

Inhuur van extern personeel

Gemeente Noordwijkerhout

Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout

maart 2011

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van de Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout. Het onderwerp van dit rapport betreft de inhuur van externen in de gemeente Noordwijkerhout.

Raadsleden van Noordwijkerhout hebben dit onderwerp aangereikt en de Rekenkamercommissie heeft het vervolgens een plaats gegeven in het onderzoeksprogramma voor 2010.

De bevindingen van het onderzoek zijn in het kader van de hoor- en wederhoor procedure voorgelegd aan de ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijken van de gemeente. De reactie van het College van B&W is integraal in het rapport opgenomen en voorzien van een nawoord door de Rekenkamercommissie.

Bij de uitvoering van dit onderzoek heeft de Rekenkamercommissie zich laten bijstaan door de heren L. Floor en R. Koldenhof, beiden verbonden aan BMC Advies en Management te Amersfoort.

De Rekenkamercommissie spreekt zijn waardering uit over de medewerking van de ambtelijke organisatie. Deze medewerking betrof zowel het beschikbaar stellen van financiële gegevens en beleids- en uitvoeringsdocumenten, als de medewerking aan de gesprekken en de voorbereiding daarvan.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Inleiding	7
2 Samenvatting	9
2.1 Doel van het onderzoek	9
2.2 Normenkader	10
2.3 Onderzoeksopzet en procesbeschrijving	10
2.4 De bevindingen samengevat	10
3 Aanpak en onderzoeksverloop.....	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Begrippenkader en afbakening onderzoeksterrein	17
3.3 Afbakening naar onderzochte tijdsperiode en onderzoeksterrein.....	18
3.4 Inventarisatiefase	18
3.5 Onderzoeksfase	18
3.6 Rapportagefase.....	18
4 Bevindingen	19
4.1 Algemeen	19
4.2 Beleid en inhuurkaders	19
4.3 De uitvoering in het jaar 2009	23
4.4 Doelmatigheid en doeltreffendheid in de uitvoering.....	24
4.5 Casuïstiek.....	26
5 Conclusies en aanbevelingen	31
5.1 Conclusies.....	31
5.2 Aanbevelingen	32
6 Reactie college.....	35
7 Nawoord Rekenkamercommissie	37
Bijlage 1 Normenkader	39
Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen	43
Bijlage 3 Geraadpleegde documenten	45
Bijlage 4 Bevindingen dossieronderzoek casuïstiek	47
Bijlagen Specificaties behorend bij bestuurlijke reactie college.....	

1 Inleiding

De Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout heeft er voor gekozen onderzoek te doen naar de inhuur van extern personeel door de gemeente Noordwijkerhout. Raadsleden van Noordwijkerhout hebben dit onderwerp aangereikt en de Rekenkamercommissie heeft het vervolgens een plaats gegeven in het onderzoeksprogramma voor 2010.

De relevantie van het onderzoek naar het inhuurbeleid ligt in het grote (financiële en juridische) belang van inhuur door de gemeente, de rechtmatigheid- en integriteitrisico's die aan het onderwerp verbonden zijn en ook de noodzaak om besparingen te realiseren.

De inhuur van extern personeel legt een fors beslag op de gemeentelijke middelen. Er gaat veel geld in om en het is van belang zich te realiseren, dat de middelen die worden ingezet ook daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de doelstellingen van de gemeente. De Rekenkamercommissie wil zich door middel van dit onderzoek een oordeel kunnen vormen over het inhuurbeleid, de (werking in) de praktijk en de verantwoording van beleid en uitvoering.

Het onderzoek richtte zich, met name waar het betreft de werking in de praktijk, op het kalenderjaar 2009. Noordwijkerhout werkt aan professionalisering van de inkoopfunctie en de actuele effecten daarvan zijn zichtbaar. Bij de beoordeling van dit rapport moet de lezer zich realiseren dat de bevindingen hoofdzakelijk zijn gebaseerd op de jaren 2009 en eerder.

In hoofdstuk 2 worden de doelstelling en de vraagstelling van het onderzoek nader toegelicht. Ook zijn hierin de bevindingen samengevat.

Hoofdstuk 3 beschrijft de onderzoeksopzet en het verloop van het onderzoek.

De onderzoeksbevindingen worden beschreven in hoofdstuk 4.

Daarna volgen in hoofdstuk 5 de conclusies en de aanbevelingen.

De reactie van het college van burgemeester en wethouders is opgenomen in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 is ten slotte het nawoord van de Rekenkamercommissie opgenomen.

2 Samenvatting

2.1 Doel van het onderzoek

De Rekenkamercommissie wil zich een oordeel kunnen vormen over het inhuurbeleid, de omvang van de inhuur van extern personeel door de gemeente Noordwijkerhout en de werkwijze in de praktijk. Het onderzoek heeft, met name waar het de werking in de praktijk betreft, betrekking op het jaar 2009. Ontwikkelingen na die tijd worden wel gememoreerd, doch vormden niet het referentiekader van dit onderzoek.

De Rekenkamercommissie wil door middel van dit onderzoek een bijdrage leveren aan een zorgvuldig afwegingsproces om tot externe inhuur over te gaan en, door middel van het scheppen van inzicht in dit proces, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van inhuur versterken.

De Rekenkamercommissie heeft de volgende onderzoeksdoelstelling geformuleerd:

Het doel van het onderzoek is de gemeenteraad van Noordwijkerhout inzicht te verschaffen in de omvang van de externe inhuur en de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid daarvan.

De Rekenkamercommissie geeft hiermee aan zowel de inhuurbeleidskaders te onderzoeken als een beeld te willen creëren van de werking in de praktijk. Het betreft niet alleen de naleving van de inhuurkaders zelf (rechtmatigheid), maar ook de vraag of met de inhuur is bereikt wat werd beoogd (doelrealisatie) en of de kosten in verhouding staan tot de resultaten/opbrengsten (doelmatigheid).

Rechtmatigheid wil zeggen: voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?

Doeltreffendheid (wordt bereikt wat we beoogd hebben?) wil zeggen: de beleidsregels met betrekking tot de inhuur van externen worden doorlopend, in alle relevante gevallen en bovendien schriftelijk aantoonbaar gevolgd en de beoogde doelen van het beleid en van de betreffende inhuur worden ook daadwerkelijk gehaald.

Doelmatigheid (vindt de inhuur van externen plaats tegen zo laag mogelijke kosten?) wil zeggen: er is sprake van eenduidige regels met betrekking tot de aanbesteding van inhuuropdrachten, de regels worden doorlopend, in alle relevante gevallen en bovendien schriftelijk aantoonbaar gevolgd en de nagestreefde beleidsdoelen worden tegen zo gering mogelijke inzet van middelen bereikt.

De onderzoeks(deel)vragen heeft de Rekenkamercommissie als volgt geformuleerd:

- Welke richtlijnen zijn er met betrekking tot inkoop en aanbesteding?
- Worden deze nageleefd?
- Worden de besluiten ter zake op het juiste niveau genomen?
- Wordt de reden van inhuur voldoende beargumenteerd?
- Hoe wordt de kwaliteit van de geleverde prestatie beoordeeld?
- Wordt de gemeenteraad vooraf en achteraf voldoende geïnformeerd?

2.2 Normenkader

Teneinde het antwoord op de vraagstelling te objectiveren hanteert de Rekenkamercommissie een normenkader. Het normenkader heeft de functie vooraf duidelijk te maken welke eisen c.q. normen (kunnen) worden gesteld aan de onderdelen die worden onderzocht. Het werken met een normenkader bevordert de zorgvuldigheid en de transparantie van het onderzoek en een objectivering van de onderzoeksresultaten.

Met behulp van het normenkader wordt allereerst het beleid zelf getoetst (kwaliteit, robuustheid en actualiteit). Naast de interne kaders worden ook externe kaders onderscheiden, zoals wetgeving, voorschriften en beleidskaders van andere (hogere) overheden. Voor wat betreft de werking in de praktijk gaat het in eerste aanleg om de normen die de gemeente Noordwijkerhout zelf heeft vastgesteld.

Het door de Rekenkamercommissie gehanteerde normenkader is beschreven in bijlage 1.

2.3 Onderzoeksopzet en procesbeschrijving

Het onderzoek is uitgevoerd in drie stappen.

De *eerste stap* bestond uit een analyse van de door de onderzoekers gevraagde en door de gemeente Noordwijkerhout beschikbaar gestelde documenten (zie bijlage 3). Het betreft hier zowel documenten met betrekking tot beleid en uitvoering, als informatie vanuit de financiële administratie over de uitgaven van de gemeente aan inhuur van extern personeel. De gegevens en feiten zoals die zijn aangeleverd door de gemeente Noordwijkerhout vormden de basis voor dit onderzoek.

Om een beeld te krijgen van de werking in de praktijk, is als *tweede stap* de documentenanalyse verrijkt met informatie vanuit gesprekken met ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijken. In deze stap is ook onderzoek gedaan naar de werkwijze in de praktijk aan de hand van casuïstiek. In bijlage 2 is de lijst opgenomen van personen waarmee gesprekken zijn gevoerd.

In de laatste (*derde*) *stap* van het onderzoek is de bevindingenrapportage (zonder de conclusies en de aanbevelingen) in het kader van het ambtelijke wederhoor voor een toets op een correcte weergave van de feiten voorgelegd aan de gemeentesecretaris.

Vervolgens is het conceptrapport voor bestuurlijk wederhoor aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders, teneinde haar bestuurlijke reactie op het conceptrapport te vernemen. De bestuurlijke reactie van het college is in dit rapport opgenomen in hoofdstuk 6.

2.4 De bevindingen samengevat

2.4.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de bevindingen uit het onderzoek samengevat. De bevindingen zijn uitgebreider beschreven in hoofdstuk 4. De conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

Bij de beoordeling van dit rapport past het besef dat de Rekenkamercommissie een definitie van incidentele inhuur hanteert, die afwijkt van de definitie zoals Noordwijkerhout deze hanteert. De Rekenkamercommissie heeft alle *incidentele* inhuur (*inclusief* de inhuur ten behoeve van projecten) zoals beschreven in hoofdstuk 3.2 bij het onderzoek betrokken, dus ook de uitgaven die hierop betrekking hebben.

2.4.2 Inhuurbeleid gemeente Noordwijkerhout in algemene zin

Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Er is een nota Inkoopbeleid gemeente Noordwijkerhout, door het college van B&W vastgesteld in 2007. Naast deze nota zijn ook een aanbestedingsreglement (2007) en een Collegebesluit Inkoopbeleid (2007) vastgesteld. Het aanbestedingsreglement is vooral op de uitvoering gericht. De twee beleidskaders en het uitvoeringskader liggen deels in elkaars verlengde, maar overlappen elkaar ook.

Er wordt aandacht besteed aan rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van bij de aanbesteding van inhuur betrokken functionarissen (budgethouder en inkoopconsulent).

Aan aspecten van doeltreffendheid besteedt het beleidskader aandacht. Daar waar is vastgelegd dat, naast kwantitatieve analyses, ook contractanalyses en kwalitatieve analyses gemaakt moeten worden, blijkt hier in de onderzoeksperiode niet van. Wel wordt beschreven waarom contracteren belangrijk is, maar het 'hoe' en het belang van het Smart formuleren van prestatieafspraken komen niet nadrukkelijk aan de orde.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is sterk gefocust op de zgn. inkoopactie. Inhuur valt ook onder dit beleid. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is, alhoewel wel over de categorie diensten wordt gesproken, niet specifiek op inhuur gefocust. De inhuur zelf en de toets op doelrealisatie door middel van (tussentijdse) evaluaties zijn niet verder uitgewerkt.

