercommissie beoogt met het onderzoek naar de inhuur van derden in de gemeenten Deurne, Asten en Someren inzicht te geven in de omvang en kosten die gemoeid zijn met het inhuren van derden, teneinde meer duidelijkheid te verschaffen over de door de gemeente hiertoe ingezette middelen.

Voorts wil de Rekenkamercommissie vaststellen of de regels en procedures voldoen en, voorzover mogelijk, beoordelen of deze worden nageleefd. Het zijn deze regels en procedures, de uitvoering daarvan in de organisatie en het gebruik en naleving daarvan door de ambtenaren die de gemeenteraad het vertrouwen moet geven dat het inhuren van derden alleen dan plaatsvindt wanneer dat noodzakelijk is. Dus dat daarmee bereikt wordt wat beoogd werd, tegen zo laag mogelijke kosten en in overeenstemming met wet- en regelgeving.

### Afbakening in tijd

Het onderzoek beperkt zich tot de inhuur van derden in Deurne, Asten en Someren in de afgelopen twee jaar, dat wil zeggen 2005 en 2006. Er is verder geen afbakening aan de orde op basis van bijvoorbeeld kosten of gemeentelijke afdelingen.

### Onderzoeksvragen

De centrale probleemstelling luidt:

*Wat is het bedrag dat de gemeenten Deurne, Asten en Someren in 2005 en 2006 uitgaven aan de inhuur van derden? En hoe worden derden door deze gemeenten ingehuurd en voldoet deze inhuur aan de gestelde of de te stellen eisen?*

De probleemstelling van het onderzoek wordt in onderstaande, naar thema's geordende onderzoeksvragen gespecificeerd. De deelvragen zijn:

1. Beleid:

- Hebben de gemeenten Deurne, Asten en Someren beleid geformuleerd ten aanzien van de inhuur van derden? Zo ja, wat is dat beleid?
- Zo nee, bestaan er 'ongeschreven regels' waar men zich aan dient te houden of in de praktijk houdt?

2. Kosten:

- Bestaat er vooraf inzicht in de bedragen die met de inhuur zijn gemoeid en zijn daarvoor middelen beschikbaar gesteld?
- Welke inhuur van derden heeft in 2005 en 2006 daadwerkelijk plaatsgevonden en welke bedragen zijn hiermee gemoeid?
- Ten laste van welke budgetten zijn deze bedragen gekomen?

3. Afweging, selectie en opdrachtverlening:

- Wordt de noodzaak tot inhuur vastgesteld en zo ja, op welke wijze?
- Op welke wijze wordt er door de gemeentelijke afdelingen in de praktijk vorm gegeven aan het beleid of aan de 'ongeschreven regels'? Wie initieert, op welke wijze wordt een verzoek gemotiveerd, hoe vindt de afweging plaats, wie beslist uiteindelijk en hoe wordt de beslissing vastgelegd?
- Hoe luidt de opdracht (contract) en welke eisen zijn daaraan gesteld?

4. Resultaat en evaluatie:

- Op welke wijze wordt nagegaan in hoeverre de inhuur aan de doelstellingen heeft beantwoord en of het beoogde resultaat is bereikt?

- Heeft de inschakeling van derden geleid tot de beoogde effecten en zijn daarbij de middelen doelmatig ingezet?
  - Hoe vindt de verslaglegging en verantwoording plaats? Evalueren de gemeenten Deurne, Asten en Someren periodiek het inhuurbeleid? Zijn daarbij beleidsbijstellingen doorgevoerd?
5. Dossiervorming:
- Is het dossier zodanig ingericht, dat het verloop van de opdracht kan worden gevolgd?

### 1.3 Onderzoeksopzet

Om een adequate beoordeling van het inhuurproces mogelijk te maken, heeft de Rekenkamercommissie een normenkader gehanteerd om helder te krijgen hoe de inhuur plaatsvindt en waaraan het moet voldoen. Dit normenkader is ontleend aan vergelijkbare onderzoeken die eerder door andere lokale rekenkamers zijn gebruikt.

De Rekenkamercommissie hanteert de volgende normen:

- Er is een beleidskader afgesproken, wanneer er tot inhuur mag worden overgegaan en onder welke condities.
- Er is inzicht in de omvang van de kosten van inhuur en het totale beslag op de middelen. Er is op eenvoudige wijze aan de hand van de financiële administratie vast te stellen wat de omvang van de kosten van inhuur zijn en wat het totale beslag is op de middelen. Dit alles binnen vooraf gedefinieerde vormen van inhuur.
- Er ligt een expliciete beslissing aan elk geval van inhuur ten grondslag. Elke beslissing moet bevatten:
  - a. doelomschrijving en beoogd resultaat
  - b. begroting/kostenopzet
  - c. motivatie en afweging
  - d. toetsing aan beleid
- Elke opdracht tot inhuur van derden wordt beoordeeld op:
  - a. opdrachtformulering met kwaliteitseisen t.a.v. de opdracht en resultaatbepaling
  - b. voortgangscontrole en kostenbewaking
  - c. vastlegging en documentatie.
- Er is inzicht in:
  - a. de bereikte resultaten van de gestelde doelen
  - b. de uiteindelijke kosten
  - c. de wijze van vastlegging en verantwoording
- Er wordt geëvalueerd met het oog op:
  - a. de wijze van inzet van inhuur van derden (proces en kwaliteit)
  - b. bruikbaarheid en kennisoverdracht
  - c. gevolgen voor het beleid in zijn algemeenheid.
- De dossiers dienen op een zondanige manier te worden samengesteld en ingericht, dat duidelijk is hoe het proces op hoofdlijnen is verlopen. In ieder geval dient het dossier te bevatten:
  - a. de overweging om tot inhuur over te gaan
  - b. het verloop van de selectie van opdrachtnemer; indien er meer gegadigden waren een motivatie van de keuze; indien onderhands is gegund een motivatie van de preferentie.

- c. eventuele veranderingen tijdens de uitvoering van de opdracht: uitstel van levering, vertraging, additioneel werk en additionele kosten, enz.
- d. evaluatie (ook tussentijdse evaluaties, controles, mijlpalen) en déchargeverlening.

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen. De Rekenkamercommissie heeft allereerst geïnventariseerd wat de precieze omvang van de inhuur van derden is in Deurne, Asten en Someren in de jaren 2005 en 2006. Dit op basis van de in paragraaf 1.2 onderscheiden categorieën van inhuur. Hierbij is gebruik gemaakt van de informatie die door de financiële administratie is aangeleverd dan wel door de gemeentelijke afdelingen zelf. In deze eerste fase is ook een analyse gemaakt van het huidige, beschreven beleid ten aanzien van de inhuur van derden in de drie gemeenten.

In de tweede fase hebben interviewgesprekken plaatsgevonden met enkele vertegenwoordigers van het regionale inkoopbureau Bizob, de (adjunct)gemeentesecretaris, enkele afdelingshoofden en (inkoop)medewerkers. Tot slot is een dossieronderzoek uitgevoerd naar aselekt gekozen inhuurtrajecten.

## 2. Bevindingen

### 2.1. Beleid

In deze eerste paragraaf wordt de vraag beantwoord of de gemeenten Deurne, Asten en Someren beleid hebben geformuleerd ten aanzien van de inhuur van derden, dan wel andere geschreven of ongeschreven regels hiervoor hanteren.

1. In alledrie de gemeenten is sprake van een door de gemeenteraad vastgesteld beleidskader ten aanzien van de inhuur van derden. Dit beleidskader bestaat uit de door het regionale inkoopbureau Bizob opgestelde Inkoop- en Aanbestedingsprocedure (van 1 mei 2004, geactualiseerd op 1 januari 2006). Dit is een uniforme procedure voor alle Bizob-gemeenten<sup>1</sup>. In deze procedure is de bestaande wet- en regelgeving voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid verwerkt. In de procedure is helder omschreven wanneer er tot inhuur mag worden overgegaan (o.a. op basis van drempelbedragen) en onder welke condities. In de gemeente Asten is deze procedure uitgewerkt in een praktische handleiding.

