

Baas in eigen huis

Onderzoek naar de inhuur van derden in de gemeente Nieuwkoop

Rekenkamer Nieuwkoop



Concept rapport

Onderzoekers

Dr. R.G. (Renée) van Os

Drs. M.J.J. (Mathijs) van den Heuvel

P.M. (Pippa) Groeneberg, MA

Contactpersoon

Renée van Os

[t] 06 – 260 489 80

[e] vanos@necker.nl

Kenmerk

LI 11426

Datum

19 november 2008

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	3
BESTUURLIJK RAPPORT	5
Bestuurlijke boodschap	7
Beantwoording centrale vraagstelling	7
Conclusies en aanbevelingen	8
Bestuurlijke reactie	11
Nawoord rekenkamer	15
BEVINDINGENRAPPORT	17
1 Geen strategisch beleid inhuur derden	19
1.1 Beleidskader	19
1.2 Toetsing beleidskader aan normen	23
2 Externe inhuur in de praktijk	24
2.1 Procedure inhuur externen	24
2.2 Analyse praktijk	26
2.3 Toetsing praktijk aan normen	31
Bijlage 1 Verantwoording onderzoeksaanpak	35
Bijlage 2 Normenkader	37
Bijlage 3 overzicht geïnterviewde personen	39

BESTUURLIJK RAPPORT

BESTUURLIJKE BOODSCHAP

In de maanden april - augustus 2008 heeft de rekenkamer Nieuwkoop een onderzoek gedaan naar inhuur derden in de gemeente Nieuwkoop in de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2007. Specifiek heeft de rekenkamer gekeken naar de kwaliteit van de sturing door de gemeente. Dit hoofdstuk beantwoordt de centrale vraagstelling van het onderzoek. Ook bevat dit hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

Beantwoording centrale vraagstelling

De vraagstelling van het rekenkameronderzoek was:

Wat is de kwaliteit van de sturing op de inhuur van derden in de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2007 in de gemeente Nieuwkoop?

Kwaliteit definieert de rekenkamer als doeltreffendheid en doelmatigheid en (in mindere mate) rechtmatigheid. In het onderzoek heeft de rekenkamer zowel naar beleidsformulering als naar het procesverloop van inhuurtrajecten gekeken. In het bevindingsrapport worden deze aandachtspunten respectievelijk in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 behandeld. Daarnaast gaat hoofdstuk 3 ook in op de waarborgen voor een rechtmatige en doeltreffende inhuur. Deze drie aandachtspunten worden hieronder kort aangestipt ter beantwoording op de centrale vraagstelling:

Met betrekking tot de **beleidsformulering** constateert de rekenkamer dat de nieuwe gemeente Nieuwkoop (nog) niet beschikt over een strategisch beleidskader met betrekking tot de inhuur van derden. Wel bestaan er twee documenten binnen de gemeente met praktische richtlijnen voor inhuurtrajecten. In het onderzoek is naar voren gekomen dat deze twee documenten als werkdocumenten fungeren binnen de ambtelijke organisatie: de afdelingshoofden hebben zich gecommitteerd aan de werkwijze zoals beschreven in deze documenten.

Met betrekking tot het **doelmatig procesverloop** van inhuurtrajecten, is in het onderzoek duidelijk geworden dat het initiatief voor externe inhuur primair ligt bij de afdelingsmanagers. Deze bereiden het proces voor en vullen een formulier 'aanvraag externe inhuur' in. Dit formulier wordt ondertekend door de directeur Bedrijfsvoering.¹ Er is geen controle op hoe een afdelingsmanager de procedure doorloopt. Dit past ook niet het concept 'integraal management' volgens de geïnterviewden.

Het proces is vastgelegd in twee werkdocumenten. Daarnaast zijn er binnen de organisatie twee afdelingen/personen die er op toezien dat afdelingsmanagers de juiste procedure volgen: een medewerker van de afdeling Bedrijfsondersteuning, en de verplichtingenadministratie (deze controleert daarnaast ook de medewerker van de afdeling Bedrijfsondersteuning). Overzichten van externe inhuur worden besproken in het management team (MT), waarin alle afdelingsmanagers zitten.

¹ Per 1 januari 2008 is deze procedure veranderd. De afdelingsmanagers hebben meer verantwoordelijkheid gekregen: inhuurtrajecten die vanuit het decentrale budget van de afdeling betaald kunnen worden, hoeven niet meer ter goedkeuring voorgelegd te worden.

Sinds oktober 2007 streeft de ambtelijke organisatie ernaar de externe inhuur terug te dringen, en meer gebruik te maken van de beschikbare formatie. In het onderzoek is naar voren gekomen dat dit op korte termijn niet altijd lukt: vacatures blijven soms langdurig open. Het tijdelijk aantrekken van een externe is dan noodzakelijk om als gemeente wel de basistaken uit te kunnen blijven voeren. De rekenkamer vindt het in dit kader noemenswaardig op te merken dat medio 2008 het aantal openstaande vacatures aanzienlijk minder is dan in 2007.

De rekenkamer constateert qua **doeltreffendheid** dat in het proces van inhuur de *behoeftestelling* voldoende in kaart wordt gebracht. Afdelingsmanagers bespreken de noodzaak tot inhuur met de directeur Bedrijfsvoering, op het aanvraagformulier staat een probleemformulering (bijvoorbeeld opvullen vacature) en het doel van de inhuur (taakomschrijving) vermeld. Wel valt het de rekenkamer op dat het 'waarom' van het inhuren van een bepaalde externe niet schriftelijk wordt vastgelegd in het dossier. Vooral het waarom van een verlenging van een contract staat niet helder weergegeven. Ook de *financiële beheersing* lijkt in de organisatie ruim voldoende geborgd: zo worden bijvoorbeeld over meerwerk duidelijke afspraken gemaakt. Wel staan wijzigingen/aanvullingen met de hand bijgeschreven. Qua *sturing* constateert de rekenkamer dat deze in de onderzochte gevallen sterk bij de afdelingsmanagers is belegd: de afdelingsmanager stelt vooraf criteria op voor de kandidaat, houdt toezicht op het functioneren van de externe, en legt hierover verantwoording af aan de directeur Bedrijfsvoering. Wel constateert de rekenkamer ook hier dat deze zaken matig of niet worden vastgelegd in een dossier. Qua **rechtmatigheid** worden opdrachten, indien wettelijk noodzakelijk, meervoudig aanbesteed. Daarnaast controleert de accountant de rechtmatigheid van de inhuur van externen.

Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer formuleert in aansluiting op de beantwoording van de centrale vraag een aantal conclusies en aanbevelingen. Deze hebben betrekking op de specifieke aandachtspunten binnen het onderzoek en zijn:

- Beleidsformulering externe inhuur
- Kwaliteit procesverloop inhuurtrajecten
- Waarborgen voor rechtmatige en doeltreffende inhuur

Beleidsformulering externe inhuur

Conclusie 1

De kwaliteit van de werkdocumenten met praktische richtlijnen voor de ambtelijke organisatie is goed. In de periode vlak na de fusie boden deze houvast voor de organisatie. Medio 2008 heeft de rekenkamer geconstateerd dat de ambtelijke organisatie bezig is dit beleid aan te scherpen. Een strategisch beleidsdocument waarin doelen van externe inhuur expliciet staan vastgelegd, ontbreekt echter (nog).

Aanbeveling 1

Stel op korte termijn een strategische visie vast waarin doelstellingen van externe inhuur zijn vastgelegd.

Neem hierin ook een beargumenteerde lange termijn visie in op hoe om te gaan met inhuur van derden. Aspecten die in deze visie aan de orde zouden kunnen komen zijn bijvoorbeeld:

- Wat zijn gemeentelijke kerntaken en hoe vullen we die in (zelf doen of inhuren)?
- Op welke terreinen is sprake van schaarste in de arbeidsmarkt en hoe gaan we daarmee om?
- Voor welke taken is specialistische kennis nodig en hoe willen we deze kennis borgen?
- Hoe en in hoeverre zetten we in op werving en behoud van jong talent?

Een dergelijke visie hoeft niet als een keurslijf voor individuele gevallen te gelden. Dat zou ook niet passen in de filosofie van 'integraal management'. Wel zou de visie als *afwegingskader* kunnen gelden voor individuele gevallen. Afwijken is dan mogelijk mits beargumenteerd.

Kwaliteit procesverloop inhuurtrajecten

Conclusie 2

De rekenkamer constateert dat het proces van inhuur van externen in de regel doelmatig verloopt. Verantwoordelijkheden van betrokkenen zijn helder, en worden door hen nageleefd. Er is sinds een jaar duidelijk sprake van een streven om de inhuur van externen zoveel mogelijk te beperken. Dit is echter niet in alle gevallen te voorkomen.