Procedure inhuur

Er is een document aangetroffen waarin regels zijn vastgelegd voor de inhuur van tijdelijk personeel. Deze inhuurregels hebben betrekking op de inhuur ten laste van het salariskostenbudget. Overige inhuur komt hierin niet ter sprake. Uit de gesprekken blijkt overigens dat deze in 2007 opgestelde regels niet formeel zijn bekrachtigd en daarmee ook snel aan de aandacht zijn onttrokken. In 2010 zijn als gevolg van verdere professionalisering van de inkoopfunctie en de behoefte aan meer grip op inhuur overigens wel inhuurregels opgesteld. Deze regels zijn in het kader van dit onderzoek niet nader beoordeeld. Wel stelt de rekenkamer vast dat de inhuurregels zich vooral richten op de inhuur in geval van ziekte en vacatures en nog niet op overige inhuur.

Inhuurcontrol

In de nota Inkoopbeleid en in de aanbestedingsregels is niet duidelijk vastgelegd hoe het inhuurbeleid in de organisatie moet worden nageleefd en hoe de inhuurdoelstellingen moeten worden gerealiseerd. Onderbelicht zijn de volgende aspecten:

- de rol die inhuur in de jaarlijkse afdelingsplannen speelt bij de realisatie van de afdelingsdoelstellingen;
- periodiek overleg over de voortgang en naleving van het inhuurbeleid;
- minimaal verplichte rapportages om controle op gerealiseerde inhuur (meer dan alleen budgettaire) mogelijk te maken, waarin aan de orde komen:
 - o afwijkingen van het inhuurbeleid;
 - o gerealiseerde inhuur.

De control is thans nog vooral budgetgericht en dan in het bijzonder met betrekking tot de formatiegerelateerde inhuur. Sedert het aantrekken van een inkoopconsulent (2009) en een concerncontroller (2008) is versterking van de (budgettaire) controlfunctie duidelijk waarneembaar zichtbaar. De omvang van de functie van de inkoopconsulent is uitgebreid.

Uit vergaderverslagen kan worden afgeleid dat de gemeenteraad zich niet actief met kaderstelling en controle inzake inhuur heeft bezig gehouden. De programmabegroting 2009

bevat geen expliciete inhuurpassages in de paragraaf bedrijfsvoering. De kaderstelling beperkt zich tot de raming “personeel van derden”. Niet is vastgelegd of alle inhuurcategorieën hiertoe moet worden gerekend.

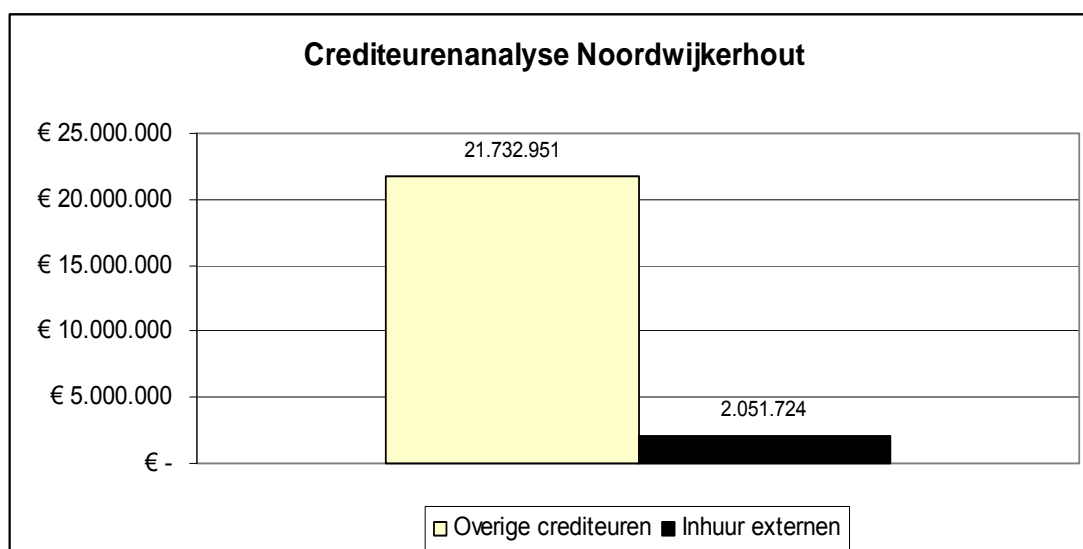
In bestuursrapportages en de jaarrekening wordt over inhuur steeds adequater gerapporteerd. Overigens wordt met name over inhuur gerapporteerd in een budgettair kader (toelichting op overschrijdingen formatiekosten), en niet in termen van beleidsrealisatie (inhuureffecten). Eerst de laatste tijd ontstaat bij de raad, blijkens recente discussies naar aanleiding van het onthouden van een goedkeurende verklaring door de accountant in verband met het niet goed toepassen van de Europese aanbestedingsregels (rechtmatigheidstoets), meer aandacht voor inhuur. In de programmabegroting 2011 is een substantiële vermindering van inhuurkosten vastgelegd.

2.4.3 De organisatie van de inhuur

Noordwijkerhout heeft sedert 2009 gezamenlijk met de gemeenten Noordwijk, Lisse en Hillegom de beschikking over een inkoopconsulent. Deze was in het jaar waarop het onderzoek betrekking heeft 6 uur per week voor Noordwijkerhout werkzaam. In 2010 is het initiatief genomen om de beschikbaarheid van de inkoopconsulent te verdubbelen tot 12 uur per week. De inkoopconsulent werd in de casuïstiek uit de onderzoeksperiode niet geraadpleegd bij de inhuur van extern personeel, ook niet bij inhuur van een grotere omvang. Het management heeft besloten dit vanaf medio 2010 wel te doen en dit te verplichten bij aanbestedingen boven € 50.000,-. De inzet van de inkoopconsulent richtte zich in de periode waarop het onderzoek betrekking heeft voornamelijk op werken, leveringen en diensten (voor zover deze geen inhuur betreffen). De beperkt beschikbare tijd is hier debet aan.

2.4.4 Inhuur omvang en sturing op inhuurvolume

Aan de gemeente Noordwijkerhout is gevraagd een financieel overzicht van haar crediteuren over 2009 aan te leveren. Idealiter kan hierbij een onderscheid worden gemaakt naar de verschillende inkoopcategorieën en/of de verschillende afdelingen van de gemeente Noordwijkerhout. Op basis van de aangeleverde gegevens was het niet mogelijk dit onderscheid te maken. Omdat dit onderzoek zich concentreert op de inhuur van externen is daarom handmatig een onderscheid op hoofdlijnen gemaakt tussen de inhuur van externen en de overige inkoop.



In het kader van dit onderzoek is gestreefd naar het inzichtelijk maken van de inhuur op het niveau van verschillende inhuurcategorieën en naar organisatieonderdeel, zoals gedefinieerd in hoofdstuk 3.2. Op basis van de beschikbaar gestelde informatie bleek dit met betrekking tot het onderzoeksjaar niet mogelijk. Om die reden kan geen inhuurtrend (op basis van volumes) zichtbaar worden gemaakt. Op basis van de door de gemeente Noordwijkerhout beschikbaar gestelde gegevens komt het inhuurvolumen voor 2009 uit op € 2.051.724,-¹, maar voor een goede interpretatie van dit bedrag is het volgende van belang. In de programmabegroting 2009 is voor personeelskosten een bedrag geraamd van € 5.659.000,-. In procenten uitgedrukt bedroeg het inhuurvolumen 36,26% van de geraamde personeelskosten. In een grove vergelijking met andere gemeenten valt dit percentage hoog uit (ongeveer 10%). Hierbij moeten echter nadrukkelijk de relatief beperkte formatieomvang van Noordwijkerhout (in 2009 geraamd op 81,82 fte's) en schaalgrootte van Noordwijkerhout (en daarmee de relatieve afhankelijkheid van derden) in ogenschouw worden genomen. Voorts speelt hier de definitie van inhuur een rol. In het bedrag van € 2.051.724 is niet alleen de bedrijfsvoering gerelateerde inhuur begrepen (vacatures, ziekte, pieken), maar ook de incidentele inhuur voor projecten. Doorgaans zijn de kosten van inhuur voor projecten afzonderlijk in projectbegrotingen geraamd. Omdat in het kader van dit onderzoek niet kan worden vastgesteld welk deel van de inhuur expliciet formatiegerelateerd is (dus inhuur wegens ziekte, vervanging, vacatures, zelf doen of uitbesteden), kan over de formatiegerelateerde inhuur geen uitspraak worden gedaan in termen van hoog, gemiddeld of laag. De formatieomvang in ogenschouw nemend en gegeven het feit dat ook incidentele inhuur voor projecten in voornoemd bedrag is opgenomen, lijkt het aannemelijk dat de formatiegerelateerde inhuur in Noordwijkerhout gunstig afsteekt en opzichte van vergelijkbare gemeenten.

2.4.5 De inhuurkwaliteit

Na een analyse van de financiële gegevens is een 10-tal cases geselecteerd (zie hoofdstuk 4). Dit aantal is beperkt en niet representatief voor alle gerealiseerde inhuur. Uit het casuonderzoek kan wel worden afgeleid, dat hetgeen bij de 10 cases is gesignaleerd een herkenbaar beeld geeft van de werking in de praktijk bij de overige inhuur.

De informatieverzameling over de geselecteerde cases kostte veel tijd, tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de informatie door te beperkte dossiervorming (er zijn geen "inhuurdossiers" en er ontbreekt in het algemeen veel informatie over het offertetraject en de voortgang daarvan) geen volledig beeld geeft. Het aanbestedingsreglement uit 2007 vereist schriftelijke vastlegging van alle stappen uit het inhuurproces en dossiervorming hiervan. Het in een aantal gevallen ontbreken van een consequente schriftelijke vastlegging van alle processtappen (inkoopactie, uitvoering en evaluatie) maakt het scheppen van compleet inzicht niet mogelijk.

Wat betreft de werking in de praktijk blijkt uit het onderzoek over 2009 het volgende:

- Met uitzondering van budgettaire informatie, is weinig omtrent inhuur vastgelegd.
- Bij inhuur wordt in de regel aangegeven ten laste van welk budget de kosten moeten worden gebracht.
- Er is in de meeste onderzochte cases geen sprake van concurrentiestelling.

¹ Dit bedrag is gebaseerd op de door de gemeente aangereikte financiële gegevens en valt ruim € 200.000 lager uit dan het bedrag dat in de begroting 2011 met betrekking tot 2009 is genoemd (zie ook hs. 2.4.6 onder *Betrokkenheid gemeenteraad* en hs. 4.2.1, onder *Beleidskaders*).