#### Inkoopproces zoals in de Inkoop- en Aanbestedingsprocedure beschreven:

Het totale proces voor het inkopen of aanbesteden van goederen en diensten is te onderscheiden in 6 fasen:

1. Specificeren. Hier wordt vastgesteld wat de werkelijke inkoopbehoefte is en vastgelegd in een specificatie, bestek of programma van eisen.
2. Selecteren. Via offertes of inschrijvingen bij een aanbesteding van potentiële leveranciers, dienstverleners of aannemers wordt de meest geschikte partij geselecteerd.
3. Contracteren. Hier wordt de uiteindelijke overeenkomst gesloten en schriftelijk vastgelegd.
4. Bestellen. Op basis van de (raam-)overeenkomst worden al naar gelang de behoefte de bestellingen geplaatst.
5. Bewaken. Het bewaken en bijsturen van de levertijd, kwaliteit, hoeveelheid, orderafhandeling en factuurverwerking.
6. Nazorg. Afwikkelen van eventuele claims, meer- en minder werk en archivering.

2. De Inkoop- en Aanbestedingsprocedure (IAP) is in Deurne, Asten en Someren vanaf 2004 breed geïntroduceerd en voor elke medewerker te raadplegen via intranet. De bekendheid met de procedure verschilt echter per gemeente en per afdeling. Op afdelingen die regelmatig te maken hebben met het inhuren van derden (zoals openbare ruimte, ruimtelijke ordening, milieu en economie) is de bekendheid met de IAP groot. Andere afdelingen zijn minder bekend met de IAP, omdat inhuur op deze afdelingen veel minder vaak voorkomt.
3. Binnen het uniforme beleid hebben Deurne, Asten en Someren op enkele punten gemeente- of afdelingsspecifiek beleid geformuleerd. De gemeente Deurne heeft een apart protocol (Inkoop- en aanbestedingsbesluit gemeente Deurne 2005) opgesteld voor de inkoop en aanbesteding van o.a. diensten.

---

<sup>1</sup> Vanaf april 2004 nemen onder meer Deurne, Asten en Someren deel aan het regionale inkoopbureau Bizob. De gemeenten zijn opdrachtgever en zijn vertegenwoordigd in het algemeen bestuur van stichting Bizob. De inzet en taken van Bizob zijn beschreven in de nota inkoop en –aanbestedingsprocedure (IAP).



4. Daarnaast zijn binnen de gemeentelijke organisatie in Deurne, Asten en Someren beleidskaders voorhanden waarbinnen de inhuur van derden indirect gestalte krijgt. In de eerste plaats het beleid ten aanzien van de personeelsbudgetten met het daaraan gekoppelde personeelsbeleid. In de tweede plaats beleidsregels voor het projectmatig werken met speciale aandacht voor het op verantwoorde wijze laten uitbrengen van projectoffertes en de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van externe projectleiders. In de gemeente Deurne is naar aanleiding van het minder succesvol verlopen van een project (met inhuur van derden) besloten tot een verbetering van deze beleidsregels. Hiervoor is het interne document 'Leidraad projecten gemeente Deurne' in april 2007 aangevuld. Daarin zijn aparte passages opgenomen over het inhuren van externe deskundigheid tijdens een project en de inhuur van een externe projectleider. Doel is onder meer om bij de opdrachtverstrekking 'een aantal zaken goed en juridisch houdbaar vast te leggen.'
5. Vanuit de gemeenteraad zijn alleen in Deurne expliciet uitgangspunten geformuleerd voor de inhuur van derden. De gemeenteraad van Deurne heeft in het raadsprogramma 2006-2010 voor de bedrijfsvoering het volgende uitgangspunt geformuleerd: 'Weeg bij inschakeling van externe adviseurs steeds af, waarom dit niet met eigen personeel kan.'

## 2.2 Kosten

In deze paragraaf wordt inzicht geboden in de totale omvang van de inhuur van derden in 2005 en 2006, tevens uitgesplitst naar de vier vormen van tijdelijke inhuur. Vooraf moet worden opgemerkt dat de omvang van de inhuur van derden een indicatief beeld geeft. De Rekenkamercommissie geeft geen waardeoordeel over de juistheid van de bedragen. De Rekenkamercommissie gaat uit van de veronderstelling dat de door de gemeentelijke organisatie aangeleverde financiële overzichten betrouwbaar zijn. Een beperkte steekproef heeft deze veronderstelling bevestigd.

1. De Rekenkamercommissie constateert dat de gemeenten Asten en Someren op vrij eenvoudige wijze aan de hand van de financiële administratie hebben kunnen vaststellen wat de omvang van de kosten van inhuur derden is, uitgesplitst in de vier onderscheiden categorieën. De informatie is tijdig en adequaat ter beschikking van de Rekenkamercommissie gesteld.
2. In de gemeente Deurne heeft de organisatie meer tijd nodig gehad om de gevraagde financiële overzichten te verzamelen. Dit heeft te maken met de afwijkende wijze waarop de financiële gegevens zijn verzameld. In Deurne is niet op basis van de centrale financiële administratie de omvang vastgesteld, maar op basis van gegevens die door de afdelingen zelf zijn aangeleverd. Voorts heeft de Rekenkamercommissie de indruk dat de aanlevering van de gevraagde gegevens te weinig prioriteit heeft gehad binnen de organisatie. Hierdoor heeft de Rekenkamercommissie herhaaldelijk om aanlevering van de gegevens moeten verzoeken. Ook zijn de gegevens in Deurne niet eenduidig en in enkele gevallen gebrekkig aangeleverd. Dit heeft tot tijdverlies en extra verificatie van de gegevens geleid.

Tabel 1: *Overzicht omvang inhuur van derden 2005 en 2006 in euro's, uitgesplitst in 4 categorieën*

	Deurne		Asten		Someren	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Specialistische deskundigheid	1.144.672	1.445.333	1.257.845	1.153.239	68.600	453.694
Interim-management	115.000	62.000	0	0	0	0
Projectmanagement	217.271	284.946	341.939	295.193	10.266	140.272
Onderzoeks- en adviesopdrachten	238.169	447.236	21.094	49.636	119.695	336.819
<b>Totaal</b>	<b>1.715.112</b>	<b>2.239.515</b>	<b>1.620.878</b>	<b>1.498.068</b>	<b>198.561</b>	<b>930.785</b>

3. Uit tabel 1 valt allereerst op te maken dat de omvang van de inhuur van derden het laagst is in Someren, in 2005 zelfs opvallend laag (onder de € 200.000) in vergelijking met 2006 en de totaalbedragen in Deurne en Asten. In de gesprekken in Someren is aangegeven dat het grote verschil tussen de inhuur in 2005 en 2006 komt doordat het laatste jaar in het teken heeft gestaan van het organisatieontwikkelingstraject, waardoor voor de uitvoering van het rapport ‘Veranderen om te verbeteren’ tijdelijk meer is ingehuurd dan gebruikelijk. Voorts valt op dat de gemeente Asten in de onderzochte jaren een substantieel hoger bedrag heeft besteed aan de inhuur van derden dan de in omvang vergelijkbare gemeente Someren. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat deze omvang in 2006 is afgenomen ten opzichte van 2005. Over de mogelijke oorzaken hiervan kan wellicht de volgende paragraaf meer inzicht bieden als het onder meer gaat om de verschillen in cultuur en ambities van de drie gemeenten. In de gemeente Deurne is de totale omvang van de inhuur van derden in vergelijking met 2005 toegenomen tot boven de 2 miljoen euro.
4. Een vergelijking met de totale gemeentelijke uitgaven (tabel 2) en de totale personeelskosten van de gemeentelijke organisatie (tabel 3) bevestigt het bovenstaande beeld. De gemeente Asten huurt in verhouding tot Deurne en vooral Someren beduidend meer externe expertise in. Vooral de verhouding ten opzichte van de totale personeelskosten is in Asten opvallend.