Waarborgen voor rechtmatige en doeltreffende inhuur

Conclusie 3

De rekenkamer concludeert de onderzochte inhuurtrajecten starten met een behoeftestelling. Wel constateert de rekenkamer dat een duidelijke motivatie (“(waarom) is inhuur de enige optie?”) niet schriftelijk is vastgelegd. De rekenkamer constateert ook dat contracten met externen vaak verlengd worden zonder dat deze verlengingen in het dossier duidelijk gemotiveerd zijn.

Aanbeveling 2

De rekenkamer beveelt het college van B&W aan (in de dossiers) de motivatie om tot inhuur over te gaan duidelijker weer te geven.

Conclusie 4

De rekenkamer concludeert dat de financiële beheersing van de inhuur van externen binnen de gemeente grotendeels geborgd is. Wel is in de onderzochte gevallen niet (op schrift) te achterhalen in hoeverre de gemeente vooraf een kostenraming maakt alvorens een inhuurtraject te starten.

Aanbeveling 3

Maak voorafgaand aan een inhuurtraject een kostenraming van het inhuurtraject en leg deze vast.

Betrek hierin minimaal ramingen van de ureninzet en de doorlooptijd van de opdracht en een schatting van het tarief. Betrek eventueel ook minder te kwantificeren geschatte (positieve dan wel negatieve) effecten van inhuur (zoals leerervaringen ambtelijke organisatie of begeleidingskosten ambtelijke organisatie).

Conclusie 5

De rekenkamer concludeert dat de sturing op inhuur van externe sterk bij de afdelingsmanagers is belegd, hetgeen goed past binnen het concept van integraal management. Tegelijkertijd concludeert de rekenkamer dat de verslaglegging van inhuurtrajecten in dossiers gebrekkig is. Dit is een sturingsrisico volgens de rekenkamer, aangezien de gemeente zich bij eventuele onenigheid over de kwaliteit of volledigheid van de dienstverlening over een gebrekkige schriftelijk vastgelegde onderbouwing van haar argumenten beschikt.

Aanbeveling 4

De rekenkamer beveelt het college van B&W aan om in de dossiervorming voor inhuur van externen te verbeteren en daarin specifieke aandacht te besteden aan het functioneren van de externe.

Conclusie 6 (hangt samen met conclusie 5)

De rekenkamer concludeert dat gemeente Nieuwkoop opgedane ervaringen met inhuurtrajecten niet systematisch vastlegt en van daaruit aanwendt ten behoeve van toekomstige inhuurtrajecten. In het managementteam komt externe inhuur als onderwerp wel aan de orde, maar daar ligt geen systematische evaluatie aan ten grondslag.

Aanbeveling 5

De rekenkamer beveelt het college van B&W aan om een vast stramien op te stellen voor de evaluatie van een inhuurtraject en dit in de dossiervorming op te nemen.

Het werken met dit stramien kan er op termijn toe leiden dat organisatiebreed inzicht wordt vergaard in goede / minder goede ervaringen met bepaalde dienstverleners en/of dat inzicht wordt vergaard in aandachtspunten voor (onderdelen van) de gemeentelijke organisatie in de sturing van externen.

BESTUURLIJKE REACTIE

Rekenkamer Nieuwkoop
t.a.v. de heer drs. M.J.J. van den Heuvel
Postbus 85203
3508 AE UTRECHT

datum 13 november 2008
uw e-mail 29 oktober 2008
brief/kenmerk
ons kenmerk 08.0014601
behandeld door mr. G.G.G. Slooters
betreft Bestuurlijke reactie op het concept rapport inhuur

In het kader van het bestuurlijk wederhoor nodigt u ons uit schriftelijk te reageren op de conclusies en aanbevelingen van uw onderzoek naar de inhuur van derden in de gemeente Nieuwkoop. Met deze brief voldoen wij graag aan uw verzoek.

Wij hebben ons geconcentreerd op de aanbevelingen zoals opgenomen in het hoofdstuk *'bestuurlijke boodschap.'*

Allereerst merken we op dat de onderzoeksperiode niet representatief is. In het jaar 2007 moesten nog veel zaken tot stand worden gebracht met een, zeker aan het begin van dat jaar zeer beperkte bezetting. Het opstellen van documenten zoals genoemd in aanbeveling 1 was, gelet op alle zaken die echt moesten in het kader van de harmonisatie, niet de hoogste prioriteit. Ten aanzien van de aanbevelingen merken wij op dat deze soms wel zeer in detail gaan. De wijze van uitvoering van een aantal aspecten zijn een verantwoordelijkheid van de organisatie. Het past een college van een gemeente met onze omvang niet te sturen op details in de uitvoering. Het gaat het college om de resultaten. De visie van het management om terughoudend om te gaan met inhuur wordt door het college onderschreven.

Ten aanzien van uw conclusies en aanbevelingen :

Conclusie 1 : De kwaliteit van de werkdocumenten met praktische richtlijnen voor de ambtelijke organisatie is goed. In de periode vlak na de fusie boden deze houvast voor de organisatie. Medio 2008 heeft de rekenkamer geconstateerd dat de ambtelijke organisatie bezig is dit beleid aan te scherpen. Een strategisch beleidsdocument waarin doelen van externe inhuur expliciet staan vastgelegd, ontbreekt echter (nog)

Aanbeveling 1 : Stel op korte termijn een strategische visie vast waarin doelstellingen van externe inhuur zijn vastgelegd.

Reactie : Het college onderschrijft de conclusie. De toelichting op de aanbeveling scheidt enige verwarring. Gelet op de inhoud van het rapport heeft het onderzoek betrekking op inhuur van tijdelijk personeel ter vervanging van in de formatie opgenomen eigen bezetting of voor het uitvoeren van incidentele werkzaamheden (bijvoorbeeld harmonisatie). Het eerste aspect gaat veel breder namelijk wat doet de gemeente zelf en wat besteden we uit (make or buy). In onze gemeente is bijvoorbeeld de afvalverwerking opgedragen aan Cyclus bv. Dit is een vorm van uitbesteding van gemeentelijke taken,

zoals ook de heffing in invordering van gemeentelijke belastingen is ondergebracht bij de gemeente Alphen aan de Rijn en de milieutaken zijn ondergebracht bij de milieudienst West-Holland. De vraag of gemeentelijke taken op deze manier worden uitbesteed zal altijd onderwerp van gesprek zijn tussen college en raad en is in zichzelf een strategische afweging. Het is niet opportuun dergelijke vraagstukken in een notitie zoals bedoeld in de aanbeveling op te nemen.

Uitgangspunt voor het beleid is dat de in eigen beheer uit te voeren taken (waarvoor ook formatie beschikbaar is gesteld) door eigen medewerkers worden uitgevoerd. Dat beleid wordt ook gehanteerd. Het college is voornemens in 2009 een notitie te bespreken over wijze waarop ter vervanging cq aanvulling van eigen bezetting (conform formatie) inhuur kan plaatsvinden. Wij zien deze notitie als uitvoeringsbeleid en niet als strategisch.

Conclusie 2 : De rekenkamer constateert dat het proces van inhuur van externen in de regel doelmatig verloopt. Verantwoordelijkheden van betrokkenen zijn helder, en worden door hen nageleefd. Er is sinds een jaar duidelijk sprake van een streven om de inhuur van externen zoveel mogelijk te beperken. Dit is echter niet in alle gevallen te voorkomen.

Reactie : Het college onderschrijft deze conclusie

Conclusie 3 : De rekenkamer concludeert de onderzochte inhuurtrajecten starten met een behoeftestelling. Wel constateert de rekenkamer dat een duidelijke motivatie (“(waarom) is inhuur de enige optie?”) niet schriftelijk is vastgelegd. De rekenkamer constateert ook dat contracten met externen vaak verlengd worden zonder dat deze verlengingen in het dossier duidelijk gemotiveerd zijn.

Aanbeveling 2: De rekenkamer beveelt het college van B&W aan (in de dossiers) de motivatie om tot inhuur over te gaan duidelijker weer te geven.

Reactie : Het college onderschrijft de eerste zin in de conclusie. Ook daar waar het een eigen verantwoordelijkheid van het college betrof (inhuur gemeentesecretaris tot 1 oktober 2007) is vooraf goed gesproken over de noodzaak. Het expliciet vastleggen van de motivatie van de verlenging is een verbeterpunt, dat vanaf 1-1-2009 wordt opgenomen in het werkproces

Conclusie 4 : De rekenkamer concludeert dat de financiële beheersing van de inhuur van externen binnen de gemeente grotendeels geborgd is. Wel is in de onderzochte gevallen niet (opschrift) te achterhalen in hoeverre de gemeente vooraf een kostenraming maakt alvorens een inhuurtraject te starten.