- Er wordt tijdens de inhuur niet consequent gestuurd op de kosten. In enkele gevallen blijkt achteraf meer te zijn uitgegeven dan geraamd.
- Van gestructureerd monitoren is niet consequent sprake. Of tijdens de uitvoering van opdrachten wordt gesproken met opdrachtnemers lijkt waarschijnlijk, doch dit wordt niet gestructureerd en toetsbaar schriftelijk vastgelegd.
- Er wordt niet standaard achteraf geëvalueerd met de opdrachtnemer en voor zover dat wel gebeurt, ligt dit niet vast in schriftelijke rapportages.
- Uit het onderzoek is gebleken dat via tussentijdse, maar wel te voorziene, contractverlengingen niet bewust wordt getracht onder meervoudige aanbesteding uit te komen.
- De inkoopconsulent heeft bij geen van de onderzochte cases over 2009 een (adviserende en/of ondersteunende) rol gespeeld.
- Ondanks dat de inkoopconsulent voor verschillende gemeenten werkt, leidde dit in 2009 niet tot gemeenschappelijke afspraken inzake inhuur en evenmin is gebleken dat deze gemeenten bij knelpunten personeel van elkaar inlenen. Hierbij past de kanttekening dat dit geen inhuurdoelstelling van de gemeente Noordwijkerhout was.

2.4.6 Beantwoording van de onderzoeksvragen

De onderzoeks(deel)vragen heeft de Rekenkamercommissie als volgt geformuleerd:

- Welke richtlijnen zijn er met betrekking tot inkoop en aanbesteding?
- Worden deze nageleefd?
- Worden de besluiten ter zake op het juiste niveau genomen?
- Wordt de reden van inhuur voldoende beargumenteerd?
- Hoe wordt de kwaliteit van de geleverde prestatie beoordeeld?
- Wordt de gemeenteraad vooraf en achteraf voldoende geïnformeerd?

In het onderzoek is geconstateerd dat de gemeente Noordwijkerhout weliswaar een eigentijds inkoop- en aanbestedingsbeleid en een daarvan afgeleid inhuurbeleid heeft, doch dat dit beleid voor wat betreft inhuur te algemeen is geformuleerd en voor de uitvoering in de praktijk (het "hoe") weinig concrete handvatten bevat.

Doelmatigheid

De inhuurprocedures en de processtappen, zoals vastgelegd in de Nota inkoopbeleid en het Aanbestedingsreglement, werden in 2009 niet consequent gevolgd. Dit geldt met name voor enkelvoudige en meervoudige onderhandse aanbestedingen, de rol van de inkoopadviseur en het opstellen van uitvoeringsregels met betrekking tot inhuurdoelen, registratie en documentatie, verslaglegging en (inhoudelijke) verantwoording.

Doeltreffendheid

Omdat deels geen uitvoering wordt gegeven aan de inhuurprocedures en de processtappen uit de Nota Inkoopbeleid en het Aanbestedingsreglement, kan niet worden vastgesteld dat het inhuurbeleid zelf doelmatig is. Met uitzondering van budgettaire kaders zijn geen doelstellingen geformuleerd met betrekking tot (bijvoorbeeld) zelf doen of uitbesteden.

Waar het de effectiviteit van de inhuur in de praktijk betreft, blijkt uit dit onderzoek dat de effectiviteit niet kan worden vastgesteld op basis van de gesprekken en het dossieronderzoek. Bij de inhuuraanvragen wordt in een aantal gevallen weliswaar aangegeven waarom (en ten laste van welk budget) inhuur noodzakelijk is, maar niet altijd is duidelijk vastgelegd welk doel

wordt nagestreefd en of er prestatieafspraken zijn gemaakt. Of de inhuur daadwerkelijk doeltreffend was, is niet vastgelegd, ook niet door middel van (tussentijdse) evaluaties. Over het algemeen kan worden gesteld dat de inhuur door de gemeente zelf wel als effectief wordt ervaren, doch dat dit niet altijd objectief kan worden vastgesteld aan de hand van schriftelijke evaluaties, in relatie tot de oorspronkelijke opdrachtverlening.

Het onderzoek geeft overigens geen enkele reden om aan te nemen dat beleidskader en bevoegdheden bewust verkeerd worden uitgelegd respectievelijk toegepast.

Betrokkenheid van de gemeenteraad

De gemeenteraad van Noordwijkerhout heeft geen beleidskaders geformuleerd met betrekking tot de inhuur van externen, evenmin met betrekking tot inkoop en aanbesteding, waar inhuur onderdeel van uit maakt. Het ontwikkelen van beleid en het opstellen van uitvoeringsvoorschriften is in beginsel overigens een bestuursbevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Om die reden is het begrijpelijk dat de raad de vaststelling van beleidsnota's en uitvoeringsvoorschriften overlaat aan het college van burgemeester en wethouder, hetgeen is gebeurd in 2007.

Er is wel een budgettair kader. Zo blijkt uit de programmabegroting 2011 dat de kosten "personeel van derden" wordt geraamd op € 1.164.000,-, in vergelijking tot € 1.235.000,- in 2010 (geraamd) en € 2.338.000,-² in 2009 (gerealiseerd).

In de jaarrekening wordt in de paragraaf Bedrijfsvoering beperkt (in financiële zin) verantwoording afgelegd. De jaarrekening bevat soms informatie over specifieke inhuur en een toelichting op de noodzaak daarvan.

In de bestuursrapportages aan de raad wordt niet samenhangend gerapporteerd over inhuur van externen. Er wordt met name gerapporteerd in termen van overschrijding en bijraming.

² Zie voetnoot 1

3 Aanpak en onderzoeksverloop

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een weerslag van de aanpak en het verloop van het onderzoek.

3.2 Begrippenkader en afbakening onderzoeksterrein

Bij inkoop en aanbesteding wordt in zijn algemeenheid een onderscheid gemaakt naar werken, leveringen en diensten. Dit onderzoek richt zich op “inhuur van extern personeel” als onderdeel van de categorie “diensten”. De kaders van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in Noordwijkerhout zijn derhalve ook van toepassing op de inhuur van externen.

Er zijn twee soorten inhuur te onderscheiden.

I Structurele inhuur. Dit betreft die vormen van inhuur waarvoor in de begroting structurele ruimte is opgenomen om derden in te huren ten behoeve van reguliere en/of periodiek terugkerende werkzaamheden. Dit kan nader worden gespecificeerd in de volgende drie categorieën:

1. Onderhoudscontracten, zoals voor onderhoud van groenvoorzieningen, wegen, ICT en technische installaties.
2. Uitbesteding van diensten, bijvoorbeeld cateringdiensten.
3. Periodiek terugkerende werkzaamheden waarvoor derden structureel (steeds opnieuw) worden ingeschakeld, zoals:
 - a. het snoeien van bomen;
 - b. het opstellen van jaarverslagen;
 - c. de accountantscontrole.

Bij structurele inhuur is de principekeuze gemaakt van “niet zelf doen, maar uitbesteden”.

II Incidentele inhuur. Dit betreft de inhuur van derden op incidentele basis. Hierbij zijn de volgende zeven categorieën te onderscheiden:

1. Vervanging in verband met ziekte en diverse verloven (in de praktijk vaak via uitzendbureaus voor uitvoerend personeel, detacheringbureaus voor middelbaar personeel en interim-bureaus voor managementfuncties).
2. Capaciteitsinhuur bij onvoorziene (niet-structurele) piekdrukke en/of in probleemsituaties.
3. Inhuur van specialistische deskundigheid (veelal, maar niet uitsluitend, betreft dit technische deskundigheid).
4. Interim-management.
5. Projectmanagement.
6. Onderzoeksopdrachten.
7. Adviesopdrachten.

De definitie van inhuur externen is ten behoeve van dit onderzoek, met *incidentele inhuur als basis*, als volgt geformuleerd:

“Derden die tijdelijk en in het algemeen onder aansturing van de gemeente taken voor de gemeente vervullen”.

Oftewel de hiervoor genoemde categorieën 1 t/m 7.

Noordwijkerhout hanteert geen eigen indeling, ook niet budgetgericht, zoals bijvoorbeeld:

- Inhuur ten laste van vacatureruimte
- Inhuur ten laste van een knelpuntenfonds
- Inhuur ten laste van projecten
- Inhuur personeel overig

3.3 Afbakening naar onderzochte tijdsperiode en onderzoeksterrein

Het onderzoek spitste zich toe op het jaar 2009, zowel voor wat betreft de beleids- en uitvoeringskaders als de werking van het beleid in de praktijk.

Inhuurtrends

De budgettaire gegevens over 2009 bieden onvoldoende houvast om per inhuurcategorie budgettaire stromen zichtbaar te maken en, omwille van een trendoverzicht, een vergelijking met voorgaande jaren mogelijk te maken.

3.4 Inventarisatiefase

Op verzoek van de onderzoekers heeft de ambtelijke organisatie overzichten aangereikt van alle betalingen aan leveranciers met betrekking tot externe inhuur over het jaar 2009. De onderzoekers hebben, op basis van de door Noordwijkerhout verstrekte gegevens, de gegevens zelf beoordeeld en de financiële gegevens voor zover mogelijk nader geordend.

Vervolgens is bepaald van welke leveranciers een dienst aan een nader onderzoek zou worden onderworpen. Hierbij is ook gekeken naar volume en spreiding over de verschillende gemeentelijke beleidsterreinen. Zo is voorkomen dat, indien de grootste leveranciers zich alle richtten op een specifiek beleidsterrein, bijvoorbeeld bestemmingsplanadvisering, een te eenzijdig beeld van het inhuurbeleid zou worden verkregen.

In het kader van dit onderzoek zijn alle in 2009 uitgegeven bedragen per leverancier getotaliseerd. Verspreid over meerdere organisatieonderdelen zijn in totaal 10 inhuursituaties beoordeeld (zie hoofdstuk 4).

3.5 Onderzoeksfase

In de onderzoeksfase zijn, op basis van de uitkomsten van de inventarisatiefase, de interviews gehouden, zowel betreffende de beleidskaders als met betrekking tot de actuele inhuurpraktijk. In bijlage 2 is aangegeven met welke personen is gesproken. In deze fase zijn het beleid, de uitvoering en de kosten nader geanalyseerd.

3.6 Rapportagefase

Het concept-rapport is in de vorm van een bevindingenrapportage eerst voor een toets op een correcte weergave van de feiten voorgelegd aan de gemeentesecretaris (ambtelijk wederhoor). De bevindingenrapportage bevat de feitelijke informatie zoals aangetroffen in de beschikbaar gestelde stukken. Deze stukken zijn uitgangspunt voor dit onderzoek. Vervolgens is het concept-rapport voor een bestuurlijke reactie aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders, ten einde het college in de gelegenheid te stellen te reageren op de voorlopige onderzoeksbevindingen. De reactie van het college is in dit rapport opgenomen (hoofdstuk 6).

4 Bevindingen

4.1 Algemeen

Dit hoofdstuk bevat de onderzoeksbevindingen. De bevindingen zijn zodanig beschreven dat daarmee de (deel)vragen zoals geformuleerd in de onderzoeksvraagstelling in het stadium van onderzoeksafronding het meest adequaat kunnen worden beantwoord.

4.2 Beleid en inhuurkaders

4.2.1 Door de gemeenteraad vastgestelde kaders met betrekking tot inhuur

Beleidskaders

De gemeenteraad van Noordwijkerhout heeft geen beleidskaders geformuleerd met betrekking tot de inhuur van externen, evenmin met betrekking tot inkoop en aanbesteding, waar inhuur onderdeel van uit maakt. Het ontwikkelen van beleid en het opstellen van uitvoeringsvoorschriften is in beginsel overigens een bestuursbevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Om die reden is het begrijpelijk dat de raad de vaststelling van beleidsnota's en uitvoeringsvoorschriften overlaat aan het college van burgemeester en wethouder, hetgeen is gebeurd in 2007.