*Tabel 2: Verhouding omvang inhuur derden t.o.v. totale omvang gemeentelijke uitgaven*

	2005	2006
Deurne	2,9%	3,0%
Asten	5,4%	5,1%
Someren	0,7%	3,3%

*Tabel 3: Verhouding omvang inhuur derden t.o.v. totale personeelskosten*

	2005	2006
Deurne	13,5%	16,6%
Asten	29,1%	28,0%
Someren	3,6%	14,7%

5. Voorts valt in tabel 1 op dat in alledrie de gemeenten het inhuren van specialistische deskundigheid veruit de grootste vorm van tijdelijke inhuur betreft, uitgezonderd in Someren in 2005. Daarnaast is in Asten en Someren geen sprake geweest van het inhuren van interim-managers, in Deurne is dat wel het geval. In Asten wordt door het management aangegeven dat dit een bewuste keuze is.
6. Uit de onderstaande tabellen 4 (Deurne), 5 (Asten) en 6 (Someren) blijkt dat er de nodige verschillen bestaan tussen de gemeentelijke afdelingen in de mate waarin derden worden ingehuurd. Dit zijn logisch verklaarbare verschillen. Vooral de naar buiten gerichte afdelingen - zoals ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, economie en zorg – huren meer expertise in dan de intern gerichte afdelingen.

### Gemeente Deurne

*Tabel 4: Omvang inhuur van derden gemeente Deurne uitgesplitst per afdeling in euro's*

Afdeling	2005	2006
Bestuur en Managementondersteuning	104.604	59.510
Leefbaarheid	192.136	378.956
Economie/Projecten*	321.470	411.567
Handhaving	39.815	22.892
Beheer Openbare Ruimte	609.922	630.078
Externe Dienstverlening (bouwen, wonen, milieu)	101.076	109.113
Externe Dienstverlening (team Zorg & Inkomen)	330.000	600.800

Interne Dienstverlening (vastgoedbeheer)	16.089	20.181
Interne Dienstverlening (overig)	0	6.418
Brandweer	0	0
<b>Totaal</b>	<b>1.715.112</b>	<b>2.239.515</b>

## Gemeente Asten

*Tabel 5: Omvang inhuur van derden gemeente Asten uitgesplitst per afdeling in euro's*

<b>Afdeling</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Middelen	92.224	143.239
Openbare Werken	791.405	345.942
Brandweer	3.105	5.498
Bouwen, Wonen & Milieu	578.946	802.649
Inwonerszaken	96.587	129.123
Control	58.611	71.618
<b>Totaal</b>	<b>1.620.878</b>	<b>1.498.068</b>

## Gemeente Someren

*Tabel 6: Omvang inhuur van derden gemeente Someren uitgesplitst per afdeling in euro's*

<b>Afdeling</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Bouwzaken	25.215	45.652
Milieuzaken	34.483	118.528
Ruimtelijke Ordening	8.684	173.676
Sociale Zaken	19.237	37.853
Financiën	6.843	-
Personeel & Organisatie	4.697	23.540
Informatisering&Automatisering	3.566	15.599
Directie	95.836	333.469
Gemeentewerken	-	100.382
Welzijn	-	65.036
Algemene Zaken	-	17.051
<b>Totaal</b>	<b>198.561</b>	<b>930.786</b>

7. In de bovenstaande tabellen vallen enkele substantiële verschillen op tussen vergelijkbare afdelingen van de gemeenten. Zo valt op dat de afdeling Bouwen, Wonen & Milieu van de gemeente Asten een beduidend hoger bedrag aan externe inhuur heeft besteed (in 2005 € 578.946,- en in 2006 € 802.649,-) dan de vergelijkbare afdelingen Bouwen, Milieuzaken en Ruimtelijke Ordeing van de gemeente Someren (in 2005 gezamenlijk € 68.382,- en in 2006 gezamenlijk € 337.856,-). Een dergelijk substantieel verschil valt ook te constateren bij een vergelijking van de afdeling Openbare Werken/Gemeentewerken in beide gemeenten.

### **2.3 Afweging, selectie en opdrachtverlening**

In deze en de twee volgende paragrafen staat de praktijk centraal. Ofwel de vraag: op welke wijze wordt door de ambtenaren in de praktijk vorm gegeven aan het geformuleerde beleid of aan de ongeschreven regels? In deze paragraaf worden allereerst de bevindingen weergegeven ten aanzien van het afwegings- en selectieproces en de opdrachtverlening (de eerste drie fasen van het inkoopproces).

## Algemeen

1. In de interviews en het dossieronderzoek zijn op het punt van de afweging bij de keuze van de opdrachtnemer soms verschillen geconstateerd als het gaat om inzicht, duidelijkheid en controleerbaarheid van vragen over:
  - Wie heeft het initiatief genomen?;
  - Wie heeft er beslist (één of meerdere personen) en wie had (zonodig) de eindbeslissing (B&W, directie/managementteam of afdelingshoofden)?;
  - De (kwaliteit van) onderbouwing en/of motivatie.
  - Het proces van afweging;
  - De selectie op basis van meervoudige offertes;
  - De wijze waarop beslissingen wordt vastgelegd.
2. In de interviews in alledrie de gemeenten wordt overwegend gesteld dat de beleidsregels, zoals omschreven in de Inkoop- en Aanbestedingsprocedure, vooral goed worden nageleefd in de eerste drie fasen van het inhuurproces (specificatie, selectie en contracteren). De procedure wordt veel minder toegepast in de fasen daarna (bewaken en nazorg). De directie (het managementteam) en individuele afdelingshoofden worden door de voorgeschreven procedureregels vooral gedwongen goed na te denken over *wat* men wil inhuren, *hoe* dit vastgelegd kan worden in een programma van eisen en *hoeveel* het mag kosten.
3. Voorts wordt in de interviews gesteld dat de beleidscultuur ten aanzien van de externe inhuur in Deurne, Asten en Someren aanzienlijk verschilt. De gemeente Deurne wordt door betrokkenen, met name vanuit Bizob, omschreven als een dynamische, zelfbewuste gemeente die snel vooruit wil en innovatie stimuleert. 'Deurne heeft ambitie, durft meer risico te nemen waardoor grotere besparingsmogelijkheden voor handen zijn'. Keerzijde is volgens Bizob dat de fasen van bewaken en nazorg in het inkoopproces soms minder goed worden uitgevoerd. De gemeenten Someren daarentegen wordt omschreven als een gemeente die meer stuurt op zekerheid in het gehele inhuurproces ('checkt alles', 'let vooral goed op de centen', 'begroot strakker'). De keerzijde hiervan is volgens Bizob dat op deze wijze innovatie wordt belemmerd. Hierdoor zouden volgens Bizob kwaliteitsverbeteringen binnen het primaire product en de financiële doelstellingen minder kunnen worden behaald.
4. De gemeente Asten neemt wat betreft deze mentaliteit- en cultuurverschillen tussen Deurne en Someren een middenpositie in. Wel wordt door betrokkenen aangegeven dat de politiek in Asten vrij ambitieus is, vergelijkbaar met Deurne. Hierdoor voelt het managementteam zich in Asten soms genoodzaakt om op de rem te trappen, omdat de ambities van het gemeentebestuur anders niet meer zijn te behappen voor de organisatie. De politieke cultuur ten aanzien van inhuur van derden in Asten wordt door de ambtenaren omschreven als 'liever meer doen met inhuur, dan de ambities naar beneden bijstellen.'

