



pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

Onderzoeksrapport rekenkamercommissie

De inhuur van derden in Achtkarspelen

Groningen, december 2010

N. Struiksma

N. Woestenburg

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen

Inhoud

INHOUD	0
HOOFDSTUK 1	2
INLEIDING	2
1.1 INLEIDING	2
1.2 INHUUR BINNEN HET ONDERZOEK	2
1.3 INHUUR BUITEN HET ONDERZOEK	3
1.4 DIT RAPPORT	4
HOOFDSTUK 2	5
ONDERZOEKSVRAGEN EN –METHODEN	5
2.1 ONDERZOEKSVRAGEN EN NORMENKADER.....	5
2.2 NORMENKADER	5
2.3 ONDERZOEKSMETHODEN	7
HOOFDSTUK 3	8
BOVENLOKALE WET- EN REGELGEVING	8
3.1 INLEIDING	8
3.2 EUROPESE REGELGEVING.....	8
3.3 NATIONALE REGELGEVING	9
HOOFDSTUK 4	11
LOKAAL BELEID	11
4.1 GEWOGEN AMBITIE.....	11
4.2 EENDUIDIG EN TRANSPARANT	12
4.3 OVERIG RELEVANT BELEID.....	13
HOOFDSTUK 5	15
DE PRAKTIJK IN ACHTKARSPLEN	15
5.1 INLEIDING	15
5.2 AARD/OMVANG	16
5.2.1. <i>Inleiding</i>	16
5.2.2. <i>Kosten</i>	16
5.2.3. <i>Doeltreffendheid</i>	17
5.2.4. <i>Doelmatigheid</i>	18
5.2.5. <i>Gunning en selectie</i>	19
5.3 PROCEDURES	20
5.4 BEKOSTIGING.....	21
5.5 VERANTWOORDING	22
HOOFDSTUK 6	25
DE PRAKTIJK GETOETST	25
6.1 INLEIDING	25
6.2 AARD EN OMVANG	25

6.3	PROCEDURES	29
6.4	BEKOSTIGING.....	30
6.5	VERANTWOORDING	31
HOOFDSTUK 7.....		33
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN		33
7.1	CONCLUSIES	33
7.2	DE PRAKTIJK VERSUS DE NORMEN	34
7.3	AANBEVELINGEN	36

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Inleiding

Gemeenten voeren een groot aantal verschillende taken uit. Daarvoor beschikken zij over een eigen ambtenarenapparaat. In beginsel is het de bedoeling dat met dat apparaat alle gemeentelijke werkzaamheden uitgevoerd kunnen worden. Het komt echter voor dat taken en werkzaamheden worden uitbesteed aan derden. In opdracht van de rekenkamercommissie Noordoost Fryslân, de gezamenlijke Rekenkamercommissie van de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadeel, Dongeradeel en Kollumerland c.a., heeft Pro Facto onderzoek gedaan naar de inhuur van derden in de gemeente Achtkarspelen.

Het onderzoek heeft uitsluitend betrekking op de inhuur van derden en diensten en niet op werken. Hieronder worden de verschillende begrippen gedefinieerd.

1.2 Inhuur binnen het onderzoek

In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar de inhuur van personeel van derden, waarbij het gaat om taken die een gemeente zelf zou *kunnen* vervullen. Hierbij zijn de volgende categorieën te onderscheiden:

TABEL 1.1: INHUURCATEGORIEËN

REDEN VOOR INHUUR ↓	BINNEN FORMATIE		BUITEN FORMATIE	
	Leidinggevend	Uitvoerend	Leidinggevend	Uitvoerend
Vervanging / ad interim				
Onvervulbaar				
Piekdrukke				
Specialistische kennis				

De donkergekleurde cellen blijven in het onderzoek buiten beschouwing omdat deze cellen in principe onbestaanbaar zijn. Om een voorbeeld te noemen: een onvervulbare functie zal niet vaak buitenformatief zijn. De verschillende categorieën worden hieronder toegelicht.