Er is wel een budgettair kader. Zo blijkt uit de programmabegroting 2011 dat de kosten "personeel van derden" wordt geraamd op € 1.164.000,-, in vergelijking tot € 1.235.000,- in 2010 (geraamd) en € 2.338.000,- in 2009 (gerealiseerd). Dit impliceert een vermindering van bijna 50% ten opzichte van 2009. Dit laatste bedrag (basis: begroting 2011) ligt overigens ruim € 200.000 hoger dan het bedrag dat de onderzoekers konden vaststellen op basis van de ten behoeve van het onderzoek beschikbaar gestelde financiële gegevens. Uit de begroting 2011 kan overigens niet worden afgeleid op welke inhuurcategorieën het ambitieuze taakstellend budget betrekking heeft en welke doelen daarmee worden beoogd. Met andere woorden: niet is aangegeven ten laste van welke inhuurcategorieën (structurele inhuur, tijdelijke inhuur, formatiegerelateerd, projectgerelateerd, enz.) de besparing moet worden gerealiseerd.

Zelf doen versus uitbesteden

De gemeenteraad van Noordwijkerhout heeft geen beleid vastgesteld in termen van "zelf doen of uitbesteden". Gemeenteraden die een dergelijk beleid wel vaststellen bieden daarmee een kader voor het college van B&W om binnen die kaders het inhuurbeleid in relatie tot het personeels- en formatiebeleid vast te stellen. Hierbij past overigens de kanttekening dat, naar mate de gemeente kleiner is van omvang, de keuzevrijheid inzake zelf doen of uitbesteden minder is. Het is bij kleinere organisaties immers niet realistisch om, waar een gemeente kiest voor zoveel mogelijk zelf doen, alle deskundigheid, vooral voor complexe en niet-structurele beleidsvraagstukken, in eigen huis te halen.

Coalitieakkoord

Noch in het coalitieakkoord 2006 – 2010, noch in het coalitieakkoord 2010 – 2014 zijn doelstellingen vastgelegd met betrekking tot inhuur.

4.2.2 Door het college van B&W vastgestelde beleids- en uitvoeringsregels met betrekking tot inhuur

Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2007

Het college van B&W heeft in 2007 een Nota inkoopbeleid, een Collegebesluit inkoopbeleid en een Aanbestedingsreglement vastgesteld. Deze beleids- en uitvoeringsdocumenten hebben betrekking op alle werken, leveringen en diensten waarvoor de gemeente Noordwijkerhout verplichtingen aangaat. Omdat inhuur van externen tot de categorie Diensten behoort, is deze nota integraal van toepassing op inhuur.

In deze beleidskaders en uitvoeringsdocumenten zijn geen specifieke inhuurregels vastgelegd.

In deze documenten zijn de wel aanbestedingstappen, van enkelvoudig onderhands tot en met Europees, benoemd. Leidend hiervoor zijn de drempelbedragen zoals hieronder in een tabel weergegeven. Eveneens is aangegeven wanneer de inkoopconsulent betrokken moet worden.

De genoemde drempelbedragen kunnen jaarlijks worden geïndexeerd, met uitzondering van de Europese bedragen. Deze worden eens per 2 jaar herzien door de Europese Commissie.

Aanbestedingsvorm	Diensten & Leveringen
Europees (m.i.v. 1/1/2008)	> € 206.000
Openbaar	< € 206.000
Meervoudig onderhands	> € 10.000
Enkelvoudig onderhands	< € 10.000

Het valt op dat in een recent uitvoeringsdocument (17 juni 2010) is vastgelegd dat de inkoopconsulent verplicht moet worden geraadpleegd bij inhuur vanaf € 50.000,-, terwijl de ondergrens voor meervoudige aanbesteding ligt op € 10.000,-. In het tussenliggende gebied (€ 10.000,- tot € 50.000,-) vindt de meeste inhuur plaats, waarvoor meervoudige onderhandse aanbesteding verplicht is. Het raadplegen vond in de praktijk in 2009 bij de onderzochte cases niet plaats.

4.2.3 Afspraken raad en college over betrokkenheid, verantwoording en informatieverstrekking

In de programmabegroting zijn budgettaire kaders vastgelegd (“personeel van derden”). Noch in het kader van de programmabegroting, noch in het perspectief van het (nieuwe) Coalitieakkoord 2010 – 2014 zijn gestructureerde afspraken tussen raad en college vastgelegd over de betrokkenheid van de raad, het afleggen van verantwoording en het verstrekken van informatie. Het feit dat een budgettair kader is benoemd, betekent overigens wel dat via de bestuursrapportages en de jaarrekening de raad van budgettaire (maar geen inhoudelijke) voortgangsinformatie wordt voorzien. Deze informatie is overigens fragmentarisch, waardoor van echte sturing geen sprake kan zijn. Uit de verslagen van raads-

en commissievergaderingen rond de behandeling van programmabegrotingen, bestuursrapportages en jaarverslagen blijkt overigens dat de gemeenteraad in de voorbije jaren geen actieve betrokkenheid met betrekking tot inhuur toonde.

4.2.4 De programmabegroting en kaderstelling (ook budgettaire) met betrekking tot inhuur

Financiële kaders

Via het budgetrecht kan de gemeenteraad budgettaire kaders stellen bij de vaststelling van de programmabegroting. De programmabegrotingen bevatten wel budgettaire kaders voor personeel van derden, doch niet duidelijk is of dit op alle denkbare inhuur betrekking heeft. Evenmin waren met betrekking tot de onderzoeksperiode beleidsvoornemens met betrekking tot inhuur opgenomen. Dit geldt ook voor de paragraaf Bedrijfsvoering.

4.2.5 Verslaglegging en verantwoording

Verantwoording van het college aan de raad

In de jaarrekening wordt in de paragraaf Bedrijfsvoering wel beperkt verantwoording (in financiële zin) afgelegd. De jaarrekening bevat soms informatie over specifieke inhuur en een toelichting op de noodzaak daarvan.

In de bestuursrapportages aan de raad wordt niet samenhangend gerapporteerd over inhuur van externen. Er vindt met name rapportage plaats in termen van overschrijding en bijraming.

4.2.6 Vastlegging inhuurproces en de benoemde stappen

Het aanbestedingsreglement 2007 bevat richtlijnen omtrent de te volgen aanbestedingsprocedures en het inkoopproces. In deze nota wordt onderscheid naar aanbestedingsvorm gemaakt op basis van drempelbedragen. De nota benoemt ook de stappen die bij aanbesteding gezet moeten worden (specificeren, selecteren, contracteren, bestellen, bewaken en nazorg) en bevat ook regels omtrent verplichte werkzaamheden per stap en de vastlegging daarvan. Daarbij wordt, hetgeen gebruikelijk is, onderscheid gemaakt tussen het tactische en het operationele inkoopproces.

De stappen (belangrijkste) uit het tactische proces zijn:

- inventariseren
 - o behoeftebepaling
 - o beoordelen mogelijkheid inkoopsamenwerking
- specificeren
 - o marktonderzoek
 - o programma van eisen
 - o keuze aanbestedingsprocedure
 - o kredietaanvraag
- selecteren
 - o offertes aanvragen
 - o leveranciersselectie
- contracteren
 - o onderhandelen
 - o contract afsluiten

De stappen (belangrijkste) uit het operationele proces zijn:

- bestellen
 - o opdracht plaatsen
- bewaken
 - o contractbewaking
 - o verifiëring facturen
- nazorg
 - o evaluaties
 - o contractherziening

De nota bevat geen specifieke regels voor inhuur. Op basis van het vorenstaande (inhuur is een dienst) mag echter worden verwacht dat deze werkwijze ook bij inhuur wordt toegepast.

Inhuurprocedure

Er is een uit 2007 daterend advies “regels voor inhuur van tijdelijk personeel” aangetroffen. Hieromtrent heeft echter geen besluitvorming plaats gevonden. Dit advies beoogde meer sturing op de uitgaven van inhuur mogelijk te maken, doch het is in de praktijk niet geëffectueerd.

4.2.7 Het aspect ‘kennisoverdracht’

Noch in de beleidsnota’s, noch in de uitvoeringsregels behoort het aspect “kennisoverdracht” tot de processtappen. Kennisoverdracht is bij het besluit tot inhuur in beginsel geen afwegingscriterium.

Inhuur vindt in beginsel niet plaats om de organisatie te laten leren. Noordwijkerhout is in zekere mate afhankelijk van inhuur. Sommige functies in de organisatie zijn eenmansposten en daarbij is onderlinge vervanging niet mogelijk. Noordwijkerhout verwacht overigens dat het door een eigentijds beloningsbeleid medewerkers beter aan zich kan binden en daardoor minder afhankelijk wordt van personeel van derden.

In 2009 heeft de inkoopconsulent een training voor budgethouders van de gemeente verzorgd over inkoop en aanbesteding. Aan deze training heeft een derde van het aantal budgethouders deelgenomen.

4.2.8 Kaders en/of uitvoeringsvoorschriften met betrekking tot de toetsing van contracten en de sturing op prijs en kwaliteit

Inkoopconsulent

De inkoopconsulent speelt geen rol bij het inhuurproces, althans niet in de onderzoeksperiode. In 2010 (interne memo 17 juni 2010) is het grensbedrag voor verplichte advisering vastgesteld op € 50.000,-, waardoor bij inhuur van externen een ondersteunende dan wel adviserende rol verplicht is geworden. In het kader van dit onderzoek is niet beoordeeld of en in hoeverre daaraan nu (2^e helft 2010) in de praktijk uitvoering wordt gegeven.

Sturing op prijs en kwaliteit

De inzet van de inkoopconsulent zal in de toekomst mede gericht (moeten) zijn op prijs- en kwaliteitsturing. Immers, het aanbestedingsreglement 2007 bevat doelmatigheidsbepalingen inzake de bundeling van inkoopvolumes en het economisch handelen als voornaamste drijfveer. Dit moet de doelmatigheid en doeltreffendheid van inhuur versterken.

Hier past overigens wel de kanttekening dat in maart 2010 in samenwerking met de gemeenten Noordwijk, Hillegom en Lisse een inkoopplan is opgesteld, waarin de acties zijn benoemd om het inkoopbeleid (en daarmee ook het inhuurbeleid) te actualiseren en te professionaliseren.

4.2.9 Bewaking van kosten en controle op de voortgang bij de inhuur van derden

In afdelingsplannen worden prognoses met betrekking tot de behoefte aan inzet van derden gegeven. De gemeentelijke budgetbeheerbepalingen zijn op inhuur onverkort van toepassing. Uit casusonderzoek is gebleken dat deze correct worden toegepast.

4.3 De uitvoering in het jaar 2009

4.3.1 De door de gemeenteraad vastgestelde kaders

De gemeenteraad stelde op organisatieniveau geen budgettaire kaders, dat is een collegebevoegdheid. Er zijn geen kaders gesteld waar het betreft doelrealisatie in algemene zin (zelf doen versus uitbesteden, waar moet inhuur derden aan bijdragen?) en in bijzondere zin (inhuur voor projecten, onderzoek, advies, formatiegerelateerd). Zonder inhoudelijke kaderstelling is het niet mogelijk om te toetsen op doelbereik. Omtrent de budgettaire kaders is via de bestuursrapportages en de jaarrekening verantwoording afgelegd.

4.3.2 De door het college vastgestelde beleidskaders en uitvoeringsregels

De inkoop- en aanbestedingskaders (2007) worden niet consequent gevolgd. Er wordt, zo blijkt uit de onderzochte cases, veelal enkelvoudig aanbesteed waar meervoudig is vereist. De inkoopconsulent wordt niet bij inhuur betrokken. De verplichte stappen van het aanbestedingstraject worden niet consequent gevolgd.