Aanbeveling 3 : Maak voorafgaand aan een inhuurtraject een kostenraming van het inhuurtraject en leg deze vast.

Reactie : Het college onderschrijft dat er in voldoende mate sprake is van borging. Het college heeft, mede ter beheersing van de kosten, de ambtelijke organisatie opgedragen in 2009 nog terughoudender om te gaan met inhuur.

Conclusie 5 : De rekenkamer concludeert dat de sturing op inhuur van externe sterk bij de afdelingsmanagers is belegd, hetgeen goed past binnen het concept van integraal management. Tegelijkertijd concludeert de rekenkamer dat de verslaglegging van inhuurtrajecten in dossiers gebrekkig is. Dit is een sturingsrisico volgens de rekenkamer, aangezien de gemeente zich bij eventuele onenigheid over de kwaliteit of volledigheid van de dienstverlening over een gebrekkige schriftelijk vastgelegde onderbouwing van haar argumenten beschikt.

Aanbeveling 4 :De rekenkamer beveelt het college van B&W aan om in de dossiervorming voor inhuur van externen te verbeteren en daarin specifieke aandacht te besteden aan het functioneren van de externe.

Reactie : In een enkel geval waarbij de kwaliteit als onvoldoende werd beoordeeld is dit met de opdrachtnemer op afdoende wijze afgewikkeld. De aanbeveling 4 zal vanaf 1 januari 2009 worden opgenomen in het werkproces. Dit is ook onze reactie bij conclusie 6 en aanbeveling 5.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Nieuwkoop

mr. G.G.G. Slooters
gemeentesecretaris

F. Buijserd
burgemeester

NAWOORD REKENKAMER

De rekenkamer heeft met tevredenheid gelezen dat het college van Burgemeester en Wethouders de belangrijkste conclusies van het onderzoek naar de inhuur van derden in de gemeente Nieuwkoop onderschrijft. Zij geeft aan in 2009 aan de slag te gaan met een strategische visie met betrekking tot de inhuur van derden in de gemeente, en daarnaast een verbeteringslag te willen maken met de dossiervorming, zoals het opnemen van een duidelijke motivatie om over te gaan tot inhuur, en stukken waarin het functioneren van de externe wordt geëvalueerd. Ook geeft het college aan in 2009 nog terughoudender te willen zijn in de inhuur van derden.

Het college geeft tegelijkertijd aan dat een goede dossiervorming de verantwoordelijkheid is van de betreffende afdelingsmanager. Het zou de rekenkamer dan ook willen adviseren voor ieder inhuurtraject een compleet dossier aan te leggen. Hier hoort wat betreft de rekenkamer, naast een motivatie, ook een duidelijke kostenraming bij die voortvloeiend uit een traject opgesteld wordt.

Wat betreft de opmerking van het college over de onderzoeksperiode erkent de rekenkamer dat het jaar 2007 wat betreft externe inhuur een bijzonder jaar is geweest, gelet op de recente fusie tussen de voormalige gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar. Daarom heeft de rekenkamer in het rapport - indien afwijkend - de in 2008 geldende richtlijnen ook benoemd. De rekenkamer heeft er bewust voor gekozen geen trajecten te bestuderen die na 1 januari 2008 gestart zijn, vanwege de hoge kans dat deze trajecten gedurende het onderzoek (medio 2008) nog niet afgerond zouden zijn. Daarnaast is de rekenkamer van mening dat, juist door de inhuur van derden in de beginfase van de nieuwe gemeente te bestuderen, de aanbevelingen van de rekenkamer adequaat ingepast kunnen worden in het beleid wat momenteel nog vormgegeven wordt.

BEVINDINGENRAPPORT

1 GEEN STRATEGISCH BELEID INHUUR DERDEN

In dit hoofdstuk staat het beleid met betrekking tot de inhuur van derden van de gemeente Nieuwkoop beschreven. Onderstaand kader bevat een korte samenvatting.

Korte samenvatting beleidskader

De nieuwe gemeente Nieuwkoop beschikt nog niet over een strategisch beleidskader met betrekking tot de inhuur van derden. In de **Nota aanbestedingsbeleid** (2007) is in algemene zin het beleid vastgelegd met betrekking tot de aanbesteding en inkoop van opdrachten/producten, waaronder externe partijen. Specifiek beleid met betrekking tot de inhuur van derden is binnen de gemeente omschreven in twee documenten: **Notitie externe inhuur** (2007) en **10 gouden regels externe inhuur** (2007). Deze documenten bieden praktische richtlijnen voor inhuurtrajecten.

1.1 Beleidskader

Het beleid met betrekking tot de aanbesteding en inkoop van opdrachten/producten, waaronder inhuur externe partijen, is beschreven in het beleidsdocument 'Nota aanbestedingsbeleid' (januari 2007). Verder bestaat binnen de gemeente het document '10 gouden regels externe inhuur'. Dit document fungeert binnen de organisatie als werkdocument ten aanzien van inhuur. Het managementteam heeft ingestemd met het document in januari 2008. De 'Notitie externe inhuur' is langer van kracht. Deze is in juli 2007 door de directie vastgesteld. In deze notitie wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken van het personeelsbudget (p-budget), en wordt de procedure rondom de inhuur van derden beschreven. Dit hoofdstuk beschrijft bovenstaande documenten.

Nota aanbestedingsbeleid

De gemeenteraad van Nieuwkoop heeft in januari 2007 de Nota aanbestedingsbeleid vastgesteld. Reden voor het opstellen van deze nota was de relevante wet- en regelgeving naleven, maar ook kan de nota geplaatst worden binnen het streven van de organisatie naar integriteit en efficiëntie.

De gemeentelijke afdelingen zijn zelfstandig verantwoordelijk voor de afdelingsspecifieke inkoop. Alleen afdelingsoverstijgende inkoop wordt centraal uitgevoerd.² In de interviews komt naar voren dat deze decentrale aanpak past in het integraal management concept van de gemeente. Men is namelijk van mening dat afdelingen zelf het beste kunnen inschatten welke vorm van aanbesteding ingezet moet worden. In de nota wordt de nationale en internationale wet- en regelgeving over aanbesteding vermeld. Ook worden

² Nota aanbestedingsbeleid, pag. 6

uitgangspunten en randvoorwaarden geformuleerd over inkopen en aanbesteden door de gemeente.

In de nota geeft de gemeente aan zich tot doel te stellen een integere, rechtmatige en doelmatige inkoper te zijn. Met integer bedoelt de gemeente “handelend volgens de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (onder meer openbaarheid, objectiviteit en zorgvuldigheid)”. Onder doelmatigheid verstaat men “het om het efficiënt en effectief inzetten van publieke middelen”.³ Achterliggende reden is dat de gemeente transparant moet opereren en verantwoording moet kunnen afleggen over de besteding van *publieke gelden*. Een eenduidige en heldere werkwijze, vastgelegd in een nota, garandeert deze transparantie en duidelijkheid.⁴

In de Nota aanbestedingsbeleid hanteert de gemeente Nieuwkoop juridische, ethische en ideële, en economische beleidsuitgangspunten.

De *juridische uitgangspunten* zijn:

1. naleving van wet- en regelgeving
2. nastreven van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie
3. toepassen van een aanbestedingsreglement

Ethische en ideële beleidsuitgangspunten zijn:

1. aandacht voor duurzaam inkopen
2. maatschappelijke eisen aan leveranciers
3. integriteit van leveranciers
4. integriteitseisen aan bestuurders en ambtenaren

Economische uitgangspunten zijn:

1. de mate waarin concurrentie wordt gezocht
2. het beleid ten aanzien van innovatief aanbesteden
3. de afweging tussen prijs en kwaliteit
4. het omgaan met (regionale/lokale) leveranciers en aannemers

De gemeente legt in de Nota aanbestedingsbeleid uit op welke wijze er aanbesteed dient te worden en wanneer, met als resultaat het inkopen van ‘werken’, ‘leveringen’ en ‘diensten’.⁵ Vertrekpunt van inkoop is het bestaan van een behoefte, zo meldt de nota. Het is daarom essentieel duidelijkheid te hebben over de *behoeftestelling* voordat daadwerkelijk een aanbestedingsprocedure opgestart wordt. Deze behoeftestelling moet helder en allesomvattend zijn, om fouten, en daarmee ernstige vertragingen of zelfs mislukking van de aanbesteding te voorkomen.⁶

In de nota wordt geen expliciete referentie gemaakt naar de inhuur van derden, als inkoopopdracht/-product. De notitie maakt onderscheid tussen ‘werk’, ‘levering’, en ‘dienst’. De inhuur van derden valt naar inzicht van de rekenkamer onder de het laatste product ‘dienst’. De nota geeft een definitie van ‘dienst’: “onder een dienst wordt verstaan alle overeenkomsten op het gebied van dienstverlening, die niet beschouwd kunnen worden als opdrachten voor levering van materialen. Hieronder vallen bijvoorbeeld

³ Nota aanbestedingsbeleid, pag. 6

⁴ Nota aanbestedingsbeleid, pag. 8

⁵ Nota aanbestedingsbeleid, pag. 19

⁶ Nota aanbestedingsbeleid, pag. 20

onderhoudsdiensten, schoonmaakdiensten, accountantsdiensten, adviesbureaus, vuilnisophaaldiensten, etc”.⁷

De producten ‘werk’ en ‘levering’ omvatten respectievelijk de inkoop van een product van bouwkundige of civieltechnische aard, en het afsluiten van contracten voor de aankoop, leasen, huren van producten zoals kantoorbenodigdheden, apparatuur, een koffieautomaat etc.