Specialistische kennis/vaardigheden

Bij deze categorie gaat het om inhuur van specifieke kennis en kunde die de organisatie zelf niet in huis heeft en waarvoor het geen functie wil creëren. Het kan bijvoorbeeld gaan om:

- Stedenbouwkundige adviezen
- Specialistische ICT-deskundigheid
- Opstellen van het jaarverslag
- Advies over bestemmingsplannen
- Advocaten
- Projectmanagement en procesbegeleiding

Vervanging

Deze categorie betreft inhuur in verband met de (tijdelijke) afwezigheid van een medewerker van de gemeente, bijvoorbeeld wegens ziekte, zwangerschap, langdurig verlof, etc. Ook interim-management valt hieronder voor zover het gaat om de tijdelijke vervulling van een reguliere formatieplaats.

Inhuur wegens onvervulbare functie

Inhuur wegens onvervulbaarheid van een functie kan plaatsvinden indien er voor een functie geen geschikte kandidaten zijn te vinden, bijvoorbeeld omdat de arbeidsvoorwaarden niet interessant genoeg zijn, het aanbod te gering is, etc. Ook hierbij kan het inschakelen van interim-management de oplossing zijn voor het geconstateerde probleem en dus onvervulbaarheid van een functie de reden. De achtergrond van de inhuur in een concreet geval is derhalve van belang voor de categorisering ervan.

Piekdrukke

Bij inhuur wegens piekdrukke gaat het om werkzaamheden die gedurende een bepaalde periode nodig zijn, waardoor er voor deze functie geen vaste formatieplek wordt vrijgemaakt. Als algemeen voorbeeld kan worden genoemd de functie van badmeester in het openluchtzwembad of op burgerzaken voor paspoortverstrekking aan het begin van de zomer.

1.3 Inhuur buiten het onderzoek

Sommige van de hiervoor genoemde externen worden *niet* in dit onderzoek betrokken. Het gaat daarbij om de volgende categorieën:

Specialistische kennis/deskundigheid

Hierbij gaat het om kennis, vaardigheden of producten waarvan niet verwacht mag worden dat een gemeente deze kennis zelf in huis heeft. Hierbij onderscheiden we de volgende onderwerpen:

- Bodemonderzoek
- Inhuur van een architect
- Archeologisch onderzoek
- Geluidsonderzoek
- Ongediertebestrijding

Voortdurende uitbesteding van frequente diensten

In het onderzoek gaat het om niet-structurele inhuur van derden. Frequente (vaakvoorkomende) diensten die permanent en volledig worden uitbesteed vallen buiten dit onderzoek. In dit onderzoek gaat het daarbij om:

- afvalinzameling
- catering
- schoonmaak

Werkzaamheden waarvoor de gemeente verplicht is een externe in te huren

Bij deze categorie gaat het om werkzaamheden van beschermde beroepen of andere diensten of werkzaamheden die de gemeente niet zelf mag uitvoeren. In dit onderzoek gaat het daarbij om:

- uitvoeren van de verplichte accountantscontrole
- advisering door een welstandscommissie
- deurwaarders
- notariskosten
- makelaars

1.4 Dit rapport

In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksvragen en de hieruit voortvloeiende normen weergegeven, evenals de methoden van onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt de relevante wet- en regelgeving beschreven en in hoofdstuk 4 het lokale beleid. Hoofdstuk 5 is een beschrijvend hoofdstuk. Hierin wordt de praktijk van de inhuur in Achtkarspelen beschreven. In hoofdstuk 6 wordt deze praktijk getoetst aan het normenkader.

Hoofdstuk 2

Onderzoeksvragen en –methoden

2.1 Onderzoeksvragen en normenkader

De centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek luidt als volgt:

Wat is de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de inhuur van derden in de gemeente Achtkarspelen met betrekking tot de aspecten omvang, bekostiging, verantwoording en procedures?

Deze centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen.

1. Welke regelgeving heeft betrekking op de inhuur van derden?
2. Welk geschreven en ongeschreven beleid heeft de gemeente Achtkarspelen voor de inhuur van derden?
3. Welke kosten waren in 2008 en 2009 gemoeid met de inhuur van externen, onderverdeeld naar type inhuur?
4. Welke procedures hanteert de gemeente voor de inhuur van derden?
5. Op welke wijze worden de kosten van de inhuur van derden gedekt?
6. Op welke wijze worden de kosten van de inhuur van derden verantwoord?
7. Hoe kunnen de bevindingen van de onderzoeksvragen 3 t/m 6 worden beoordeeld in termen van rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid?