## Afwegingsproces

1. In de interviews wordt gesteld dat in elk geval van inhuur een expliciete afweging en beslissing ten grondslag ligt conform de Inkoop- en Aanbestedingsprocedure. Daarbij kunnen twee verschillende trajecten worden onderscheiden.
  - In de eerste plaats het traject waarbij de noodzaak tot inhuur jaarlijks in samenwerking met het regionale inkoopbureau Bizob wordt vastgesteld. Deze afweging vindt dan plaats bij het opstellen van het jaarlijkse inkoopplan. Dit plan wordt door het college van burgemeester en wethouders vervolgens vastgesteld. Bij de behoeftebepaling voor het inkoopplan wordt de vakinhoudelijke expertise ingebracht door de gemeentelijke afdelingen zelf (de materiedeskundigen) en treedt Bizob adviserend op vanuit haar inkoopexpertise. In het inkoopplan wordt een aantal inkooptrajecten voorgesteld waarbij op basis van reeds opgedane ervaringen kwaliteitsverbeteringen (primaair product), financiële besparingen en risicobeperking te behalen zijn. Het plan is gebaseerd op de begroting en crediteurengegevens, het aantal door de gemeente ingekochte Bizob-dagen

en de plannen van andere deelnemende gemeenten. Vooraf bestaat er duidelijkheid over het beschikbare budget binnen elke gemeente. Door alle partijen wordt het jaarlijkse inkoopplan als zeer nuttig ervaren.

- In de tweede plaats vindt het vaststellen van de noodzaak tot inhuur plaats in trajecten zonder betrokkenheid van Bizob. In het dossieronderzoek zijn vrijwel alleen dit soort trajecten aangetroffen, omdat het vaak gaat om kleinere advies- en onderzoeksopdrachten dan wel de inhuur van een interim-manager of projectleider. In de IAP is voorgeschreven dat de betrokkenheid van Bizob niet vereist is voor bedragen onder de 10.000 euro. Bij het opstellen van het jaarlijkse afdelingsplan vindt de afweging plaats van: wat doen we zelf, wat besteden we uit en waarvoor hebben we advies nodig? In de gemeenten Someren en Asten treedt daarbij het managementteam adviserend op. In de gemeente Deurne wordt per raadsopdracht in afstemming met de directie afgewogen wat de organisatie zelf doet en wat extern aan expertise wordt ingehuurd. Indien er geen raadsopdracht aan de inhuur van derden ten grondslag ligt, kunnen het college van burgemeester en wethouders en/of het afdelingshoofd (deze laatste voorzover het binnen de mandaatregeling past) bepalen of er noodzaak en middelen aanwezig zijn voor externe inhuur.
- 2. In de interviews in alledrie de gemeenten komt naar voren dat vooral ingehuurd wordt als specialistische kennis ontbreekt in de eigen organisatie of als deze kennis niet structureel nodig is. Een goed voorbeeld hiervan is de actualisering van de bestemmingsplannen. Het inhuren van specialistische expertise wordt niet als een ingewikkeld proces ervaren; er kan worden ingehuurd op basis van het aantal uren, het proces is makkelijk te monitoren en via een beproefd netwerk kan eenvoudig en snel de juiste persoon worden gecontracteerd.
- 3. Een andere belangrijke reden voor externe inhuur vormen de ambities van het gemeentebestuur (dit is vooral in Deurne en Asten naar voren gebracht). Indien deze ambities de aanwezige capaciteit, expertise of beschikbare tijd overstijgen, wordt besloten tot externe inhuur. Verder wordt aangegeven dat externe bureaus worden ingehuurd omdat ze vaak kennis hebben van de nieuwste ontwikkelingen. Tot slot vormt een reden voor externe inhuur de behoefte aan het inschakelen van een onafhankelijke partij, bijvoorbeeld in het overleg tussen de gemeente en lokale ondernemers.
- 4. Daarnaast spelen in de drie onderzochte gemeenten afzonderlijke motieven een rol ten aanzien van de noodzaak van inhuur. In de gemeente Asten wordt op managementniveau bij de opstelling van het jaarplan de afweging gemaakt welke kennis en competenties structureel binnen de eigen organisatie benodigd zijn en wat de inhuurbehoefte is. In de gemeente Someren is naar voren gebracht dat het steeds een overweging is tot welk niveau een gemeente van de omvang van Someren eigen mensen opleidt en waar het omslagpunt ligt om expertise in te huren. De gemeente Deurne kiest er bewust voor om bij grote projecten externe projectleiders in te huren. Bij deze afweging spelen de kosten en de per project benodigde specifieke deskundigheid en ervaring van de projectleider een belangrijke rol. Ook is in Deurne bewust gekozen voor het inhuren van expertise ten aanzien van de bouwvergunningen. Door de vele fluctuaties en toenemend aantal bouwaanvragen die binnen een bepaalde termijn moeten zijn behandeld, is ervoor gekozen tijdelijke expertise van buiten in te huren.
- 5. Voorts vindt in de gemeente Deurne een omslag plaats op de afdeling Beheer Openbare Ruimte ten aanzien van het inhuren van specialistische kennis. Tot voor kort werden vrijwel alle taken uitbesteed, maar inmiddels is er sprake van het naar binnenhalen van de specialistische kennis door middel van het creëren van extra formatieplaatsen. De oorzaak van deze omslag is ingegeven door het feit dat de inhuur van externe deskundigheid structurele vormen aannam. Hierdoor heeft de afdeling de benodigde kennis op ingenieursgebied zelf in huis gehaald en worden alleen voor extra opdrachten bovenop de jaarplanning nog taken uitbesteed.

6. In een interview met managementleden in de gemeente Someren is aangegeven dat in toenemende mate een beroep moet worden gedaan op de inhuur van derden. Voor deze trend worden drie verklaringen genoemd: (1) onvoldoende specialistische kennis binnen de eigen organisatie als gevolg van de toenemende complexe regelgeving op diverse beleidsterreinen; (2) onvoldoende tijd; en (3) onvoldoende aanwezige capaciteit.

### Selectieproces

1. De keuze voor een bepaald onderzoeks- of adviesbureau of externe projectleider vindt plaats op basis van de voor de hand liggende verhouding tussen prijs en kwaliteit. Enkele afdelingshoofden geven aan dat het kwaliteitscriterium daarbij leidend is. De prijs van het inhuren van een adviesbureau of extern projectleider is niet doorslaggevend. Andere, belangrijke factoren die een rol spelen in de selectiefase zijn de eventuele eerdere ervaringen met een ingehuurde partij én vooral ook het eigen, informele netwerk.
2. Uit de aangeleverde dossiers kan meestal niet worden opgemaakt hoe het selectieproces is verlopen. Vrijwel in alle gevallen ontbreekt de motivatie waarom voor een bepaald bureau of projectleider is gekozen. Veelal is slechts de offerte van het uiteindelijke bureau dat de opdracht is gegund, opgenomen in het dossier. In 2005 heeft de accountant van de gemeente Deurne over de offerteprocedure in het verslag de volgende kritische opmerking geplaatst: 'Uit de interne controle is naar voren gekomen dat bij ongeveer 65% van de inkopen, die in de interne controle betrokken waren, de offertes niet te traceren waren binnen de organisatie, danwel niet zijn opgevraagd. Voor 2006 verdient het aanbeveling de opgevraagde offertes beter te archiveren en de controle op de naleving van het inkoopbeleid ten aanzien van de offerteprocedure te intensiveren.' In Someren en Asten heeft de accountant in 2005 en 2006 geen specifieke opmerkingen gemaakt over het inkoopproces.