Notitie externe inhuur

Op 29 juli 2007 is door het managementteam de Notitie externe inhuur vastgesteld. Deze notitie begint met een overzicht van de stand van zaken van het personeelsbudget (p-budget), inclusief externe inhuur. In de inleiding van de notitie staat omschreven dat er “de afgelopen maanden veel energie is gestoken in de opzet en bewaking van externe inhuur”⁸, maar dat desondanks “afgestevend wordt op een fors tekort op het p-budget eind 2007”⁹.

De notitie schetst de situatie dat er medio 2007 voor € 110.000 aan facturen ligt, waarvoor (schriftelijk) geen verplichting is aangegaan. De oorzaak wordt gelegd bij het feit dat afdelingshoofden de procedure niet juist volgen: formulieren zijn niet (correct) ingevuld en/of ondertekend door de juiste (bevoegde) personen. Voorgesteld wordt van een toevoeging van € 350.000 aan het p-budget om extra kosten met betrekking tot externe inhuur te kunnen opvangen. Het managementteam heeft hiermee ingestemd, zo blijkt uit de interviews.

Door in te stemmen met de notitie heeft het managementteam ook ingestemd met de daarin opgenomen procedure met betrekking tot de inhuur van externen. Het betreft een herbevestiging van eerder gemaakte afspraken. Deze afspraken betreffen in het kort:

- de aanvraag wordt vooraf besproken met de directeur Bedrijfsvoering
- de noodzaak van de aanvraag wordt aangetoond door een ingevuld formulier ‘aanvraag externe inhuur’
- de directeur Bedrijfsvoering ondertekent het formulier en het contract
- de administratie stuurt het ondertekende contract naar de leverancier, samen met de aanbestedingsbrief

10 gouden regels externe inhuur

Onderdeel van de dagelijkse praktijk is ook het document ‘10 gouden regels externe inhuur’. Dit document is eind oktober 2007 besproken door het managementteam. Alle afdelingsmanagers hebben vervolgens ingestemd met het document, en zich daarmee gecommiteerd aan de werkwijze zoals in dit document beschreven staat, zo wordt duidelijk uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie. Het document legt werkwijze met betrekking tot de inhuur van externe partijen uiteen in 10 stappen. In het kort omvat deze werkwijze:

- de afdelingsmanager is verantwoordelijk voor de inhuur van externen, en bepaalt ook de geschiktheid van de in te huren kandidaat

⁷ Nota aanbestedingsbeleid, pag. 21

⁸ Notitie externe inhuur, pag. 1

⁹ Notitie externe inhuur, pag. 2

- de afdelingsmanager vult een aanvraagformulier in, waarin hij/zij motiveert waarom externe inhuur noodzakelijk is. Bij dit aanvraagformulier moet (een) offerte(s) worden toegevoegd
- de directeur Bedrijfsvoering honoreert het verzoek
- de verplichtingenadministratie handelt het verzoek verder af. Zonder verplichting worden geen facturen betaald.
- bij verlenging moet opnieuw een verzoek worden ingediend

Met ingang van 1 januari 2008 zijn de interne regels en procedures met betrekking tot de inhuur van externen veranderd. De afdelingsmanagers nu zelf verantwoordelijk voor het personeelsbudget van hun afdeling. Zij *melden* de inhuur van een externe bij de verplichtingenadministratie, in plaats van dat zij dit *aanvragen*: in plaats van een aanvraagformulier moet nu een meldingsformulier ingevuld worden. Pas als het afdelingsbudget overschreden gaat worden, moet een aanvraag ingediend worden. Dan treedt de 'oude' procedure in werking, en moet de directeur tekenen voor goedkeuring.¹⁰ Het document 10 gouden regels geldt ook na 1 januari 2008 als standaard werkwijze.

De (beleids)documenten die in deze paragraaf genoemd worden, betreffen vooral praktische richtlijnen voor inhuurtrajecten. Er bestaat binnen de gemeente Nieuwkoop medio 2008 (nog) geen strategisch beleidskader waarin deze richtlijnen onderbouwd worden met bijvoorbeeld een algemene doelstelling, ondersteund met een (strategische) beschrijving hoe (en op welke termijn) de genoemde acties en richtlijnen zullen leiden tot vooraf geformuleerde beoogde resultaten.

Vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie geven aan dat de bestaande documenten voor de organisatie in de periode vlak na de fusie (tussen de voormalige gemeenten Nieuwkoop, Ter Aar en Liemeer) voldoende houvast gaven voor de inhuur van externen. De organisatie zat begin 2007 in een complexe reorganisatie. Vanwege de noodzaak om in die fase zorg te dragen voor continuïteit in dienstverlening en primaire processen, heeft de vooral organisatie ingezet op praktische richtlijnen.

De rekenkamer heeft tijdens het onderzoek geconstateerd dat de ambtelijke organisatie medio 2008 wel bezig is het beleid met betrekking tot de inhuur van externen aan te scherpen. Zo heeft de rekenkamer inzicht gehad in een concept notitie (d.d. 27 maart 2008) betreffende een advies over formatie en p-budgetten van het afdelingshoofd Bedrijfsondersteuning aan het managementteam.

Bovenstaande wijzigingen zijn door de rekenkamer niet meegenomen in de toetsing van de normen, aangezien zij buiten de onderzoeksperiode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2007 vallen.

¹⁰ Na wegvallen van de directeur Bedrijfsvoering is dit nu de algemeen directeur / gemeentesecretaris.

1.2 Toetsing beleidskader aan normen

Normen m.b.t. beleidskader	Beoordeling	Toelichting
Het beleid is duidelijk geformuleerd (voor één uitleg vatbaar, expliciet over verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken)	+/-	Een strategisch beleidsdocument ontbreekt. Wel zijn procedures en verantwoordelijkheden duidelijk vastgelegd in diverse beheersmatige documenten
Beleidsdoelen zijn specifiek, meetbaar en – voor zover mogelijk – tijdgebonden geformuleerd.	n.v.t.	Er zijn geen (strategische) beleidsdoelen vastgesteld m.b.t. inhuur externen
Er zijn beheersmatige instrumenten geformuleerd die moeten leiden tot het bereiken van doelstellingen	+	Procedures m.b.t. inhuur externen staan duidelijk omschreven

2 EXTERNE INHUUR IN DE PRAKTIJK

2.1 Procedure inhuur externen

Binnen de gemeente Nieuwkoop zijn er zijn zes afdelingsmanagers. Daarboven zitten respectievelijk het hoofd Concernstaf, de directeur Bedrijfsvoering en de gemeentesecretaris.¹¹ Het initiatief voor externe inhuur ligt primair bij de afdelingsmanagers. Deze bereiden het proces voor en vullen het formulier 'aanvraag externe inhuur' in. Er is geen controle op hoe een afdelingsmanager de procedure doorloopt, bijvoorbeeld door een controller. Uit de interviews blijkt dat dit ook niet in het management concept van de gemeente past. Binnen het concept 'integraal management' gaat men uit van de eigen verantwoordelijkheid van afdelingen bij de inhuur van (extern) personeel.

Punsgewijs verloopt de procedure als volgt:

1. De afdelingsmanager bepaalt wat zijn afdeling nodig heeft, en zoekt uit welk bedrijf dit kan leveren. Hij vult een formulier aanvraag externe inhuur in, en ondertekend dit
2. Het aanvraagformulier gaat naar de directeur Bedrijfsvoering. Deze bespreekt de aanvraag indien noodzakelijk met de overige directieleden. Wanneer deze de aanvraag onderschrijft, wordt goedkeuring verleend. Het aanvraagformulier wordt dan ook door de directeur Bedrijfsvoering ondertekend.¹²
3. Vervolgens gaat het formulier naar de afdeling Bedrijfsondersteuning (subafdeling P&O). Die afdeling registreert het formulier en de eisen die gesteld zullen worden aan de ingehuurde kracht.
4. De verantwoording aan de raad over externe inhuur verloopt via de jaarlijkse Bestuursrapportage. Ook in de jaarrekening wordt over de ontwikkeling van de inhuur gerapporteerd.