2.2 Normenkader

Het normenkader is weergegeven in de op de volgende bladzijde weergegeven matrix. Het begrip *rechtmatigheid* heeft betrekking op de vraag of de inhuur voldoet aan wet- en regelgeving. We betrekken ook het ongeschreven beleid bij de rechtmatigheid. Bij de *doelmatigheid* van inhuur gaat het om de vraag of tegen minder kosten of met minder tijdsinspanning (voor de gemeente) ingehuurd had kunnen worden dan gebeurd is. *Doeltreffendheid* handelt over de mate waarin de gestelde doelen zijn gerealiseerd.

	Rechtmatigheid	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Aard/omvang	De omvang van de inhuur overstijgt niet de daarvoor gestelde gemeentelijke normen.	De gemeente heeft in geval van inhuur niet zelf de benodigde capaciteit, kennis en/of vaardigheden in huis. Er is dus sprake van toegevoegde waarde.	De inhuur vindt plaats tegen qua kosten en tijdsbeslag voor de gemeente tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden.
	De omvang van de inhuur is in overeenstemming met het algemene personeelsbeleid en de taakopvatting van de gemeente.	De mogelijkheid voor inhuur van derden voldoet aan de behoefte van de managers. Het doel van de inhuur wordt gerealiseerd.	Er wordt naar alternatieve oplossingen voor inhuur gekeken. Er zijn waar mogelijk raamcontracten. Inhuur vindt niet langer plaats dan nodig.
Procedures	Er is geschreven beleid dat in elk geval regelt: <ul style="list-style-type: none"> ▪ wie in welke gevallen beslissings- en budgetbevoegd is; ▪ selectie- en gunningscriteria. 	De procedures zijn algemeen bekend bij de relevante medewerkers.	De procedures zijn werkbaar en logisch.
	Dit geschreven beleid is niet in strijd met nationale of Europese wetgeving.	De inhuur wordt achteraf geëvalueerd.	
	De inhuur van derden vindt procedureel plaats conform het beleid.		
Bekostiging	Er is (on)geschreven beleid over de bekostiging (dekking) van inhuur.	Er is vooraf dekking aanwezig als extern wordt ingehuurd.	De regels voor de bekostiging van inhuur zijn werkbaar en logisch.
	Dit (on)geschreven beleid wordt in de praktijk nageleefd.	Er is van tevoren inzicht in de kosten van de inhuur. Er is sprake van kostenbewaking van de inhuur.	
Verantwoording	Er is beleid voor de samenstelling van inhuurdossiers.	De verantwoording van de inhuur van derden voldoet aan de behoefte van degene aan wie verantwoording wordt afgelegd.	De kosten voor inhuur worden op een betrouwbare en eenvoudige wijze geadmistreerd.
	Dit beleid wordt in de praktijk nageleefd.		
	Er is beleid over de verantwoording van inhuur.		De kosten voor inhuur kunnen op een snelle en adequate wijze inzichtelijk worden gemaakt.
	Dit beleid wordt in de praktijk nageleefd.		

2.3 Onderzoeksmethoden

Bij de gegevensverzameling en –analyse ter beantwoording van de onderzoeksvragen en de toetsing van het normenkader zijn de onderstaande onderzoeksmethoden gebruikt.

Dossierstudie

Aan de hand van de crediteurenlijsten zijn door Pro Facto 23 dossiers geselecteerd met hoge bedragen, zoveel mogelijk verspreid over de afdelingen en de verschillende inhuurcategorieën. Deze lijst is voorgelegd aan een medewerker van het team administratie, waardoor uiteindelijk 21 dossiers verzameld en bestudeerd zijn. De overige twee dossiers bleken niet beschikbaar. Alle dossiers dateren uit de jaren 2008 en 2009.

De informatie die uit de dossiers gehaald kon worden was beperkt. In 13 gevallen was alleen een opdrachtbevestiging beschikbaar, in enkele gevallen was ook een offerte of een briefwisseling beschikbaar. De informatie moest daarom aangevuld worden door middel van interviews.