Noordwijkerhout heeft geen vastgelegd beleid inzake “zelf doen of uitbesteden”, hoewel de uitvoering wel is gericht op zelf doen, waar mogelijk.

4.3.3 De betrokkenheid van de gemeenteraad bij inhuur in de praktijk

De gemeenteraad is bij inhuur betrokken geweest door middel van de bestuursrapportages en jaarverslagen.

Bij het vaststellen van de programmabegroting 2011 – 2014 en bij het nieuwe coalitieakkoord heeft geen verbijzonderde kaderstelling plaats gevonden, met uitzondering van een algemeen budgettair kader (personeel van derden). Ook hier geldt: zonder kaderstelling geen controle.

4.3.4 De betrokkenheid van het college bij inhuur externen in de praktijk

Het college is in 2009 betrokken geweest bij de inhuur externen in de praktijk:

- door het opstellen van bestuursrapportages en jaarrekening;
- door kennis te nemen van managementrapportages;
- door in veel gevallen zelf besluiten te nemen over inhuur.

Bij de eerder gememoreerde onthouding van een goedkeurende accountantsverklaring vanwege rechtmatigheidsproblemen bij Europese aanbestedingen was uiteraard ook sprake van collegebetrokkenheid.

4.3.5 De verantwoording aan de gemeenteraad plaats met betrekking tot de inhuurkaders en de wijze waarop daaraan uitvoering is gegeven

In de paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarrekening wordt de raad budgettair geïnformeerd over majeure inhuursituaties. Beleidsinhoudelijke verantwoording wordt niet afgelegd. Kaders van de gemeenteraad daartoe ontbreken.

De raad heeft in de Programmabegroting 2011 – 2014 aangegeven minder personeel van derden na te streven, maar heeft niet aangegeven welke taken, onderwerpen en activiteiten uit collegeakkoord en begroting dan niet meer uitgevoerd worden. Er is hieromtrent dus geen kaderstellende opdracht opgesteld, waardoor er slechts sprake is van een financiële taakstelling.

4.3.6 Dossiervorming met betrekking tot inhuur

Uit het aanbestedingsreglement 2007:

Het aanbestedingsdossier bevat in ieder geval de volgende documenten:

- startdocument
- schriftelijke offerteaanvragen
- schriftelijke offertes
- vooraf gestelde selectiecriteria
- vooraf gestelde gunningcriteria
- vooraf gestelde wegingsfactoren
- proces verbaal van aanbesteding
- verslag informatieronde, inlichtingen
- offertebeoordeling
- gunningadvies en collegebesluit
- proces verbaal van gunning
- gemotiveerde schriftelijke afwijzingen
- alle overige correspondentie met inschrijvers
- contract

Deze verplichting is niet specifiek uitgewerkt voor inhuur. Vastlegging van alle processtappen vindt niet plaats.

4.3.7 Vastlegging en verantwoording van inhuur externen in de financiële administratie

De inhuur externen wordt in de financiële administratie niet gestructureerd en naar inhuurcategorie vastgelegd.

Weliswaar wordt voldaan aan de regels van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), doch er wordt niet geregistreerd naar inhuursoort, inhuurcategorie, inhuurbudget dan wel organisatieonderdeel. Er wordt derhalve geen stuurinformatie gegenereerd.

4.4 Doelmatigheid en doeltreffendheid in de uitvoering

4.4.1 Doelmatigheid en doeltreffendheid van de door de gemeenteraad gestelde kaders

De gemeenteraad heeft in de programmabegroting uitsluitend een budgettair kader geformuleerd, zonder precies aan te geven tot welk inhoudelijk resultaat dit moet leiden. Er vindt geen nadere kaderstelling met betrekking tot inhuur externen plaats.

4.4.2 Doelmatigheid en doeltreffendheid van de door het college vastgestelde beleidsregels

De doeltreffendheid van beleidskaders en uitvoeringsregels is niet eenvoudig te meten. Er zijn geen doelstellingen geformuleerd in termen van zelf doen versus uitbesteden, evenmin is vastgelegd hoe (bijvoorbeeld) de “inhuuromvang” zich zou mogen verhouden tot de formatieomvang. Ook is niet vastgelegd of en op welke wijze mantelcontracten en samenwerkingsverbanden aan inhuurdoelstellingen een bijdrage kunnen leveren.

De beleidsregels worden in de praktijk niet consequent toegepast. In dat perspectief zijn deze niet doelmatig. De meest in het oog springende voorbeelden zijn: enkelvoudige aanbestedingen waar meervoudig is vereist, gebrekkige dossiervorming en daardoor het ontbreken van inzicht in zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid en doeltreffendheid van het inhuurproces.

De beleidsregels van het college als kader en richtlijn voor de uitvoering in de praktijk zijn wel op doelmatigheid gericht, doch er is sprake van drie elkaar niet alleen aanvullende, maar ook overlappende documenten.

4.4.3 Is gestuurd op de meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding?

Uit de onderzochte cases blijkt dat in de meeste gevallen enkelvoudig in plaats van meervoudig wordt aanbesteed. Om die reden wordt vastgesteld dat bij het aangaan van inhuurovereenkomsten niet op een gunstige prijs-kwaliteitverhouding wordt gestuurd. Deze bevinding komt mede tot stand op basis van het ontbreken van stukken waaruit zou kunnen blijken hoe, ook bij enkelvoudige aanbesteding, het offertetraject en het onderhandelingsproces is verlopen.

4.4.4 Is inzichtelijk of de inhuur meerwaarde oplevert ten opzichte van uitvoering door de gemeente zelf?

Uit de stukken kan niet worden vastgesteld of er sprake is van meerwaarde ten opzichte van uitvoering door de gemeente zelf. Het is geen vast wegingscriterium. In dit kader wordt overigens verwezen naar eerdere bevindingen met betrekking tot “zelf doen of uitbesteden”. Waar mogelijk doet Noordwijkerhout de taken zelf, waar sprake is van tijdelijk en gespecialiseerd werk is Noordwijkerhout, mede gegeven de schaalgrootte, aangewezen op personeel van derden. Dit laatste geldt met name voor advies, onderzoek en complexe projecten. In situaties van vacatures, langdurige ziekten, pieken, en dergelijke, wordt ook op derden teruggevallen, omdat anders “het werk blijft liggen” en de dienstverlening aan de burgers wel door moet gaan.

4.5 Casuïstiek

De inhuurleveranties die onderwerp van nader onderzoek waren hadden betrekking op:

Nr	Naam leverancier	Omschrijving project	Afdeling	Jaar
1	Driessen	Inhuur Warmerdam	Inwoners	2009
2	Ernst & Young	Bestuurskrachtonderzoek	Gemeentesecretaris	2009
3	Maandag	Inhuur Lucas	Faciliteiten	2009
4	Twynstra Gudde	Plan Delfweg	Ruimte en bouwen	2009
5	VormFlex	Inhuur Tuit	Openbare werken en milieu	2009
6	Boot ingenieurs	Project Westeind	Openbare werken en milieu	2009
7	DSV Support	Inhuur Tasar	Faciliteiten	2009
8	Dutch ASL	Stedenbouwkundige kosten (Atel/Bavo)	Openbare werken en milieu	2009
9	Phanos	Consultancy E-dienstverlening	Inwoners	2009
10	Next	Consultancy project Bavo	Ruimte en bouwen	2009

De ambtelijke organisatie is met betrekking tot deze cases verzocht de volgende documenten te verzamelen:

- selectiedocument (aanbestedingstraject, hoe is tot de leverancierskeuze gekomen);
- besluitvormingsdocument;
- gespreks- en overlegverslagen met betrekking tot de levering (intern en met leverancier(s));
- contract;
- (advies)resultaten;
- evaluatie(s).

Toetsing aan de beleidskaders.

Norm: In geval van externe inhuur heeft toetsing aan de beleidskaders plaatsgevonden.

Volgens de gemeentelijk aanbestedingsreglement mag uitsluitend worden afgeweken, indien:

- *Grote haast is geboden met de aanbesteding en de tijd ontbreekt voor een meervoudige aanbesteding;*
- *Het gaat om aanzienlijk meerwerk of vervolgopdrachten, waarvoor alleen maar de huidige leverancier in aanmerking komt;*
- *De marktsituatie daartoe aanleiding geeft;*
- *Het specialistisch werk betreft.*

Bevinding:

- Uit de onderzochte dossiers blijkt niet in alle gevallen dat deze toetsing heeft plaats gevonden.
- Uit enkele dossiers (o.a. bestuurskrachtonderzoek Ernst & Young) blijkt dat toetsing en accordering door het college van afwijkingen wel plaats vond.

De kosten van inhuur

Norm: Er is inzicht in de kosten van de betreffende inhuur.

Bevindingen:

- Bij de meeste van de onderzochte inhuurcases is vooraf aangegeven welke kosten met de inhuur zijn gemoeid. Veelal is hierbij ook vermeld welke ureninzet dit betreft.
- Het inzicht in de kostenontwikkeling tijdens de inhuur wordt als matig gekwalificeerd.

Beslissing

Norm: Aan de inhuur ligt een expliciete beslissing ten grondslag. Deze beslissing benoemt:

- omschrijving doel inhuur en beoogd resultaat;
- begroting en kostenopzet;
- motivatie en afweging;
- kennisoverdracht;
- toetsing aan de richtlijn.

Bevindingen:

- Vrijwel altijd wordt een beslissing gevraagd en wordt bevoegd geaccordeerd.
- Veelal ligt er een collegebesluit aan ten grondslag.
- Doel en resultaat worden veelal wel benoemd, doch niet altijd Smart (“wat moet de inhuur concreet opleveren”).
- Er is veelal wel sprake van een kostenraming.
- In zijn algemeenheid wordt aangegeven waarom de betreffende inhuur noodzakelijk is. Omdat er in de meeste cases geen gegevens zijn over meervoudige aanbestedingen, blijkt niet of en welke afwegingen zijn gemaakt om tot een bureaukeuze te komen.
- In zijn algemeenheid maakt de kennisoverdracht (eerst uitbesteden om het later zelf te kunnen doen) geen deel uit van de beslissing. Dit is overigens ook geen beleid van de gemeente Noordwijkerhout.
- Inhuur wordt niet waarneembaar getoetst aan de (college-)kaders inzake het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Samenvattend wordt gesteld dat de beslissingen wel bevoegd worden genomen, maar dat de te leveren prestaties niet altijd concreet en daardoor niet toetsbaar zijn vastgelegd.

Opdracht

Norm: Er is sprake van een vastgelegde opdracht, waarin eisen en resultaten concreet zijn geformuleerd.

Bevindingen:

- In alle onderzochte cases is sprake van een vastgelegde opdracht.
- In zijn algemeenheid beperkt de beschrijving van de inhuuropdracht zich tot kosten, uren en tijd. Resultaatformulering (“wat moet de inhuur opleveren”) is overigens niet altijd relevant (bijvoorbeeld bij een vervanging wegens ziekte of in geval van tijdelijke voorziening in een vacature). Er zijn ook goede voorbeelden van contracten (bijvoorbeeld bestuurskrachtonderzoek Ernst & Young en inzet Twijnstra en Gudde bij Plan Delfweg) waarin de werkzaamheden concreet zijn omschreven.