Met betrekking tot punt 3: één medewerker informatievoorziening (ongeveer 0,5 fte) heeft op de afdeling Bedrijfsondersteuning een aanjagende en controlerende rol bij de inhuur van externen. Deze medewerker houdt 'extracomptable' overzichten bij van externe personen en/of organisaties die door de gemeente ingehuurd worden. Ook controleert deze medewerker of aanvraagformulieren correct zijn ingevuld; indien dit niet het geval is, neemt hij contact op met de betreffende afdelingsmanager. Maar ook de verplichtingenadministratie controleert of een formulier correct is ingevuld: is er dekking aangegeven en is duidelijk waar de kosten van de inhuur moeten worden geboekt?

¹¹ In dit hoofdstuk wordt de procedure beschreven die in 2007 van toepassing was. Indien er per 1 januari 2008 een andere regel/procedure geldt, geeft de rekenkamer dit in een voetnoot aan. Per 1 juli 2008 heeft de organisatie geen directeur Bedrijfsvoering meer. Tevens is er als gevolg van doorontwikkeling van de organisatie vanaf 1 juli 2008 geen concernstaf meer. De functies controller en strategisch beleidsmedewerker Bestuur zijn rechtstreeks ondergebracht bij de algemeen directeur / gemeentesecretaris).

¹² Per 1 januari 2008 is het niet meer noodzakelijk dat de directeur Bedrijfsvoering (recentelijk: gemeentesecretaris) het formulier ondertekent. Alleen als het afdelingsbudget overschreden gaat worden, moet de aanvraag goedgekeurd worden. Tot deze situatie bereikt is volstaat een melding van het afdelingshoofd aan de verplichtingenadministratie (onderdeel Bedrijfsondersteuning / P&O).

Daarnaast checkt de verplichtingenadministratie of de medewerker informatievoorziening de overzichten correct bijhoudt.

De genoemde overzichten worden besproken in het maandelijks overleg van het management team (MT), waarin alle afdelingsmanagers zitten. Dit met als doel het globale beeld qua personeelsbudget in de gaten te houden. Regelmatig komen tijdens deze overleggen de regels en vereisten van aanbesteding / inhuur externen aan de orde. Zoals al in hoofdstuk 2 van dit rapport aan de orde is gekomen, heeft het management team in 2007 de 'Notitie externe inhuur' en het document '10 gouden regels externe inhuur' vastgesteld.

Met betrekking tot punt 4 constateert de rekenkamer dat in de wijze van rapporteren over de inhuur van externen in de Bestuursrapportages van 2007 en 2008 erg verschillend is. In de tweede tussentijdse rapportage van 2007 komt de inhuur van externen kort ter sprake in de paragraaf Bedrijfsvoering, en aan het einde van het document als begrotingswijziging (het personeelsbudget wordt overschreden met € 110.000). In de eerste bestuursrapportage van 2008 wordt de inhuur van derden alleen genoemd in de liquiditeitsplanning (bijlage 1).

In sommige gevallen beslist de gemeenteraad (mede) of een externe partij ingehuurd moet worden, zo blijkt uit de interviews. Zo kan de raad hoge urgentie aan een bepaalde taak of project geven. Als deze niet binnen de vaste formatie gerealiseerd kan worden, is het noodzakelijk extern in te huren.

Terugdringen externe inhuur

Uit de interviews wordt duidelijk dat de ambtelijke organisatie streeft er sinds oktober 2007 naar de externe inhuur terug te dringen, en meer gebruik te maken van de beschikbare formatie. Met dit doel is medio 2007 ook de Notitie externe inhuur geschreven, welke al in hoofdstuk 2 van dit rapport is behandeld. In het verleden is het een aantal keer voorgekomen dat op cruciale functies te veel externen zaten. Bij het vertrek van deze (tijdelijke) externe partijen verdwijnt ook hun kennis. De geïnterviewden spreken nu dan ook van "helpers weg en zelf aan de bak" en "de gewenste strategie is geen inhuur van externen, en vooral zelf doen". Helaas is er op korte termijn niet altijd een andere (geschikte) oplossing voorhanden: vacatures blijven soms langdurig open.¹³ Zo schetst één van de geïnterviewden de situatie begin 2007, waarin alleen al op de afdeling uitvoering en handhaving 15 vacatures openstonden. Deze afdeling heeft te maken met fatale termijnen, vergunningen moeten immers binnen een bepaalde termijn verleend worden. Op dat moment is het erg belangrijk snel mensen te krijgen die samen veel werk kunnen verzetten.

¹³ De geïnterviewden geven wel aan dan medio 2008 het aantal openstaande vacatures binnen de gemeente aanzienlijk minder is dan in 2007. Waar op 1 januari 2007 nog 45-50 vacatures openstonden op een totaal van 195 fte, is dit medio 2008 nog ongeveer 30. De gemeente heeft ook diverse acties ondernomen om dit aantal terug te dringen. De gemeente is daarnaast van plan binnenkort een regionale banenmarkt te organiseren.

Soms is het juist gewenst om extern in te huren. Zeker met de fusie tussen de drie gemeenten Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar hebben externe partijen diverse harmonisatieprojecten opgepakt. Naast tijdelijke extra capaciteit was ook specifieke expertise vereist om deze projecten te kunnen opzetten en uitvoeren.

Kortom: externen worden in de gemeente Nieuwkoop ingehuurd bij (1) specifieke taken en projecten, (2) tijdelijke behoefte aan extra capaciteit, (3) tijdelijk invullen openstaande vacatures. Rekening houdend met de omstandigheden die de fusie met zich mee brengt, probeert de gemeente de inhuur van externen zoveel mogelijk te beperken.

2.2 Analyse praktijk

In deze paragraaf wordt de praktijk met betrekking tot de inhuur van externen getoetst. De rekenkamer heeft achtereenvolgens naar vier aspecten gekeken: (1) behoeftestelling en afweging om tot inhuur over te gaan, (2) financiële beheersing, (3) sturing, en (4) dossiervorming en vastlegging.

De rekenkamer heeft tien ad-random geselecteerde dossiers geanalyseerd. De bevindingen van deze analyse zijn vervolgens besproken met ambtenaar die verantwoordelijk is voor de inhuur van externen.

Behoeftestelling en afweging om tot inhuur over te gaan

Zoals al kort besproken aan het begin van paragraaf 3.1 zijn de afdelingsmanagers zelf verantwoordelijk voor de behoeftestelling. Zij bepalen of er op hun afdeling tijdelijk behoefte is aan de inhuur van extra mankracht. Deze behoefte kan een externe specialist (voor een specifieke taak of project) betreffen, of tijdelijke extra capaciteit op de afdeling, al dan niet vanwege openstaande vacatures. Vóór 1 januari 2008 was de afdelingsmanager verplicht te overleggen met de directeur Bedrijfsvoering. Het formulier Aanvraag Externe Inhuur wordt door de verplichtingenadministratie niet in behandeling genomen indien een paraaf van de directeur Bedrijfsvoering ontbreekt, zo blijkt uit de interviews.¹⁴ In één van de tien geanalyseerde dossiers blijkt een paraaf van de directeur Bedrijfsvoering echter niet aanwezig. In één ander dossier is wel het eerste formulier ondertekend, maar niet het tweede formulier voor de verlening.

De analyse van de tien dossiers laat ook zien dat afdelingsmanagers op het formulier Aanvraag Externe Inhuur een probleemformulering benoemen (in 9 van de 10 dossiers): deze formulieren bieden inzicht in waarom tot inhuur van een externe wordt overgegaan. In zes van de tien dossiers is er sprake van een opvulling van een vacature. In drie dossiers is er sprake van de inhuur van een externe specialist.

In de analyse wordt ook duidelijk dat in de meeste dossiers duidelijkheid is over het doel van de externe inhuur. Beschreven wordt wat de taken zijn van de in te huren externe. Dit varieert van het opstarten van een nieuw team, tot tijdelijk extra capaciteit op de afdeling postverwerking. In twee dossiers is de taakomschrijving niet helder.

¹⁴ Na 1 januari hoeft de afdelingsmanager een inhuurtraject alleen maar te melden aan de verplichtingenadministratie. Goedkeuring van de directeur is alleen nodig indien het personeelsbudget van de afdeling overschreden gaat worden.

Een duidelijke motivatie van het 'waarom' van het inhuren van de externe staat in vijf van de tien dossiers echter minder duidelijk, of zelfs niet omschreven. Er wordt niet aangegeven waarom een vacature na twee keer verlening nog steeds open staat, of waarom een contract met een extern specialist voor de derde keer afgesloten moet worden (waarom kan er geen 'eigen' extern specialist aangetrokken of opgeleid worden?).