### Contractering

1. De bevoegdheid om verplichtingen aan te gaan in het kader van het inkoop- en aanbestedingsbeleid berust bij het college van burgemeester en wethouders. Op basis van mandaatregels kan deze bevoegdheid worden gemandateerd aan bijvoorbeeld de afdelingshoofden. In de gemeente Deurne is aangegeven dat gemandateerden tot een bepaald bedrag zonder betrokkenheid van het college van burgemeester en wethouders kunnen overgaan tot inhuur van derden. In de gemeente Someren heeft de Rekenkamercommissie op basis van het dossieronderzoek geconstateerd dat onder de meest aangetroffen opdrachten, ondertekend door afdelingshoofden of budgethouders, geen formele mandaatregeling ligt. Voorts viel daarbij op dat enkele opdrachten door de burgemeester of door het college waren ondertekend.
2. In de interviews komt naar voren dat het vaak lastig is om voor het inhuren van een adviesbureau of extern projectleider van tevoren af te spreken wat er exact in het programma van eisen moet komen te staan. De rol van het regionale inkoopbureau Bizob wordt hierbij als nuttig ervaren.
3. Vanuit Bizob wordt aangegeven dat het risicobewustzijn van de betrokken gemeenten 'zeer gering' is in deze contracteringsfase. De gemeenten zouden te weinig gebruik maken van de inkoopvoorwaarden zoals die vanuit Bizob zijn opgesteld. Ze zouden te vaak 'meegaan' met de verkoopwaarden zoals door het ingehuurde bureau zijn gesteld.

## **2.4. Resultaat en evaluatie**

In deze paragraaf worden de bevindingen weergegeven die gericht zijn op de bewakingsfase. Het gaat daarbij vooral om de vraag op welke wijze nagegaan wordt in hoeverre de inhuur aan de doelstellingen heeft beantwoord en of het beoogde resultaat is bereikt.

Er kunnen bij de inhuur van derden drie soorten evaluaties worden onderscheiden. In de eerste plaats de trajectevaluatie, waarbij door Bizob het inkoopproces wordt geëvalueerd (voorzover dat valt binnen het opgestelde inkoopplan). In de tweede plaats de productevaluatie. Hierbij wordt met de desbetreffende leverancier/ingehuurde partij bekeken in hoeverre de doelstellingen zoals opgesteld in de specificatie zijn bereikt. In de derde plaats de evaluatie van het functioneren van het regionale inkoopbureau Bizob, die in 2007 vereist is in alle betrokken gemeenten.

#### *Trajectevaluatie*

1. Individuele inhuurtrajecten worden binnen de gemeentelijke organisatie niet structureel geëvalueerd, uitgezonderd in die gevallen waarin een evaluatie noodzakelijk is, zoals bij de afdeling Openbare Werken omwille van de eindafrekening. Wel vindt er in alledrie de gemeenten op projectniveau veelal een evaluatie plaats, vastgelegd in de jaarverslagen.
2. Bizob stelt jaarlijks een evaluatie op van inhuurtrajecten waarbij het betrokken is. Deze evaluatie wordt op managementniveau in de drie gemeenten besproken. Bizob evalueert veelal het inkooptraject tot en met de contracteringsfase. Een evaluatie van het contract en de uitvoering daarvan ontbreekt veelal.

#### *Productevaluatie*

3. In de interviewgesprekken wordt in alledrie de gemeenten aangegeven dat vooral de productevaluatie vaak tekort schiet. Diverse betrokkenen geven aan dat men zich niet actief bezighoudt met het resultaat van de inhuur van derden. Indien het resultaat als 'goed' wordt ervaren, vindt er bijna nooit een evaluatie plaats. Daarnaast wordt aangegeven dat er vooraf niet altijd duidelijke afspraken gemaakt worden over het gewenste resultaat.
4. In de onderzochte jaren is een aantal inhuurtrajecten niet goed verlopen. Veelal was daarbij sprake van een overschrijding van het budget. In het interview met Bizob zijn daarvoor de volgende verklaringen gegeven:
  - a. Er was sprake van een foutieve inventarisatie van de aanwezige kennis in de eigen organisatie (deze bleek uiteindelijk niet toereikend met als gevolg hogere kosten);
  - b. Er was sprake van tijdgebrek waardoor onvoldoende helder in beeld is gebracht welke selectiecriteria en specificaties in het programma van eisen moesten worden opgenomen.
  - c. Er was sprake van een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling binnen de gemeente.
  - d. Er was sprake van te weinig professionele inkoopervaring, omdat Bizob te laat of niet was ingeschakeld.

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat er in een aantal gevallen ook sprake was van een gebrek aan kwaliteit van de ingehuurde kracht, waardoor een traject niet goed verliep.

#### *Evaluatie Bizob*

5. In de IAP is opgenomen dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid eenmaal per 3 jaar wordt geëvalueerd. Het huidige beleid in de drie gemeenten is ingegaan in 2004 en is inmiddels in alle drie de gemeenten geëvalueerd. De algemene conclusie in alledrie de gemeenten luidt dat het deelnemen aan Bizob 'een goede zet' is geweest. Steeds vaker wordt Bizob vanaf het begin van het inkoopproces geconsulteerd. Medewerkers zien in toenemende mate de meerwaarde van Bizob in en de mogelijkheid om vanaf het begin van het inkoopproces winst te boeken. Bizob heeft een grote, ondersteunende rol.
6. De meerwaarde van Bizob komt volgens betrokkenen vooral tot uiting bij de bewaking van de procesgang, kennis en ervaring met inkoopvoorwaarden, kennis van de markt, het voeren van onderhandelingen en de rol van conflictbemiddelaar tussen opdrachtgever en –nemer. Uit de interviews blijkt dat zowel de gemeentelijke organisaties als Bizob in toenemende mate de samenwerking waarderen. De financiële voordelen, vooral in het geval van regionale (gezamenlijke) inkoop, worden binnen de drie gemeenten onderschreven. Ook het stellen van

eisen aan de opdrachtnemer (offertes) is door Bizob geprofessionaliseerd. Alom wordt gesteld dat Bizob ‘een goede investering’ is.

7. Wel worden in de interviews ook verbeterpunten aangeleverd voor de samenwerking met Bizob. In de eerste plaats heeft de tussenkomst van Bizob bij inhuurtrajecten soms tot gevolg dat er meer gestuurd wordt op prijs dan op kwaliteit. Voorts is door regionale inkoop de gemeente soms kwalitatief goede leveranciers/bureaus kwijtgeraakt. Daarnaast bestaat er de wederzijdse behoefte om Bizob in de fasen van bewaking en nazorg meer te betrekken, met name als bewaker van het proces in de richting van marktpartijen (contractnaleving).
  - In de Bizob-evaluatie van de gemeente Deurne staat het voornemen om elk inkooptraject kort na afloop te evalueren, zodat men directer en eerder kan sturen op verbeteringsuggesties. Verder wordt in deze evaluatie aanbevolen om meer aandacht te besteden aan het opstellen van goede selectiecriteria in het voortraject (programma van eisen). Ook wordt aanbevolen om een centrale database in te stellen voor het contractbeheer.
  - In de Bizob-evaluatie van de gemeente Asten wordt gesteld dat de communicatie rond gezamenlijke trajecten beter kan, dat planningen niet altijd worden gerealiseerd (veelal vanwege de grotere complexiteit dan vooraf ingeschat), en dat Bizob nog onvoldoende tijdig betrokken wordt bij de opstart van inkoopprocessen.