Samenvattend wordt gesteld dat bij opdrachtverlening met name kosten, uren, werkzaamheden en duur worden vastgelegd. Toetsbare en evalueerbare prestatieafspraken ontbreken in een aantal gevallen.

Inzicht

Norm: Er moet duidelijkheid zijn ten aanzien van bereikte resultaten, uiteindelijke kosten en verantwoording.

Bevindingen:

- Achteraf wordt niet (schriftelijk) vastgelegd of en in hoeverre de afgesproken resultaten zijn bereikt.
- Er is in alle gevallen een duidelijk inzicht in de uiteindelijke kosten.

Samenvattend wordt gesteld, dat in budgettaire zin er inzicht bestaat ten aanzien van de uiteindelijke kosten. Over bereikte resultaten vindt geen (vastgelegde) verantwoording plaats.

Evaluatie

Norm: Er wordt altijd geëvalueerd. Daartoe moeten worden vastgelegd:

- *Het verloop van de inhuur en de kwaliteit van de inzet van inhuur derden.*
- *Het resultaat van de inhuur en de bruikbaarheid daarvan.*
- *Gevolgen voor het beleid.*

Bevindingen:

- Of tijdens inhuursituaties contacten zijn met opdrachtnemers over voortgang is niet schriftelijk vastgelegd.
 - Evaluatie, zowel tussentijds als na afloop, is geen standaardstap in het inhuurproces. Het vindt in inhuursituaties niet gestructureerd plaats.
 - Inhuurresultaten, bruikbaarheid van adviezen en gevolgen voor het beleid kunnen uitsluitend worden afgeleid van besluitvorming ten aanzien projecten, onderzoeken en adviezen, doch worden niet specifiek bij opdrachttaf ronding dan wel –evaluatie vastgelegd.
- Samenvattend wordt gesteld dat evaluaties geen standaardstap zijn in het inhuurproces en dat dientengevolge hieromtrent geen afzonderlijke documenten worden opgesteld.

Projectdossier

Norm: Er is een projectdossier (inhuurdossier) samengesteld, opdat duidelijk is hoe het project op hoofdlijnen is verlopen.

Het aanbestedingsdossier bevat in ieder geval de volgende documenten:

- *startdocument*
- *schriftelijke offerteaanvragen*
- *schriftelijke offertes*
- *vooraf gestelde selectiecriteria*
- *vooraf gestelde gunningcriteria*
- *vooraf gestelde wegingsfactoren*
- *proces verbaal van aanbesteding*
- *verslag informatieronde, inlichtingen*
- *offertebeoordeling*
- *gunningadvies en collegebesluit*
- *proces verbaal van gunning*
- *gemotiveerde schriftelijke afwijzingen*
- *alle overige correspondentie met inschrijvers*
- *contract*

Bevindingen:

- Noordwijkerhout hanteert bij inhuur geen projectdossiers, waarin de voornoemde documenten gestructureerd zijn samengebracht.

- Een aantal van de hiervoor genoemde documenten kon niet worden overlegd. Het actuele aanbestedingsreglement meldt de verplichting van een inkoopdossier en geeft aan dat alle stappen in het inkoopproces goed gedocumenteerd moeten zijn. Een checklist van de in een projectdossier te verzamelen documenten als handvat ontbreekt.
- De inkoopconsulent die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces heeft geen rol bij inhuur. Advies en ondersteuning vindt vanuit die functie dan ook niet plaats. Hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat blijkens een memo van 17 juni 2010 de inkoopconsulent nader wordt gepositioneerd.

Samengevat kan worden gesteld dat de archivering en dossiersamenstelling met betrekking tot inhuur niet aan de door Noordwijkerhout zelf vastgelegde eisen voldoet en dat de inkoopconsulent hier geen rol bij speelde.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

De onderzoeksvraagstelling is beantwoord in hoofdstuk 2, paragraaf 4.6.

Onderstaand volgen de conclusies van de Rekenkamer ten aanzien van de belangrijkste aspecten van het inhuurbeleid en de uitvoering daarvan in 2009. De conclusies zijn geformuleerd in de volgorde van de onderzoeksvragen.

De richtlijnen met betrekking tot inkoop en aanbesteding

De gemeente Noordwijkerhout heeft in de nota Inkoopbeleid, het Aanbestedingsreglement en het Collegebesluit Inkoopbeleid een actueel beleid geformuleerd dat ook op inhuur (categorie Diensten) betrekking heeft.

Enkele aspecten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn niet concreet voor inhuur uitgewerkt, zoals de juridische toetsing van overeenkomsten en het sturen op kwaliteit en doelbereik.

Het accent ligt in de beleidskaders sterk op de inkoopactie van de inhuur (het offerte- en gunningproces) en te weinig op de realisatie (doelbereik).

De raad heeft zelf geen beleidskaders (doelstellingen) geformuleerd ten aanzien van inhuur. De raad heeft voor 2011 wel een budgettair kader gesteld: een vermindering van bijna 50% ten opzichte van 2009. De raad heeft hierbij niet aangegeven op welke inhuurcategorie dit betrekking heeft en of minder inhuur ook gevolgen heeft/mag hebben voor de beleidsrealisatie.

Evenmin is een beleidskader vastgesteld waarin is geregeld hoe met inhuur wordt omgegaan: de criteria van inhuur (zelf doen versus uitbesteden). Het begrip inhuur is niet nader gedefinieerd (bedrijfsvoering- dan wel projectgerelateerde incidentele inhuur).

De naleving van de richtlijnen

Het inhuurproces verliep in 2009 niet altijd gestructureerd. Er werden geen inhuurdossiers bijgehouden zoals het inkoop- en aanbestedingsbeleid dit bepaalt. De betrokkenheid van de inkoopadviseur bij inhuur was in 2009 zeer beperkt, waardoor er onvoldoende control was op het correct naleven van de richtlijnen. In 2010 zijn hier nadere regels voor vastgelegd.

Het niveau van de besluitvorming ter zake van inhuur

De beslissingen om tot inhuur over te gaan worden bevoegd genomen. Er vindt steeds besluitvorming door het college plaats en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden goed toegepast.

Het motiveren van de inhuur

De nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid bevat waarborgen om te komen tot een doelmatige en rechtmatige inhuur van extern personeel (de inkoopactie van de inhuur). De uitvoeringsbepalingen voorzien niet voldoende in sturing op realisatie van inhuurdoelstellingen.

Noordwijkerhout heeft vastgelegd wanneer en hoe hardheidsclausules kunnen worden toegepast, inclusief de betrokkenheid daarbij van de inkoopadviseur, doch in de praktijk blijkt niet dat hieraan uitvoering wordt gegeven.

In een aantal gevallen wordt afgeweken van de aanbestedingsregels bij normbedragen (enkelvoudig of meervoudig onderhands), maar het wordt niet gemotiveerd. Daar waar vooraf te voorzien was geweest dat de inhuurkosten boven de norm van enkelvoudige onderhandse

aanbesteding van € 25.000 uit zouden komen, heeft geen concurrentiestelling plaats kunnen vinden.

Noordwijkerhout loopt hier ook een risico. Niet alleen voor wat betreft de rechtmatigheid (enkelvoudig aanbesteden waar meervoudig vereist is). In tijden van economische recessie zijn externe bureaus extra alert op het naleven van aanbestedingsregels door overheidsorganisaties en zij schuwen procedures niet.

De beoordeling van de inhuurkwaliteit

In de financiële administratie worden de inhuuruitgaven niet gestructureerd en niet naar inhuurcategorie vastgelegd. Hierdoor ontbreekt het aan adequaat inzicht in de omvang, de aard en de achtergronden van de inhuur van extern personeel.

Uit schriftelijke stukken kon niet steeds worden afgeleid hoe het offerteproses verliep, of er sprake was van concurrentiestelling en om welke redenen voor een bepaalde leverancier gekozen is.

De onderzochte dossiers bevatten, op enkele uitzonderingen na, geen complete informatie over zowel het verloop (de inkoopactie van de inhuur) als de evaluatie (de realisatie) van het inhuurproces.

Noordwijkerhout had in 2009 te weinig grip op omvang en kosten. De programmabegroting 2010 geeft in budgettaire zin de beoogde budgetontwikkeling (lees: beperking) voor de komende jaren aan, doch aandachtspunt is dat de werkwijze er in voorziet dat zowel op management- als bestuurlijk niveau snel en adequaat inzicht in kosten en kostenontwikkeling kan worden gegeven, waardoor de gemeenteraad op inhuur kan sturen.

Er wordt niet gestructureerd geëvalueerd, ook niet tussentijds. Daar waar bij opdrachtverlening niet SMART de prestatieafspraken worden vastgelegd, is het ook niet mogelijk vast te stellen of de met inhuur beoogde doelen zijn bereikt.

Dit geldt zowel voor het inhuurbeleid zelf als voor de inhuurprojecten. Dit betekent dat niet (tussentijds en achteraf) kan worden vastgesteld of zowel het beleid als de inhuur zelf heeft opgeleverd wat mocht worden verwacht. De inhuur wordt door de organisatie in het algemeen wel als effectief ervaren.

Het niet gestructureerd tussentijds evalueren ontnemt Noordwijkerhout de mogelijkheid tot actieve sturing en bijsturing.

De informatievoorziening aan de gemeenteraad

Er wordt, met uitzondering van budgetinformatie, niet gestructureerd via management- en bestuursrapportages geïnformeerd over inhuurdoelstellingen en inhuurrealisatie. Omdat met betrekking tot inhuur geen andere dan financiële kaders worden gesteld, vindt slechts financiële verantwoording plaats en wordt niet inhoudelijk over het inhuurbeleid verantwoording afgelegd. Zonder inhoudelijke kaderstelling is het niet mogelijk om te toetsen op doelbereik.

5.2 Aanbevelingen

Met betrekking tot de richtlijnen

- Stel via de programmabegroting nadrukkelijker inhuurkaders, zowel inhoudelijk ("wat moet het beleid opleveren?") als budgettair ("wat mag het kosten?"). Dit is extra van belang nu de raad in de programmabegroting 2011 heeft aangegeven een besparing op inhuur te willen realiseren met een omvang van bijna 50% ("wat mag het minder kosten en wat willen wij dienstengevolge minder bereiken?").

- Versterk de sturing en het toezicht door met het management te bespreken op welke wijze controle wordt uitgeoefend op de wijze waarop de externe inhuur binnen de organisatie plaats vindt.
- Laat de inhuurregels nadrukkelijker aansluiten op de Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- Verzamel periodiek kwalitatieve en kwantitatieve informatie. Dit is zeer relevant voor het sturen op beleidsrealisatie en het verder optimaliseren van het inhuurproces.

Met betrekking tot de naleving van de richtlijnen

- Vraag boven de norm van enkelvoudige onderhandse aanbesteding altijd meer dan één offerte. Tijdsinvestering in concurrentiestelling bij de start verdient zich in het uitvoeringstraject terug. Naast een prijs/kwaliteit vergelijking geeft het opvragen van meerdere offertes input om tot een scherpe(re) opdrachtformulering te komen. Het voorkomt ook het risico van juridische procedures over de toepassing van de aanbestedingsregels.
- Zorg voor een degelijke begeleiding van de uitvoering van de vastgestelde opdracht. Bevorder periodiek overleg over de uitvoering van de opdracht en maak afspraken over het vervolg. Leg deze afspraken schriftelijk vast in het inhuur-/projectdossier.
- Registreer inhuur van extern personeel in de financiële administratie niet alleen per afdeling, maar ook per inhuurcategorie aan de hand van het begrippenkader zoals beschreven in hoofdstuk 3.2. De informatiewaarde en de transparantie en daarmee de mogelijkheid tot sturing, nemen daardoor verder toe.
- Stel voor alle inhuurcategorieën checklists op voor het inhuurproces en de archivering.
- Maak zoveel mogelijk gebruik van de professionele kennis en ervaring die bij de inkoopadviesfunctie aanwezig is. Naast adviserende ondersteuning bij de uitvoering van het inkoop-, cq. inhuurproces (aanbesteding, onderhandeling en contractering) ontstaat zo ook een beter centraal zicht op inhuur in relatie tot de inhuurbeleidskaders.