In één dossier ontbrak het formulier Aanvraag Externe Inhuur. In één ander dossier zat alleen een formulier voor de eerste aanvraag, en niet die voor de verlening. De rekenkamer heeft verder moeten constateren dat van de negen aanvraagformulieren, er acht niet volledig waren ingevuld. Dit betrof in vijf gevallen kleine zaken: het ontbreken van een datum (1x), het ontbreken van het budget (1x) of het aantal uren komt niet overeen met het bijgevoegde contract (2x), of het ontbreken van een functieniveau (1x).

Financiële beheersing

Een externe kracht kost 2 tot 2½ keer zo veel als een werknemer in dienst met vergelijkbare werkervaring. De afdelingsmanagers zijn zich hier van bewust, zo blijkt uit de interviews. Deels worden de extra kosten opgevangen door een externe niet fulltime aan te stellen, maar bijvoorbeeld voor slechts 24 uur. Externen worden zo effectief mogelijk ingezet, en zo weinig mogelijk belast met extra taken en/of overleg, zo blijkt uit de interviews.

Afdelingsmanagers zijn verplicht vooraf een kostenberekening te maken, zo wordt in de interviews duidelijk. In geen van de tien dossiers staat deze kostenberekening echter opgenomen. Wel wordt in de opdrachtverstrekking (contract) het uurtarief van de betreffende externe genoemd; daarnaast staat in het contract het (gemiddeld) aantal uren per week genoemd, en de periode waarvoor het contract wordt afgesloten. Op zes aanvraagformulieren Externe Inhuur is dit uurtarief echter niet overgenomen. Daarnaast constateert de rekenkamer bij vier dossiers kleine inconsistenties tussen het totale bedrag en het uurtarief en/of het aantal uren per week dat genoemd staat in het contract. In een aantal gevallen zijn berekeningen met de hand bijgeschreven.

In de interviews wordt duidelijk dat het budget zoals vastgelegd in het contract in principe niet overschreden mag worden. Indien overschreden wordt, moet een nieuw contract worden afgesloten. Facturen waarvoor geen verplichting is aangegaan door middel van een contract worden niet betaald door de verplichtingenadministratie, zo blijkt ook uit de Notitie externe inhuur die in hoofdstuk 2 is besproken. Deze notitie schetst de situatie medio 2007: op de verplichtingenadministratie ligt nog voor € 110.000 aan facturen waarvoor (nog) geen verplichting is aangegaan. Voor deze formulieren geldt dat ze niet (correct) ingevuld en/of ondertekend door het verantwoordelijke afdelingshoofd.¹⁵

De verplichtingenadministratie heeft een controlerende rol: zij waarschuwt een medewerker het betreffende afdelingshoofd als een budget overschreden dreigt te worden. Als een afdeling geen budget meer heeft om een nieuw contract af te sluiten, kan aanspraak gemaakt worden op een regulier budget inhuur externen.

¹⁵ In het interview met de ambtelijk verantwoordelijke is naar voren gekomen dat deze situatie medio 2008 aanzienlijk verbeterd is.

Dit budget wordt beheerd door de directeur Bedrijfsvoering.¹⁶ Dit budget wordt streng bewaakt, en wordt alleen ingezet indien strikt noodzakelijk.

Indien wettelijk verplicht worden opdrachten aanbesteed, zo blijkt uit de interviews. Wel is in sommige gevallen gebleken dat het bijna onmogelijk is vijf bedrijven te vinden die voor een specifieke opdracht een goede offerte kunnen uitbrengen. In die gevallen opereert de gemeente enigszins flexibel: de basiswerkzaamheden moeten wel uitgevoerd worden.

In de accountantscontroles wordt aandacht besteed aan de wijze waarop binnen de gemeente omgegaan wordt met het personeelsbudget. Bij de controlewerkzaamheden bij de rekening van 2007 heeft de accountant integraal aandacht besteed aan het onderwerp externe inhuur, zo blijkt uit de interviews.

Sturing

Bij de inhuur van externen houden afdelingsmanagers zo veel mogelijk de totale paysom in de gaten. Onder deze paysom vallen zowel het personeelsbudget als het budget voor de inhuur van externen. Voor de inhuur van derden is in de begroting van 2007 voor de hele gemeente Nieuwkoop € 300.000 vrijgemaakt, dit is ongeveer 2% van de totale paysom. Volgens de geïnterviewden is dit een normaal percentage voor een volledig ingevulde organisatie.

De gemeente Nieuwkoop overschrijdt de totale paysom niet, zo blijkt uit de interviews. Wel wordt er tijdelijk meer gespendeerd aan inhuur van externen, vanwege openstaande vacatures. Doordat het personeelsbudget zo begroot is alsof alle functies vervuld zouden zijn, kan bij openstaande vacatures geld uit dit budget ingezet worden om de inhuur van externen te bekostigen. Dit gebeurt als een afdeling geen budget (meer) heeft om een externe in te huren.

In sommige gevallen kan uit het regulier budget inhuur externen extra geld aangevraagd worden, bijvoorbeeld wanneer een goede (vaste) medewerker is gevonden voor de opvulling van een vacature, terwijl de tijdelijke inhuur van een externe er al voor gezorgd heeft dat het budget is uitgeput. Deze situaties komen voor, in het management team wordt hier duidelijk over gesproken. Ook heeft deze kwestie de aandacht van de accountant. Bij de controle van de afrekening van 2007 heeft hij integraal aandacht besteed aan het onderwerp externe inhuur. Het regulier budget inhuur externen wordt beheerd door de directeur Bedrijfsvoering. De afdelingsmanager moet dus naar hem verantwoording afleggen als zijn afdeling het budget heeft overschreden.

Alle externen zijn verplicht hun uren te schrijven in een registratiesysteem. De afdelingsmanager moet deze uren iedere week accorderen. Zo wordt geprobeerd overschrijding van budgetten zo veel mogelijk te voorkomen, zo blijkt uit de interviews. Daarnaast speelt de verplichtingenadministratie een belangrijke rol. Zoals reeds gezegd, geven zij een signaal als budgetten overschreden dreigen te worden.

¹⁶ Na 1 januari 2008 wordt het regulier budget inhuur externen beheerd door de algemeen directeur.

Het is de verantwoordelijkheid van de afdelingsmanager om in de gaten of een externe naar behoren functioneert. Contracten worden soms tussentijds ontbonden, als een externe niet volgens afspraak functioneert. De afdelingsmanager heeft dan meestal eerst contact met de directeur Bedrijfsvoering. Soms wordt de juridische afdeling eerst ingeschakeld, wanneer men moeilijkheden verwacht met de organisatie die de externe levert. De afdelingsmanager is vanuit het idee van integraal management ook zelf verantwoordelijk voor de selectie van een kandidaat. Meestal worden vooraf kwaliteitscriteria opgesteld waaraan een externe moet voldoen, dat wil zeggen: welke kennis en vaardigheden deze persoon moet bezitten. Er wordt binnen de gemeente Nieuwkoop nog niet echt gewerkt met een competentie management systeem, wel worden mensen geselecteerd volgens het 'KIP'-principe: klantgericht, integraal en professioneel.

Voorafgaand aan de fusie en in 2007 is wel gewerkt met functieboeken: één functieboek voor managers, en één functieboek voor overige medewerkers. Managers en strategische medewerkers zijn benoemd na een selectieprocedure met assessment; medewerkers zijn op advies van de plaatsingscommissie door het bestuur 'koud' geplaatst op functies uit het tweede functieboek, dat wil zeggen zonder selectieprocedure. Bij vacatures en inhuur van externen worden de functieboeken nog steeds gebruikt. Gekeken wordt of een kandidaat de kennis en vaardigheden beschikt om een in het functieboek omschreven functie naar behoren te kunnen vervullen. De functieboeken geven een overzicht van alle functies per afdeling. Onderscheid wordt gemaakt tussen generieke en specifieke functies.¹⁷ Per functie wordt de initiële taak en het concrete product – als resultaat van die taak – omschreven, toegespitst op de afdeling en beleidsterrein waar de functie bij hoort.

Toezicht op het functioneren van externen vindt ook plaats aan de hand van de omschrijvingen uit het functieboek, zo wordt duidelijk uit het interview met de ambtelijk verantwoordelijke. Externen worden door hun manager beoordeeld op uitvoering van de initiële taak waarvoor zij zijn aangetrokken, alsook de vorderingen die gemaakt worden met betrekking tot concrete producten.