#### *Algemeen*

8. Over het algemeen kan worden geconstateerd dat evaluatie als sturingsmiddel wel bestaat, maar nog geen gemeengoed binnen de gemeentelijke organisatie is. De nut- en noodzaak van evaluatie wordt veelal niet ervaren als inhuurtrajecten goed zijn verlopen. Een evaluatie wordt vaak pas nuttig geacht als trajecten zijn misgelopen. ‘Er wordt gestuurd op incidenten’, aldus een geïnterviewde. In de incidentele gevallen waarin wel sprake is geweest van een ‘echte’ evaluatie is dit door betrokkenen als zeer nuttig en leerzaam ervaren. Wel wordt de kanttekening geplaatst dat meer evaluaties ook leiden tot meer bureaucratie.
9. De gemeenten zouden volgens Bizob het belang van een goede evaluatie onvoldoende erkennen. Een gedegen evaluatie na de realisatie van het inkooptraject levert input op voor een soortgelijke herhalingsinkoop. Inmiddels lopen de gemeenten Deurne en Asten mee in het Rijksproefproject PIANOo (Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers) in het kader van evaluatie van inkoop en aanbesteden.
10. Voorts wordt in alledrie de gemeenten beaamd dat te weinig van elkaar wordt geleerd. Zij zien hierbij een rol voor Bizob weggelegd om de ervaringen tussen de gemeenten beter te laten delen. Bizob geeft aan dat het delen van specialistische kennis tussen de gemeenten ‘nog maar mondjesmaat’ gebeurt. Deurne zou hier positiever tegenover staan dan Asten en Someren.

## **2.5. Dossiervorming**

In deze laatste paragraaf komt de vraag aan de orde of door middel van de dossiervorming het verloop van de opdracht kan worden gevolgd.

1. De Rekenkamercommissie constateert dat er geen sprake is van een voorgeschreven structuur voor de opbouw en indeling van dossiers voor de inhuur van derden. In Deurne, Asten en Someren zijn vrijwel geen expliciete, interne aanwijzingen voor de dossiervorming voor de inhuur van derden aangetroffen. Evenmin was daarvan sprake op afdelingsniveau. Wel is in de gemeente Deurne in het protocol *Inkoop- en aanbestedingsbesluit gemeente Deurne 2005* expliciet een richtlijn opgenomen voor de dossiervorming in trajecten waarbij Bizob is betrokken. In artikel 10 staat onder meer: ‘Van elke aanbesteding zal conform het in bijlage 1 opgenomen



model een dossier worden bijgehouden door Bizob. (...) In het dossier wordt tevens een formulier inkoop- en aanbestedingsresultaat opgenomen.’ Deze richtlijn is vooral bedoeld voor aanbestedingstrajecten, niet voor de veelal ‘kleinere’ inkooptrajecten, zoals het geval is bij de vormen van tijdelijke inhuur van derden die in dit onderzoek zijn onderscheiden.

2. Voorts beschikken Deurne, Asten en Someren niet over een centraal contractenregister of andere administratie waarin de inhuur van derden op centraal niveau wordt bijgehouden. Gedurende een inhuurproces vindt dossiervorming plaats op afdelingsniveau (de betrokken budgethouder/projectleider). Als een proces is afgerond wordt het dossier in beperkte mate ter beschikking gesteld van het centrale archief binnen de gemeente. Daarnaast houdt ook de Bizob-medewerker een eigen dossier bij ten behoeve van de Bizob-organisatie, voorzover Bizob bij een inkoop- of aanbestedingsproces betrokken is geweest (is in het onderzoek van de Rekenkamercommissie niet of nauwelijks het geval). De Rekenkamercommissie wil hierbij opmerken dat de gevraagde dossiers – voorzover aanwezig in het archief – in Someren en Asten tijdig en adequaat zijn aangeleverd.
3. Uit dossieronderzoek blijkt dat de dossiervorming van een inhuurtraject in alledrie de gemeenten niet op orde is. In de dossiers zijn veelal alleen stukken te vinden van het begin van het inhuurtraject, zoals de offerte van het bureau die uiteindelijk de opdracht is gegund en de officiële opdrachtverlening. Er zijn niet of nauwelijks stukken aangetroffen van hoe het proces daarna is verlopen. Illustratief is de volgende, openhartige, opmerking van een afdeling bij de aanlevering van de dossiers: ‘Tijdens het onderzoek is gebleken dat een groot aantal offertes, met name uit 2005, niet bij registratuur zijn ingediend. Daardoor is het ondoenlijk (...) om de gevraagde informatie (...) boven tafel te krijgen. Als gevolg van [deze] situatie ontbreekt een groot aantal offertes en opdrachten. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat de afdeling (...) het inkoopbeleid van de gemeente (...) zorgvuldig toepast. Opdrachten en aanbestedingen worden nu ook consequent geregistreerd en aangeboden aan registratuur, zodat volledige dossiervorming plaatsvindt.’
4. Uit de stukken die wel zijn aangetroffen – offertes, opdrachtverleningen, declaraties – blijkt dat deze in hoge mate voldoen aan de eisen zoals die in de beleidsregels (o.a. IAP) zijn vastgelegd. In veruit de meeste aangetroffen opdrachtverleningen zijn de kwaliteitseisen helder omschreven. Voorts vindt in de opdrachtverleningen kostenbeheersing plaats door het opnemen van een maximum bedrag waarbinnen de opdracht dient te worden vervuld. Een kenmerkende passage in de opdrachtverleningen luidt: ‘Vergoedingen voor meerwerk worden door ons alleen gedaan indien wij daar vooraf duidelijke afspraken over hebben gemaakt en opdracht voor hebben gegeven’.
5. De Rekenkamercommissie kan op basis van de aangeleverde dossiers echter niet of nauwelijks inzicht verkrijgen in:
  - a. de overweging om tot inhuur over te gaan;
  - b. het verloop van de selectieprocedure (er zijn slechts enkelvoudige offertes in de dossiers aanwezig, de motivatie van de uiteindelijke keuze ontbreekt);
  - c. eventuele bijstellingen tijdens de uitvoering van de opdracht;
  - d. de evaluatie en déchargeverlening (vaak omdat ze eenvoudigweg niet hebben plaatsgevonden).
6. In de gemeente Deurne wordt vanuit de directie bevestigd dat er in de organisatie geen cultuur heerst van ‘alles vastleggen’. Het vastleggen van alle documenten in een dossier wordt niet als zinvol ervaren, zeker niet als trajecten naar tevredenheid verlopen. Wel zijn er verbeterlagen gaande, mede naar aanleiding van de kritische opmerkingen van de accountant in 2005 over de archivering van de offerteprocedure.
7. In de gemeente Asten wordt aangegeven dat de dossiervorming van kleinere inhuurtrajecten enigszins gebrekkig plaatsvindt op de afdelingen. Erkend wordt dat dit nog geen perfect proces is. Met het proces van vastlegging in dossiers is in 2005 een verbeterlag gemaakt. Gesproken wordt van een ‘groei-traject’.

8. In de gemeente Someren pleiten enkele geïnterviewde afdelingshoofden voor het neerleggen van de verantwoordelijkheid voor de archivering van het inkoopproces op de afdelingen zelf, zodat de kwaliteit kan worden gewaarborgd.

### 3. Conclusies

De conclusies in dit hoofdstuk zijn gerelateerd aan het normenkader zoals dat in hoofdstuk 1, paragraaf 3 is geformuleerd.

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is meerledig en luidt:

*Wat is het bedrag dat de gemeenten Deurne, Asten en Someren in 2005 en 2006 uitgaven aan de inhuur van derden? En hoe worden derden door deze gemeenten ingehuurd en voldoet deze inhuur aan de gestelde of de te stellen eisen?*

De Rekenkamercommissie komt op basis van deze centrale vraagstelling tot de volgende conclusies:

#### Omvang kosten

1. De gemeenten Asten en Someren hebben op vrij eenvoudige wijze helder inzicht geboden in de uitgaven aan tijdelijke inhuur van derden in de onderzochte periode. In de gemeente Deurne heeft dit proces meer tijd in beslag genomen, maar ook in deze gemeente is uiteindelijk helder inzicht geboden in de omvang van de kosten van inhuur derden. In paragraaf 2.2. zijn de precieze bedragen al vermeld.
2. De Rekenkamercommissie kan geen oordeel geven over de meest gewenste omvang van de inhuur van derden, niet alleen omdat daarvoor geen landelijke of lokale norm bestaat, maar ook omdat niet de omvang als zodanig relevant is, maar de vraag of die omvang past bij een doelmatig en doeltreffend georganiseerde inhuur van derden in de betrokken gemeente. Dat laat onverlet dat de omvang van de inhuur van derden in de gemeente Asten opvallend sterk (absoluut en relatief) afwijkt van de omvang in de twee andere gemeenten, ook als men kijkt naar de afdelingen waar het merendeel van de inhuur plaatsvindt. De vraag rijst dan ook waardoor dat verschil wordt veroorzaakt en of, en zo ja in welke van de gemeenten, sprake is van een minder optimale inhuur van derden.