Met betrekking tot het motiveren van de inhuur en het beoordelen van de inhuurkwaliteit

- Door scherpere opdrachtformulering (inclusief prestatie- en evaluatieafspraken) en begeleiding tijdens de uitvoering kan het aantal opdrachten met meerwaarde verder toenemen.
- Leg via de inkoopadviesfunctie prioriteit bij het voldoen aan de basisvoorwaarden van externe inhuur door gedurende een langere periode halfjaarlijks gericht in beeld te brengen in hoeverre de verschillende organisatieonderdelen voldoen aan de "inhuurregels" ten einde te kunnen beoordelen of verbeteringen optreden.
- Vergroot de toegankelijkheid van belangrijke documenten per opdracht. In elk geval moet van elke opdracht in één dossier vastgelegd worden:
 - Het offertetraject, inclusief de motivatie inzake de keuze voor een leverancier.
 - De motivatie tot het afwijken van de inhuurbeleidskaders (indien van een afwijking sprake is).
 - De opdrachtbevestiging (resultaatverplichting, tijd, kosten, evaluaties).
 - De evaluatie van de opdracht (tussentijds en na afloop).

Met betrekking tot de informatievoorziening aan de gemeenteraad

- Maak met het college van burgemeester en wethouders afspraken over de wijze waarop en de frequentie waarmee de gemeenteraad wordt geïnformeerd over het opstellen van inhuurbeleidskaders, inclusief kaders inzake zelf doen versus uitbesteden.

- Maak met het college van burgemeester en wethouders afspraken over wijze waarop en de frequentie waarmee de gemeenteraad wordt geïnformeerd over zowel budgetontwikkeling als de realisatie van het inhuurbeleid.

6 Reactie college

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft op 10 maart 2011 in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor zijn reactie op het rapport gegeven.

Hieronder wordt deze reactie integraal weergegeven.

Reactie College van Burgemeester en Wethouders Noordwijkerhout

Uw brief van:

Uw kenmerk:

Onderwerp: Bestuurlijk wederhoor onderzoek externe inhuur Noordwijkerhout.

Geachte heer Van der Velde,

Hierbij onze schriftelijke reactie op het bovenvermelde rapport.

In de schriftelijke reactie in het kader van het ambtelijk wederhoor is reeds aangegeven welke onjuistheden men heeft aangetroffen in het rapport dan wel dat bepaalde informatie ontbrak. Hierna is een en ander ook mondeling in een gesprek met onze gemeentesecretaris en het afdelingshoofd BMO toegelicht.

Dit heeft tot onze tevredenheid geleid tot aanpassing c.q. nuancering van het rapport op diverse punten. Daarbij is ook duidelijk dat in 2010 belangrijke stappen zijn gezet voor verdere professionalisering van de inkoopfunctie zodat het beeld van 2009 sterk afwijkt van het werkelijke beeld van 2010.

Ook is door onze ambtelijke organisatie (naar aanleiding van het gesprek) alsnog een specificatie gemaakt van de kosten van externe inhuur op basis van de werkelijke kosten over 2009 en 2010 om te onderbouwen dat de kosten van tijdelijke externe inhuur conform uw definitie van dit begrip beduidend lager zijn dan de in het rapport genoemde € 2,3 miljoen. Deze specificatie (die reeds toegezonden is aan BMC) treft u bijgaand aan.

Uit het onderzoek blijkt niet dat Noordwijkerhout een regiegemeente is, waarbij veel taken uitbesteed worden. Bij het uitbesteden van de taken van milieu en de buitendienst (zoals ophalen van huisvuil en groen- en wegenonderhoud) is destijds een weloverwogen keuze gemaakt om deze taken (structureel) uit te besteden. Het is wat ons betreft niet zinvol om die uitgangspunten jaarlijks in de begroting te herhalen. Het gaat immers om vastgesteld beleid.

Ook andere taken zoals stedenbouwkundige advisering en onderhoud van gebouwen vallen naar onze mening onder uitbesteding. Dat daarbij sprake is van tijdelijke contracten – projecten zijn immers van tijdelijke aard – doet hieraan niets af.

Pagina 10, onderaan

U constateert dat onze gemeente een andere definitie hanteert die afwijkt van uw definitie. Naar onze mening betreft het niet zozeer het hanteren van een andere definitie maar meer een verschil van mening over het begrip uitbesteding. Naar onze mening heeft u ten onrechte een deel van de uitbestede werkzaamheden gevat onder het begrip incidentele inhuur. Uit de bijgaande specificatie blijkt dat alleen de geel gearceerde posten onder incidentele inhuur vallen. De overige uitgaven betreffen o.m. onderhoud van groen, wegen en gebouwen en inhuur van stedenbouwkundige adviezen.

Het totale bedrag voor incidentele inhuur betreft dan niet € 2,3 miljoen maar ruim € 1 miljoen in 2009. In 2010 is dit bedrag teruggebracht tot ruim € 500.000,--.

Dit heeft gevolgen voor de tekst bovenaan pagina 12 omdat zowel in 2010 als in 2011 sprake is van een substantiële vermindering van inhuurkosten.

Pagina 11 onder Inhuur control

Hier wordt gesproken over een "inhuurconsulent". Het betreft hier de "inkoopconsulent".

Pagina 13, tekst boven 2.4.5.

Het vorenstaande moet naar onze mening leiden tot aanpassing van het genoemde bedrag van het inhuurvolumen.

Pagina 15 ,laatste alinea

Er is naar onze mening consequent en overzichtelijk over de (mate van) inhuur (waarvoor en ten laste waarvan) gerapporteerd in de managementrapportages en in de bestuursrapportages, het betreft dus niet alleen het melden van de overschrijding van budgetten.

Pagina 18, bovenaan

Ten onrechte vermeldt u dat Noordwijkerhout geen eigen indeling kent van de verschillende categorieën inhuur. Immers uit bijgaande specificatie uit onze financiële administratie blijkt wel degelijk een indeling.

Wij geven u in overweging de conclusies naar aanleiding van het bovenstaande aan te passen.

Wij kunnen ons goed vinden in uw aanbevelingen. Wij constateren dat een deel van de aanbevelingen reeds in 2010 is uitgevoerd dan wel in uitvoering is genomen. Een ander deel betrekken wij bij het opstellen van de programmabegroting en eventuele aanpassing van de bestuursrapportages aan de raad. De overige aanbevelingen willen wij in overleg met de samenwerkende gemeenten op het gebied van de inkoop bezien om daarop het gezamenlijk inkoopbeleid aan te passen. Dit past tevens in ons voornemen om te komen tot verdere versterking van de inkoopfunctie.

Tot zover onze opmerkingen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben ingelicht.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Noordwijkerhout,

drs. T. Fabel
secretaris

drs. G. Goedhart
burgemeester

7 Nawoord Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met genoeg kennis genomen van de reactie van het college dat het zich goed in de aanbevelingen van de rekenkamercommissie kan vinden.

De rekenkamercommissie stelt vast dat het college en de rekenkamercommissie over de definiëring van het begrip externe inhuur op een aantal punten van mening verschillen. In zijn reactie verduidelijkt het college zijn opvattingen daarover.

Voor wat betreft de onderbouwing van de door de rekenkamercommissie genoemde bedragen verwijst de rekenkamercommissie naar datgene wat zij daarover in het rapport heeft opgemerkt.

Bijlage 1 Normenkader

Normenkader ten behoeve van rekenkameronderzoek externe inhuur Noordwijkerhout

De Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout heeft de volgende onderzoeksdoelstelling geformuleerd:

“Het doel van het onderzoek is de gemeenteraad van Noordwijkerhout inzicht te verschaffen in de omvang van de externe inhuur en de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid daarvan.”

De Rekenkamercommissie heeft hiertoe de navolgende (deel)vragen geformuleerd:

- Welke richtlijnen zijn er met betrekking tot inkoop en aanbesteding?
- Worden deze nageleefd?
- Worden de besluiten ter zake op het juiste niveau genomen?
- Wordt de reden van inhuur voldoende beargumenteerd?
- Hoe wordt de kwaliteit van de geleverde prestatie beoordeeld?
- Wordt de gemeenteraad vooraf en achteraf voldoende geïnformeerd?

Normenkader

Teneinde het antwoord op deze vraagstelling te objectiveren hanteert de Rekenkamercommissie een normenkader. Het normenkader heeft de functie vooraf duidelijk te maken welke eisen c.q. normen (kunnen) worden gesteld aan de onderdelen die worden onderzocht. Het werken met een normenkader bevordert de zorgvuldigheid en transparantie van het onderzoek en een objectivering van de onderzoeksresultaten.

Daar waar het beleidskader van de gemeente Noordwijkerhout afwijkt van het onderstaande, wordt gezien of en in hoeverre aanpassing van het normenkader wenselijk is.

Ten aanzien van het inhuurbeleid

1. Er is een beleidskader vastgesteld met betrekking tot het inhuurbeleid (als onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid). In het beleidskader wordt aandacht geschonken aan drempelwaarden, enkelvoudige en meervoudige onderhandse aanbesteding en Europese aanbestedingsrichtlijnen.
2. Er is een beleidskader met betrekking tot zelf doen of uitbesteden.
3. Er is een protocol opgesteld dat gevolgd moet worden bij het aangaan van externe opdrachten, waarin richtlijnen zijn opgenomen inzake o.a. de kwaliteit van de opdrachtformulering en het aantal offertes.
4. Bij het aangaan van externe opdrachten worden checklists als hulpmiddel gehanteerd.
5. In de organisatie van de inkoop van externe opdrachten wordt nader aandacht geschonken aan de rollen van:
 - a. Budgethouder
 - b. Sector- en concerncontrol
 - c. Inkoopconsulent
 - d. Bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol
6. Ter borging van het beleid ten aanzien van externe inhuur, wordt in de communicatie met het personeel aandacht besteed aan de implementatie van de inhuurbeleidskaders, en

wordt in een continue vorm het inhuurbeleid onder de aandacht van de medewerkers gebracht.

Ten aanzien van de werking in de praktijk

Inzichtelijk moet zijn hoe het college van B&W, cq. de ambtelijke organisatie, in de praktijk handelen conform de actuele kaders van het beleid inzake externe inhuur (als onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid).