De rekenkamer heeft inzage gehad in tien ad-ramdom geselecteerde dossiers uit 2007. In deze dossiers heeft de rekenkamer geen documentatie gevonden die de beoordeling van de betreffende externe tijdens of achteraf het inhuurtraject door de manager vastlegt. Uit het interview met de ambtelijk verantwoordelijke wordt duidelijk dat dergelijke documentatie na het vertrek van de externe vernietigd wordt. In haar oordeel neemt de rekenkamer mee dat er geen goede dossiervorming is op dit terrein.

Wel heeft de rekenkamer inzage gehad in twee recent doorlopen inhuurtrajecten: de inhuur van een jurist ruimtelijke ordening (per 1 oktober 2008) en een medewerker regievoering belastingen (per 1 februari 2008). Onderstaande kaders geven een schets van de doorlopen procedure voor beide inhuurtrajecten. Het betreft hier alleen de selectieprocedure, en niet de evaluatie na aanstelling van de externe of zelfs beëindiging van het contract.

¹⁷ Generieke functie: een functie waar een algemeen profiel op van toepassing is, onafhankelijk van de afdeling/beleidsterrein waar een medewerker op werkzaam is. Bijvoorbeeld: beleidsmedewerker, adviseur, vakspecialist. Specifieke functie: een functie met taakomschrijving die is toegespitst is op een bepaalde functie. Bijvoorbeeld: bedrijfsleider zwembad, brugwachter, postcommandant, raadsassistent.

Jurist ruimtelijke ordening

In een brief aan de rekenkamer heeft het verantwoordelijke afdelingshoofd (Fysieke en Maatschappelijke ontwikkeling) omschreven welke procedure hij gevolgd heeft: (1) drie CV's zijn vergeleken op basis van prijs-kwaliteit verhouding, alsook op de inzetbaarheid (aantal uren per week) van de kandidaten; (2) op basis van de vergelijking is een voorkeursvolgorde opgesteld; (3) uiteindelijk is kandidaat nr. 2 geselecteerd, aangezien kandidaat nr. 1 reeds voor een andere gemeente had gekozen. Kandidaat nr. 2 was duurder dan kandidaat nr. 1. Door kandidaat nr. 2 voor slechts 16 uur in te huren was het wel mogelijk binnen het budget te blijven, zo geeft het afdelingshoofd aan. Het afdelingshoofd spreekt in zijn begeleidende brief over een 'overspannen marktsituatie', waarbinnen hij op zoek moet naar een goede kandidaat. Veel kandidaten worden bij meerdere gemeenten voorgesteld.

Medewerker regievoering belastingen

De rekenkamer heeft inzage gehad in een adviesdocument opgesteld door het afdelingshoofd Bedrijfsondersteuning ter onderbouwing van zijn voorkeur voor één van de kandidaten voor de functie. Dit adviesdocument gaat in op (1) de aard van de werkzaamheden, (2) het doorlopen offertetraject, (3) de afweging tussen twee kandidaten, (4) de financiële aspecten, en (5) het daadwerkelijke advies: de keuze voor een bepaald bureau. Volgens de rekenkamer is dit adviesdocument, alsook de doorlopen procedure die hierin beschreven staat, een 'best practice' voorbeeld van hoe de keuze voor een bepaalde kandidaat schriftelijk beargumenteerd en vastgelegd kan worden.

Zoals eerder gezegd moet een afdelingsmanager een nieuw contract afsluiten indien het aangevraagde budget overschreden wordt. De analyse van de dossiers laat zien dat dit in alle tien de gevallen ook daadwerkelijk aan de orde is geweest. In vier gevallen is een contract zelfs twee keer verlengd. In drie aanvraagformulieren wordt nader ingegaan op de reden waarom een nieuw contract is aangegaan met dezelfde persoon. In één dossier loopt de opdracht uit in verband met externe oorzaken, in twee gevallen verloopt de werving van een vaste medewerker niet snel genoeg. In zes dossiers wordt echter geen duidelijke reden gegeven waarom een contract verlengd wordt. Het is voor de rekenkamer dan ook lastig in te schatten of door middel van betere sturing de verlenging van een contract voorkomen had kunnen worden. In het merendeel van de dossiers wordt een externe aangesteld om een vacature op te vullen. Aangenomen mag dus worden dat in een groot deel van de verleningen samenhangt met het nog niet opvullen van diezelfde vacature. In één geval leidt dit zelfs tot de inhuur van een externe gedurende een periode van 2,5 jaar. Deze persoon, aangetrokken voor zijn specialistische kennis van onderwijs, staat al sinds 1 december 2005 onder contract bij de gemeente Nieuwkoop, 16 uur per week, voor een uurtarief van € 97,50.

Een ander geval betreft de inhuur van een externe voor het tijdelijk invullen van de functie teamleider P&O, ook in verband met een vacature. Het contract met deze persoon is ook twee keer verlengd, gedurende een periode van 10 maanden, 36 uur per week, voor een uurtarief van € 110.

Dossiervorming en vastlegging

De dossiers die van ieder inhuurtraject centraal bewaard worden, bevatten standaard alleen de stukken van de uitgekozen kandidaat. Eventueel uitgebrachte offertes naar andere bedrijven worden er uitgehaald. Afdelingsmanagers bewaren deze informatie wel, maar dan in hun afdelingsarchief. Eventuele verslagen/rapportages van voortgangsgesprekken zitten ook alleen in de dossiers van de afdelingsmanagers.

De dossiers die de rekenkamer heeft ingezien bevatten dus in principe alleen de contracten met de ingehuurde externe, plus een aanvraagformulier Externe Inhuur voor ieder contract dat is afgesloten. Afgaande op dit principe, laat de analyse van de dossiers zien dat zes van de tien dossiers compleet zijn. In vier dossiers ontbreekt een aanvraagformulier. In drie dossiers is alleen het formulier van de verlenging opgenomen. In één van de dossiers ontbreekt ieder aanvraagformulier, het dossier bevat slechts een contract met een uitzendorganisatie.

Qua procedure is tijdens de interviews naar voren gekomen dat het formulier samen met het contract na goedkeuring van de directeur Bedrijfsvoering naar de verplichtingenadministratie/ financiële administratie toegestuurd wordt. Ook is duidelijk geworden dat de verplichtingenadministratie het proces in de gaten houdt, en bij eventuele overschrijdingen van de vastgelegde periode aan de bel trekt. Op ieder dossier staat een opdrachtnummer genoteerd.

2.3 Toetsing praktijk aan normen

Normen m.b.t. behoeftestelling	Beoordeling	Toelichting
Noodzaak tot inhuur wordt vooraf besproken met de directeur Bedrijfsvoering	+	De afdelingsmanager is verplicht de noodzaak met de directeur Bedrijfsvoering te bespreken.
Er is schriftelijk een probleemformulering vastgelegd	+	Tijdelijke opvulling vacature of aantrekken externe specialist wordt aangegeven.
Er is vooraf een duidelijk doel van de externe inhuur vastgesteld	+	Taakomschrijving is helder.
De afweging om tot inhuur over te gaan is schriftelijk vastgelegd en is duidelijk gemotiveerd	-	In vijf van de tien onderzochte dossiers wordt geen motivatie gegeven.
Er is een volledig ingevuld formulier "aanvraag externe inhuur"	-	Formulieren zijn niet volledig ingevuld. In een enkel geval ontbreekt een formulier.

Normen m.b.t. financiële beheersing	Beoordeling	Toelichting
Er is vooraf een kostenberekening gemaakt voor de te verrichten werkzaamheden	+/-	De afdelingsmanagers zijn zich bewust van de extra kosten, duidelijke afspraken worden gemaakt met de betreffende organisatie. Aanvraagformulieren zijn echter inconsistent ingevuld. Wijzigingen/aanvullingen staan met de hand bijgeschreven
Over meerwerk worden vooraf schriftelijke afspraken gemaakt	+	Afspraken worden gemaakt voor de duur van één contract, bij overschrijding wordt een nieuw contract aangegaan.
De gehanteerde aanbestedingsvorm (onderhands, openbaar, enkelvoudig, meervoudig, Europees) sluit aan bij de financiële omvang van de inhuur	+	Indien wettelijk noodzakelijk worden opdrachten aanbesteed aan vijf bedrijven.
De rechtmatigheid van inhuur externen wordt periodiek getoetst	+	De inhuur van externen wordt door de accountant in de gaten gehouden

Normen m.b.t. sturing	Beoordeling	Toelichting
Er wordt regelmatig toezicht gehouden op de uitvoering van de taken door externe partijen	+/-	De afdelingsmanager heeft inzicht in de vorderingen van externen. Indien afspraken niet worden nagekomen, wordt contract ontbonden. Geen vastlegging in dossier.
De inhuur wordt geëvalueerd	+/-	De inhuur van externen wordt informeel geëvalueerd. Geen vastlegging in dossier.
Er zijn vooraf duidelijke kwaliteitscriteria aan de in te huren persoon gesteld	+	Vooraf worden criteria opgesteld m.b.t. kennis en vaardigheden die een kandidaat moet bezitten. Het functieboek dient als leidraad.
Er wordt tussentijds afgestemd en/of gerapporteerd	+/-	De afdelingsmanager houdt zicht op de vorderingen, en grijpt indien noodzakelijk in. Geen vastlegging in dossier.
Er is een bewaking van de te leveren prestaties, doorlooptijd en de kosten	+/-	Externen schrijven gemaakte uren, controle door afdelingsmanager en verplichtingenadministratie. Verlenging contract soms onduidelijk gemotiveerd.