#### Beleidskader

3. In alledrie de gemeenten is sprake van een heldere procedure voor het inkoop- en aanbestedingsproces, ontwikkeld door het regionale inkoopbureau Bizob. Deze procedure is echter in veel mindere mate van toepassing voor de tijdelijke inhuur van onderzoek- en adviesbureaus en projectleiders waarbij Bizob niet of nauwelijks betrokken wordt.
4. Bovendien hebben de gemeenteraden van Asten en Someren geen uitgangspunten van financiële, procedurele of inhoudelijke aard geformuleerd voor de inhuur van derden. De gemeenteraad van Deurne heeft in het raadsprogramma slechts een beperkte en globale richtlijn geformuleerd voor de inhuur van derden. De *make or buy* beslissing wordt nu steeds *ad hoc* genomen, omdat een op een strategische visie gebaseerd beleidskader ontbreekt.

#### Procedure

5. De Rekenkamercommissie concludeert dat het nog geen gemeengoed is om de aanwezige richtlijnen en kaders te hanteren bij de inhuur van derden. De medewerkers in alledrie de gemeenten hanteren de inkoop en aanbestedingsprocedure zoals door Bizob ontwikkeld vooral in de eerste drie inkoopfasen (afweging, selectie en contractering). De procedures worden niet of nauwelijks gevolgd in de daaropvolgende fasen van bewaking en nazorg. Vooral het kritisch volgen van de uitvoering van de opdracht door het ingehuurde bureau of projectleider en de evaluatie van het beoogde resultaat (doel) schiet tekort.
6. Specifiek voor de gemeente Someren concludeert de Rekenkamercommissie dat de 'Mandaatregeling gemeente Someren 2005' met bijbehorend mandaatregister aan

afdelingshoofden slechts beperkte uitvoerende bevoegdheden geeft. Deze omvatten niet het inhuren van derden. Toch is veelal de opdracht tot inhuur gegeven door een afdelingshoofd met als argument dat dit zijn grondslag zou vinden in de afdelingsplannen. De Rekenkamercommissie acht deze grondslag onjuist.

#### Dossiervorming

7. De Rekenkamercommissie is door de tekortschietende dossiervorming slechts in beperkte mate in staat tot een gewogen oordeel te komen over de vraag of de algemene regels en procedures in de praktijk goed worden nageleefd. Zo ontbreekt als regel doelomschrijving en beoogd resultaat van de inhuur, inzicht in bereikte resultaten, evaluatie na afloop en zijn dossier/ dossierstukken niet compleet of op verschillende plaatsen in de organisatie aanwezig. Ook zijn geen duidelijke déchargeverleningen in de dossiers aangetroffen. Omwille van de controleerbaarheid en transparantie acht de Rekenkamercommissie een adequate dossiervorming, zeker ook met het oog op mogelijke klachten en juridische procedures, van essentieel belang.

## 4. Aanbevelingen

### Beleidskader

1. De gemeenteraden van Asten en Someren zouden een specifiek beleidskader voor inhuur van derden kunnen formuleren waarin tevens wordt aangegeven welke informatie de gemeenteraad dient te ontvangen om jaarlijks over het gevoerde inkoop- en aanbestedingsbeleid (inclusief Bizob) te kunnen oordelen en zo nodig bij te sturen. De gemeenteraad van Deurne zou het in het raadsprogramma 2006-2010 geformuleerde uitgangspunt kunnen aanscherpen en uitbreiden tot een beleidskader voor het totale proces van inhuur. In dit beleidskader voor de inhuur van derden zou aan de orde kunnen komen:
  - de relatie tussen taken, kwaliteit en capaciteit van de formatie en inhuur;
  - het onderscheid eenmalige en raamcontracten;
  - de ijkpunten voor de evaluatie;
  - en een rapportagemodel waardoor op objectieve en systematische wijze beoordeeld kan worden of de praktijk van inhuur overeenkomstig het afgesproken beleidskader is geweest.
2. Het beleidskader acht de Rekenkamercommissie ook nodig voor het ambtelijk management: zonder een beleidskader met normen is de beheersing van de inhuur onmogelijk. Dit geldt in het bijzonder voor de gemeente Asten waar het management regelmatig aandacht vraagt voor de verhouding tussen de ambities van de gemeenteraad en het college en de grip op de werkprocessen in de ambtelijke organisatie. Beter ware dat de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders via het af te spreken beleidskader de afstemming regelt tussen de door de gemeenteraad gewenste activiteiten en door het ambtelijk management te beheersen productie. Dit kan betekenen: geen derden inhuren wanneer dit intensieve begeleiding en toezicht op de voortgang en kwaliteit van de uitvoering vereist en/of de opdracht niet scherp gedefinieerd kan worden. Voorts geeft de dialoog in de gemeenteraad van Asten over het beleidskader voor inhuur het college van burgemeester en wethouders de gelegenheid om, gelet op de omvang van de inhuur in het totaal en in de taakvelden openbare werken, bouwen, wonen en milieu in het bijzonder, het achterliggende beleid te expliciteren en aan de gemeenteraad voor te leggen. Daarbij dient in ieder geval de vraag aan de orde te komen of bij deze structurele behoefte aan inhuur het optimum tussen zelf doen en inhuren wel bereikt is.

### Procedure

3. Voor de ambtelijke organisatie geldt: volg consequent de stappen zoals omschreven in de Inkoop- en Aanbestedingsprocedure, waarbij meer aandacht dient uit te gaan naar de fasen van bewaken en nazorg (zie ook aanbeveling onder punt 6). In het verlengde hiervan beveelt de Rekenkamercommissie aan om de planning en control op de naleving van de inkoop- en aanbestedingsregels te verstevigen.
4. Ook zou voor de inhuur van derden meer gebruik gemaakt kunnen worden van de expertise en bemiddeling van Bizob, bijvoorbeeld bij het afsluiten van raamcontracten met aanbieders. Daarmee is naar verwachting financieel voordeel te behalen. Voorts zouden in Bizob-verband ook initiatieven kunnen worden ontwikkeld om tot verdere samenwerking met andere gemeenten te komen voor het gezamenlijk in dienst nemen en uitwisselen van specialisten.
5. Specifiek voor de gemeente Someren beveelt de Rekenkamercommissie aan de “Mandaatregeling gemeente Someren 2005” met bijbehorend mandaatregister te actualiseren. De formele regelgeving daarvan zou moeten sporen met de dagelijkse praktijk.

### Resultaat en evaluatie

6. Voor bij inhuur betrokken ambtenaren geldt: houd tussentijdse evaluaties en stel een standaard productevaluatie op na afloop van ieder inhuurproces. Evalueer, ook samen met de uitvoerende partij, het eindresultaat en het proces. Deze evaluatie is een logische afsluiting in de laatste fase van het inhuurproces. Probeer van deze evaluatie een leerproces te maken. Een belangrijke vraag daarbij is: Welke kennis heeft de externe organisatie ingebracht en kan deze kennis op enigerlei wijze worden overgenomen door het eigen personeel zodat toekomstig inhuren voor dergelijke taken overbodig wordt?