- **Toetsing aan de beleidskaders.** In geval van externe inhuur heeft toetsing aan de beleidskaders plaatsgevonden. Volgens de gemeentelijk aanbestedingsreglement mag uitsluitend worden afgeweken, indien:
 - Grote haast is geboden met de aanbesteding en de tijd ontbreekt voor een meervoudige aanbesteding;
 - Het gaat om aanzienlijk meerwerk of vervolgoopdrachten, waarvoor alleen maar de huidige leverancier in aanmerking komt;
 - De marktsituatie daartoe aanleiding geeft;
 - Het specialistisch werk betreft.
- **De kosten van inhuur.** Er is vooraf inzicht in de kosten van de betreffende inhuur.
- **Beslissing.** Aan de inhuur ligt een expliciete beslissing ten grondslag. Deze beslissing benoemt:
 - Omschrijving doel inhuur en beoogd resultaat;
 - Begroting en kostenopzet;
 - Motivatie en afweging;
 - Kennisoverdracht;
 - Toetsing aan de richtlijn, inclusief een juridische contracttoetsing.
- **Opdracht.** Er is sprake van een vastgelegde opdracht. In de opdracht zijn aangegeven:
 - Kwaliteitseisen t.a.v. de opdracht en resultaatbepaling;
 - Wijze van voortgangscontrole en kostenbewaking;
 - Vastlegging en documentatie.
- **Inzicht.** Er is duidelijkheid ten aanzien van:
 - Bereikte resultaten;
 - Uiteindelijke kosten;
 - Vastlegging en verantwoording.
- **Evaluatie.** Er wordt, met name bij grote projecten / omvangrijke inhuur, altijd geëvalueerd. Daartoe zijn vastgelegd:
 - Het verloop van de inhuur en de kwaliteit van de inzet van inhuur derden;
 - Het resultaat van de inhuur en de bruikbaarheid daarvan;
 - Gevolgen voor het beleid.

Onder omvangrijke inhuur wordt verstaan de inhuur boven de drempelwaarde van meervoudige onderhandse aanbesteding (€ 10.000,-).
- **Projectdossier.** Er is een projectdossier (inhuurdossier) samengesteld, opdat duidelijk is hoe het project op hoofdlijnen is verlopen. Het dossier bevat (volgens het gemeentelijk aanbestedingsreglement):
 - startdocument
 - schriftelijke offerteaanvragen
 - schriftelijke offertes
 - vooraf gestelde selectiecriteria
 - vooraf gestelde gunningcriteria
 - vooraf gestelde wegingsfactoren

- proces verbaal van aanbesteding
- verslag informatieronde, inlichtingen
- offertebeoordeling
- gunningadvies en collegebesluit
- proces verbaal van gunning
- gemotiveerde schriftelijke afwijzingen
- alle overige correspondentie met inschrijvers
- contract

Het dossier dient ten minste vijf jaar te worden bewaard, deze periode gaat in na afronding van de aanbesteding.

De kwaliteit van de Noordwijkerhoutse inhuurbeleidskaders (volledigheid en eigentijdsheid) wordt ook worden aan het vorenstaande getoetst. Voornoemde toetsingscriteria worden benut bij de beoordeling van de cases op hun werking in de praktijk.

Ten aanzien van de informatievoorziening aan de gemeenteraad

1. De programmabegroting bevat in de paragraaf bedrijfsvoering informatie over beleidsvoornemens ten aanzien van externe inhuur;
2. De gemeenteraad wordt jaarlijks via de bestuursrapportages actief geïnformeerd over externe inhuur;
3. De gemeenteraad wordt anderszins tussentijds geïnformeerd over trends en ontwikkelingen met betrekking tot externe inhuur.

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen

Naam	Functie
Dhr. M. Vissers	Wethouder, portefeuillehouder (o.a.) personeel en organisatie
Dhr. J. van der Sman	Hoofd afdeling Bestuurs- en Managementondersteuning
Mevr. E. van Vliet- van Schie	Inkoopconsulent
Mevr. K. van 't Hoff	Concerncontroller

Bijlage 3 Geraadpleegde documenten

Nr.	Omschrijving
1	Nota Inkoopbeleid (2007)
2	Aanbestedingsreglement (2007)
3	Collegebesluit Inkoopbeleid (2007)
4	Toelichting op collegebesluit inkoopbeleid
5	Document drempelbedragen inkoopconsulent
6	Regeling budgetbeheer en overzicht budgethouders
7	Jaarrekeningen 2007, 2008 en 2009
8	Crediteurenadministratie 2009
9	Programmabegrotingen 2007, 2008, 2009, 2010 en 2011
10	Bestuursrapportages 2009
11	Jaarrekening 2009
12	Verscheidene managementrapportages BMC, OWM, R&B
13	Document externe inhuur van personeel, 2009
14	Diverse afdelingsplannen en managementrapportages
15	Managementrapportage accountant 2009
16	Inkoopplan 2010 samenwerkende gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Noordwijkerhout
17	Inkoopscan InHolland

Bijlage 4 Bevindingen dossieronderzoek casuïstiek

Achtergrond

In het kader van het rekenkameronderzoek naar de externe inhuur bij de gemeente Noordwijkerhout is op 21 september 2010 dossieronderzoek gedaan naar 10 cases op het gebied van externe inhuur. Dit zijn cases, welke geselecteerd zijn op basis van een financiële analyse van de boekingen betreffende de externe inhuur.

Algemeen beeld dossieronderzoek

Ter voorbereiding op het dossieronderzoek is de gemeente verzocht de dossiers aangaande de geselecteerde 10 cases zo volledig mogelijk aan te leveren. Hiertoe is verzocht de volgende stukken aan te leveren:

- selectiedocument (aanvraag om te mogen inhuren, offertes, motivatiedocument hoe tot de leverancierskeuze is gekomen)
- besluitvormingsdocument(en)
- gespreks- en overlegverslagen met betrekking tot de levering (intern en met leverancier(s))
- contract
- (advies)resultaten (documenten waarin wordt vastgesteld dat conform overeenkomst is geleverd, het is niet nodig om bijvoorbeeld hele bestemmingsplannen te overleggen)
- evaluatie(s)
- factuur (1 factuur als voorbeeld volstaat)

Op de dag van het onderzoek waren alle dossiers aanwezig, wel werden twee dossiers een half uur na aanvang pas aangeleverd. In zijn algemeenheid kan gezegd worden dat de dossiers netjes zijn aangeleverd. Gezien de voorafgaande communicatie en de samenstelling van de dossiers ontstaat wel het beeld dat de dossiers bij elkaar gezocht moesten worden. Hieruit kan in ieder geval geconcludeerd worden dat de dossiers aangaande de inhuur van externen niet centraal bewaard worden. Daarnaast valt op dat de dossiers verschillen qua opbouw en volledigheid (veelal onvolledig), van een uniforme wijze van administreren is dus geen sprake.

Werkwijze

Op basis van documenten van de gemeente Noordwijkerhout (Collegebesluit inkoopbeleid, aanbestedingsregelmeent, ondersteunende nota's enz.) is een vragenformulier opgesteld. Op de dag van het onderzoek zijn de 10 cases getoetst aan het vragenformulier, daar waar onduidelijkheden ontstonden is ter plekke opheldering gezocht bij de budgethouder. Het uitgangspunt was echter geweest dat de dossiers beoordeeld worden zoals wij deze aangetroffen hebben. Dit zorgt immers voor een verifieerbare en objectieve beoordeling van de stukken, de kennis in de hoofden is dus slechts buitengewoon beperkt meegenomen.

Specifieke constatering

- Het dossier bestuurskrachtonderzoek is vrij omvangrijk en daarmee redelijk volledig. Weliswaar is afgeweken van de inkoopprocedure, maar dat is gebeurd op basis van een collegebesluit. Echter, het transparant maken van het gehele besluitvormingsproces en de vraag of er betrokkenheid is geweest van experts en budgethouders blijkt niet uit het bij ons aangeleverde dossier.
- Bij de inhuur die loopt via DSV, Vormflex en Maandag zijn de dossiers het minst compleet. Hier is eigenlijk alleen sprake van een opdrachtbevestiging en de algemene voorwaarden

van de leverende partij. In het geval van Vormflex is zelfs het huidige contract verlopen, terwijl de gedetacheerde werknemer nog wel werkzaam is. Ook ontbreekt vaak een geraamd bedrag voor de totale kosten (Vormflex) of blijkt het slechts impliciet uit de gegevens (Maandag). Bij DSV ontbreekt een handtekening vanuit de gemeente. Bij alle drie de cases mist elke vorm van een aanbestedingsdossier. Hierdoor is het voor ons als onderzoekers niet bepaalbaar wat de criteria voor de betreffende inhuur waren, en op welke gronden en onder welke exacte voorwaarden is gekozen voor deze leveranciers.

- Het project Westeind blijft onder de 10K en om die reden behoeven er niet tenminste drie offertes aangevraagd moeten worden. Door de uitvoerende partij Boot en Co is zelf aangegeven wat uitgevoerd wordt. De gemeente heeft echter geen schriftelijke eisen gesteld aan de opdracht, althans niet verifieerbaar uit het dossier.
- Bedrijventerrein Delfsweg: de besluitvorming om Twynstra en Gudde in te huren is buitengewoon zorgvuldig vastgelegd. Het is een wat langlopend traject (vanaf 2003), zodoende worden er door de tijd verschillende bedragen genoemd voor de inzet van Twynstra en Gudde, echter deze liggen allen boven de 10K. Er had dus aanbesteed moeten worden, er ligt echter een collegebesluit om dit niet te doen. Wel wordt in het besluit van B&W geadviseerd de gemeenteraad gedetailleerd te informeren over waarom er voor Twynstra en Gudde gekozen is. De wijze waarop dit al dan niet gebeurd is blijkt niet uit het dossier. Alle drie de opdrachten hebben een akkoord van B&W.
- Dutch ASL. Een financiële onderbouwing in het stuk van B&W ontbreekt, ook zijn de verschillende disciplines onvoldoende meegenomen in de afweging. Wel lijkt er juist te zijn aanbesteed, de twee afgewezen offertes ontbreken echter.
- Inhuur Warmerdam. Bij deze case kan gesteld worden dat vanaf het moment van contracteren de vastlegging correct en netjes is gebeurd. Echter enige informatie over het traject van aanbesteden ontbreekt.
- E-dienstverlening. Er is sprake van een startdocument waarin wordt aangegeven wat de visie is op de te verstrekken opdracht. Ook zijn er drie offertes aangevraagd. Hiervoor hebben de partijen een plan van aanpak ontvangen. Er lijkt te zijn geselecteerd op prijs, althans de laagste prijs is geselecteerd want andere criteria zijn niet direct zichtbaar. Het gewicht van criteria ontbreekt ook, hoe zijn de verschillende criteria gewogen? De aanbesteding volgt op een inhoudelijke beslissing van de gemeenteraad om de E-dienstverlening aan te pakken en heeft een bijbehorend plan. De twee offertes die het niet zijn geworden hebben een schriftelijke afwijzing gehad dat de keus niet op hen is gevallen, deze offertes ontbreken echter in het dossier! Wel wordt melding gemaakt van een "mondeling" medegedeeld programma van eisen, hier is schriftelijk niets van te vinden. Er wordt door de aanbieder een duidelijke onderbouwing van de prijs gegeven. De uit te voeren werkzaamheden sluiten aan bij het plan.
Omdat de vereiste gegevens van de aanbestedingsprocedure niet (meer) beschikbaar zijn kan de indruk ontstaan dat de opdracht aan betrokken partij is gegund onder invloed van een latere herziening van de prijsstelling. Dit dossier geeft het belang aan van zowel een goede en transparante aanbestedingsprocedure als –archivering.
- Sint Bavo. Bij dit project was een adviseur betrokken, waarbij het geheel onder de 10K leek te blijven, dus maar 1 offerte. Later is de opdracht voortgezet met een andere rechtspersoon omdat de betrokken adviseur voor zichzelf begonnen is, dit is echter onvoldoende geregistreerd.