Er is een contract waarin o.a. de periode en het tarief zijn vastgelegd	+	Alle dossiers bevatten een contract, waarin periode en tarief staan vastgelegd.
De afdelingsmanager bepaalt de geschiktheid van de in te huren kandidaat en dient hiertoe een verzoek door middel van het aanvraagformulier Externe Inhuur in bij de directie	+	De afdelingsmanager selecteert volgens het 'KIP' principe. Het functieboek dient als leidraad.
De afdelingsmanager legt verantwoording aan de directie af over de kwaliteit en inzet van de ingehuurde kracht	+	Verantwoording wordt waar nodig afgelegd, zoals in situaties waarin een externe niet de afgesproken werkzaamheden verricht. In andere situaties is afdelingsmanager zelf verantwoordelijk.

Normen m.b.t. dossiervorming	Beoordeling	Toelichting
Er is een dossier van het gehele proces van externe inhuur	-	In vier van de tien onderzochte dossiers ontbreekt een aanvraagformulier. Dossier bevat geen evaluatie-/beoordelingsverslagen van het functioneren van de externe.
Het formulier en het contract gaan naar de financiële administratie voor vastlegging in de verplichtingenadministratie en bewaking van de overeengekomen periode. De verplichtingenadministratie kent daarvoor een opdrachtnummer toe	+	Procedure wordt gevolgd.

BIJLAGE 1 VERANTWOORDING ONDERZOEKSAANPAK

Het onderzoek is in drie fasen uitgevoerd.

Fase 1 (beleidskader):

Inzicht in het beleid en de regels waaraan externe inhuur moet voldoen, alsook overzicht van de feitelijke omvang van deze externe inhuur

In deze fase is een inventarisatie gemaakt van het beleidskader met betrekking tot externe inhuur. Deze inventarisatie heeft plaatsgevonden aan de hand van een vooraf vastgesteld normenkader. Het beleidskader brengt het geldende beleid in kaart; daarnaast worden regels uit het beleid gedestilleerd waaraan externe verhuur binnen de gemeente Nieuwkoop moet voldoen. Uit het beleid zijn normen naar voren komen die de gemeente Nieuwkoop specifiek stelt aan externe inhuur. Deze normen zijn toegevoegd worden aan het normenkader voor de praktijkfase (fase 2).

In deze fase heeft ook een gesprek met de gemeentesecretaris plaatsgevonden.

Fase 2 (praktijk):

Inzicht in de manier waarop het beleid in de praktijk uitgevoerd wordt

In deze fase van het onderzoek heeft de rekenkamer de dagelijkse gang van zaken omtrent de inhuur van derden bekeken. Daartoe heeft zij 10 geselecteerde inhuurtrajecten geanalyseerd. De selectie is zo veel mogelijk evenredig verdeeld over het aantal afdelingen binnen de gemeente, het ingehuurde bureau, de omvang van het traject in uren (per week), alsook in tarief. Alle trajecten zijn in het jaar 2007 gestart en afgerond vóór 1 januari 2008. De dossiers van deze trajecten zijn getoetst aan het opgestelde normenkader.

Naar aanleiding van de dossieranalyse heeft in deze fase een interview met de verantwoordelijke beleidsmedewerker plaatsgevonden, met als doel de gevonden resultaten te duiden, en eventuele inconsistenties tussen beleid en praktijk te bespreken.

Fase 3 (rapportage en wederhoor):

Een bondig en helder onderzoeksrapport dat inzicht geeft in de kwaliteit van de sturing op de inhuur van derden. Het rapport bevat duidelijk leesbare conclusies en aanbevelingen

In deze fase van het onderzoek heeft de rekenkamer een concept nota van bevindingen opgesteld. Deze is ter ambtelijke verificatie voorgelegd. Voor zover nodig zijn de

opmerkingen in de nota van bevindingen verwerkt. De rekenkamer heeft conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Het rapport is vervolgens voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd, waarna de rekenkamer een nawoord heeft geschreven. Dit uiteindelijke rapport wordt gepresenteerd aan de raad.

BIJLAGE 2 NORMENKADER

In dit onderzoek hanteerde de rekenkamer verschillende normen. Deze normen toetsen de beleidsdoelen en beleidsinstrumenten uit het algemeen beleidskader en de kwaliteit van de inzet van beleidsinstrumenten in de praktijk. Tabel 1 geeft een overzicht van de toetsingscriteria die de rekenkamer heeft gebruikt.

De normen waaraan het beleidskader getoetst is, zijn algemene normen ten behoeve van de toetsing van beleidsdocumenten.

Normen beleidskader

1. Het beleid is duidelijk geformuleerd (voor één uitleg vatbaar, expliciet over verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken)
2. Beleidsdoelen zijn specifiek, meetbaar en – voor zover mogelijk – tijdgebonden geformuleerd
3. Er zijn specifieke beleidsinstrumenten geformuleerd die moeten leiden tot het bereiken van doelstellingen

Normen praktijk

De normen waaraan het proces van inhuur van derden in de praktijk wordt getoetst, zijn gerangschikt naar vier onderdelen:

- Behoeftestelling en afweging om tot inhuur over te gaan
- Financiële beheersing
- Sturing
- Dossiervorming en vastlegging

Input voor het opstellen van de normen betreft enerzijds de onderzoeksopzet (d.d. 13 februari 2008), en anderzijds de documenten uit het beleidskader '10 gouden regels' en 'Notitie externe inhuur'. Onderstaande tabel geeft een overzicht. Normen die naar aanleiding van het beleidskader zijn toegevoegd aan de reeds geformuleerde normen uit de onderzoeksopzet, zijn respectievelijk aangemerkt met een * of **.

Behoeftestelling en afweging om tot inhuur over te gaan

4. Er is schriftelijk een probleemformulering vastgelegd
5. Er is vooraf een duidelijk doel van de externe inhuur vastgesteld.
6. De afweging om tot inhuur over te gaan is schriftelijk vastgelegd en is duidelijk gemotiveerd.
7. Noodzaak tot inhuur wordt vooraf besproken met de directeur Bedrijfsvoering.*
8. Er is een volledig ingevuld formulier "aanvraag externe inhuur".*

Financiële Beheersing

9. Er is vooraf een kostenberekening gemaakt voor de te verrichten werkzaamheden.
10. Over meerwerk worden vooraf schriftelijke afspraken gemaakt.
11. De gehanteerde aanbestedingsvorm (onderhands, openbaar, enkelvoudig, meervoudig, Europees) sluit aan bij de financiële omvang van de inhuur.
12. De rechtmatigheid van inhuur externen wordt periodiek getoetst.

Sturing

13. Er wordt regelmatig toezicht gehouden op de uitvoering van de taken door externe partijen.
14. De inhuur wordt geëvalueerd.
15. Er zijn vooraf duidelijke kwaliteitscriteria aan de in te huren persoon gesteld.
16. Er wordt tussentijds afgestemd en/of gerapporteerd.
17. Er is een bewaking van de te leveren prestaties, doorlooptijd en de kosten.
18. Er is een contract waarin o.a. de periode en het tarief zijn vastgelegd.*
19. De afdelingsmanager bepaalt de geschiktheid van de in te huren kandidaat en dient hiertoe een verzoek door middel van het aanvraagformulier Externe Inhuur in bij de directie.**
20. De afdelingsmanager legt verantwoording aan de directie af over de kwaliteit en inzet van de ingehuurde kracht.**

Dossiervorming en vastlegging

21. Er is een dossier van het gehele proces van externe inhuur.
22. Het formulier en het contract gaan naar de financiële administratie voor vastlegging in de verplichtingenadministratie en bewaking van de overeengekomen periode. De verplichtingenadministratie kent daarvoor een opdrachtnummer toe.*

BIJLAGE 3 OVERZICHT GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Naam	Functie	Datum interview
Dhr. G.G.G. Sloopers	Algemeen directeur/ gemeentesecretaris, gemeente Nieuwkoop	28 april 2008
Dhr. K. Alebregtse	Afdelingshoofd afdeling bedrijfsondersteuning, gemeente Nieuwkoop	31 juli 2008