### Dossiervorming

7. Voor de ambtelijke organisatie geldt: stel duidelijke regels op voor de dossiervorming. Uit het dossier moet kunnen worden opgemaakt hoe de inhuur van begin tot eind is verlopen (reconstructie) en of daarbij de regels zijn gevolgd. Een dossier dient tenminste te bevatten: (1) de overweging waarom er niet is gekozen voor de inzet of opleiding van eigen medewerkers, (2) de reden(en) waarom voor een bepaalde opdrachtnemer is gekozen, (2) de opdrachtverlening, (3) verslagen van voortgangsgesprekken, (4) eventuele wijzigingen in de oorspronkelijke opdracht, (5) (een verwijzing naar) het resultaat, (6) de inhoudelijke en financiële déchargeverlening en (7) de evaluatie. Deze regels zouden in de vorm van een checklist of handleiding beschikbaar kunnen komen voor ambtenaren bij de uitvoering van hun werkzaamheden.
8. Binnen het verband van het regionale inkoopbureau Bizob zou een centrale kennisbank ontwikkeld kunnen worden, waarin de gegevens over de inhuur van derden – per bedrijf en persoon – worden opgeslagen, zoals opgedane praktijkervaringen, knelpunten/problemen, leereffecten, eendoordeel en prijs-prestatieverhouding. Hierdoor is voor alle deelnemende gemeenten snel informatie terug te vinden over ingehuurde derden. Het is primair in het eigen belang ervoor te zorgen dat er naslag is en kan zijn, ook ten behoeve van de verantwoording aan anderen, zoals directie, college en gemeenteraad. Maar ook voor de toetsing, zowel intern als extern, voor het doeltreffend, doelmatig en rechtmatig handelen.

## 5. Zienswijze van het college van burgemeester en wethouders

Aan de Rekenkamercommissie  
Van de gemeente Asten

Behandeld door:	W. Verberkt
Doorkiesnr.:	323
Onderwerp:	Onderzoek inhuur derden
Uw brief:	7 september 2007
Uw kenmerk:	-
Ons kenmerk:	AST07/4073/m (PZ)-DIR
Bijlage(n):	-
Datum:	9 oktober 2007

Geachte voorzitter heer drs. G.J.J. Schinck,

In uw brief stelt u ons college in de gelegenheid te reageren op uw onderzoeksrapport over de Inhuur van Derden.

Wij hebben uw rapport in onze vergadering van 9 oktober jl. behandeld. Wij verontschuldigen ons voor de vertraging. De reden daarvan is reeds met u besproken door de raadsgriffier en onze secretaris.

Wij hebben uw onderzoeksrapport als positief beoordeeld en wij onderschrijven de aanbevelingen/conclusies grotendeels.

Wij plaatsen enkele kanttekeningen.

- Het “grotendeels” zit in de omvang van de aanbeveling over het beleidskader. Wanneer u bedoelt dat er telkens procesafspraken gemaakt moeten worden bij de aanvang van activiteiten waarbij derden worden ingezet, dan achten wij dit zinvol bij de grotere werken en projecten. Ons inziens moet daarbij voorkomen worden dat een bureaucratische benadering van een managementinstrument (wat inzet van –extern- personeel toch is) ontstaat. Wanneer u bedoelt dat een beleidsuitspraak moet worden gedaan over de verhouding tussen werklust en de inzet van personeel én de inzet van externen in het algemeen, dan onderschrijven wij dit. Het is goed dat in onze organisatievisie duidelijk wordt gemaakt hoe een bepaalde ambitie moet en kan worden verwezenlijkt. Overigens gaat ons bedrijfsplan 2006-2009 ook al op deze materie in.
- Er ligt een duidelijke relatie tussen de bestuurlijke ambities en de inzet van personeel. Wat in de onderzoeksjaren extra invloed heeft gehad op de hoogte van de inhuurkosten is het grote en complexe project Riolering Buitengebied.
- Een aantal aanbevelingen komen overeen met onze conclusies en verbeterpunten in de evaluatie van BIZOB. Een voorbeeld is uw opmerking op pag. 13 van het rapport over het selectieproces offertes, het administreren van de selectiekeuze.

Wij danken u voor uw inzet en rapportage.

Met vriendelijke groet,  
college van burgemeester en wethouders van Asten,  
de secretaris, de burgemeester,  
mr. W.M.A. Verberkt ir. J. Beenakker

## 6. Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie waardeert het positieve oordeel van het college van burgemeester en wethouders over het onderzoeksrapport. Voorts wil de Rekenkamercommissie als volgt reageren op de gemaakte kanttekeningen.

1.

De Rekenkamercommissie deelt de opmerking van het college dat voorkomen moet worden dat een bureaucratische benadering bij inhuur van derden ontstaat. De Rekenkamercommissie acht het dan ook begrijpelijk dat procesafspraken alleen zinvol worden geacht bij de grotere werken en projecten. Wel wil de Rekenkamercommissie benadrukken dat ook bij kleinere werken en projecten de bestaande regels en afspraken voor de inhuur van derden dienen te worden nageleefd. Voorts acht de Rekenkamercommissie de aandacht in het bedrijfsplan 2006-2009 voor de verhouding tussen ambities en de gevolgen voor de werklust en de inzet van personeel een goede ontwikkeling.

2.

De opmerking van het college dat de hoogte van de inhuurkosten in de onderzoeksjaren 2005 en 2006 extra zijn bepaald door het project 'Riolering Buitengebied' beschouwt de Rekenkamercommissie als een nadere verklaring. De Rekenkamercommissie heeft hierover verder geen oordeel.

3.

De Rekenkamercommissie heeft bij het opstellen van de bevindingen uiteraard gebruik gemaakt van de eerdere evaluatie van de deelname aan BIZOB door de gemeentelijke organisatie. De overeenkomende aanbevelingen in beide rapporten kunnen in die zin worden opgevat als een extra aansporing om te worden uitgevoerd.

Vorenstaande geeft de Rekenkamercommissie geen aanleiding wijzigingen in haar rapport aan te brengen.



## Bijlage 1: Lijst van geïnterviewde personen

<i>Datum</i>	<i>Naam</i>	<i>Omschrijving functie</i>
3 april 2007	M. Stuijts B. van Brunschot W. Bak R. Rheiter R. van Bree	Directeur Bizob Inkoopmanager Bizob Locatiemanager Asten Locatiemanager Someren Locatiemanager Deurne
3 april 2007	T. de Kok C. Derijck G. Knibbeler	Gemeentesecretaris (Someren) Hoofd Bedrijfsbureau (Someren) Senior personeelsconsulent (Someren)
10 april 2007	H. Schimmel J. van Horne M. Lammers	Hoofd Realisatie, Beheer en Onderhoud a.i. (Someren) Hoofd afdeling VROM (Someren) Senior beleidsmedewerker afd. Maatschappelijke Ontwikkeling (Someren)
17 april 2007	N. van Leeuwen P. van Laarhoven G. Janssen	Hoofd afdeling Economie/Projecten (Deurne) Hoofd afdeling Leefbaarheid (Deurne) Medewerker Juridische Zaken (Deurne)
17 april 2007	R. Kruidierink H. Stultiens H. Moors  H. van Holstein	Hoofd afdeling Beheer Openbaar Ruimte (Deurne) Teamleider Openbare Ruimte (Deurne) Medewerker afdeling Economie, actualisering bestemmingsplannen (Deurne) Teamleider Vastgoed Beheer
24 april 2007	W. Verberkt T. Sprangers J. Snelders E. Starmans	Gemeentesecretaris (Asten) Loco-gemeentesecretaris (Asten) Hoofd afdeling Middelen (Asten) Coördinator Inkoop (Asten)
1 mei 2007	T. Waals T. Koolen M. Wijngaard	Hoofd afdeling Openbare Werken (Asten) Hoofd afdeling Bouwen, Wonen en Milieu (Asten) Hoofd afdeling Inwonerszaken (Asten)
5 juni 2007	M. Bergmans	Adjunct-directeur (Deurne)