Interviews

Er zijn interviews gehouden met alle afdelingsmanagers, de algemeen directeur en twee teamhoofden. In de interviews is ingegaan op de algemene gang van zaken bij inhuur van derden en daarnaast is dieper ingegaan op de bestudeerde dossiers.

Documentstudie

Verschillende documenten uit de jaren 2008 en 2009 zijn bestudeerd. Te denken valt aan begrotingen, jaarrekeningen, beleidsnota's, etc.

Hoofdstuk 3

Bovenlokale wet- en regelgeving

3.1 Inleiding

De wijze waarop overheden dienen om te gaan met het inkopen van werken, leveringen en diensten is neergelegd in regelgeving. Voor inkoop en inhuur geldt dat zowel op Europees als op nationaal niveau regels bestaan. Gemeenten kunnen zelf kiezen of ze op decentraal niveau ook regels vastleggen. Hieronder worden achtereenvolgens de toepasselijke Europese en nationale regels kort besproken.

3.2 Europese regelgeving

Verreweg de belangrijkste wetgeving op het gebied van aanbestedingen wordt gevormd door twee Europese aanbestedingsrichtlijnen. Het betreft Richtlijn 2004/18/EG over de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten en Richtlijn 2004/17/EG, die betrekking heeft op speciale sectoren. Daarnaast is het EG-verdrag van belang.

De richtlijnen zijn van toepassing wanneer de waarde van de uit te voeren opdracht boven een bepaald drempelbedrag komt. In onderstaande tabel zijn de in richtlijn 2004/18/EG opgenomen drempelbedragen voor decentrale overheden ten tijde van de onderzoeksperiode (1/1/2008 – 31/12/2009) weergegeven.

TABEL 3.1: DREMPELBEDRAGEN VOOR EUROPESE AANBESTEDING GEDURENDE DE ONDERZOEKSPERIODE

Werken	€ 5.150.000
Leveringen	€ 206.000
Diensten	€ 206.000
Overheidsopdrachten op het gebied van onderzoek en ontwikkelingsopdrachten en telecommunicatiediensten, en diensten vallend onder bijlage IIB van de richtlijn	€ 206.000

3.3 Nationale regelgeving

De eisen die in de Europese richtlijnen zijn neergelegd dienen in nationale wetgeving nader te worden uitgewerkt. Op 1 december 2005 is in Nederland het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (hierna: Bao) in werking getreden. Overheden dienen zich bij het aanschaffen van goederen en de inschakeling van derden te houden aan de regels die de nationale en internationale overheid hebben gesteld. Voor gemeenten betekent dit dat zij zich dienen te houden aan het Bao. Tevens is het van belang om de richtlijntekst in acht te nemen. Bij eventuele strijdigheid tussen het Bao en de tekst van de richtlijn, gaat de richtlijn voor.

Het Bao is van toepassing op overheden: het rijk, de provincies, gemeenten, waterschappen, publiekrechtelijke instellingen of een samenwerkingsverband van deze overheden of publiekrechtelijke instellingen, wanneer zij opdrachten inkopen die boven de drempelwaarden uitkomen. Opdrachten die onder die drempelwaarden blijven, vallen buiten het bereik van het Bao.

Uit het oogpunt van transparantie, proportionaliteit en non-discriminatie is in artikel 44 Bao een aantal eisen gesteld aan de wijze waarop de opdrachtgevende overheid selectiecriteria formuleert. Zo is bijvoorbeeld in het tweede lid bepaald dat minimumeisen inzake de draagkracht en bekwaamheden waaraan de gegadigden of inschrijvers moeten voldoen, verband moeten houden met en in verhouding moeten staan tot de overheidsopdracht.

Het is overigens voor decentrale overheden van belang te beseffen dat bij (nationale) aanbestedingen ingevolge het Nederlandse rechtsstelsel op besluiten, beschikkingen en beleidsregels van een overheidsorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht altijd al de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn. Hierbij kan gedacht worden aan het verbod op willekeur, het gelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, en het motiveringsbeginsel.

De Gemeentewet is summier over informatievoorziening aan de raad. Volgens artikel 169 Gemeentewet heeft het college alle inlichtingen te verschaffen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (lid 2). Dit is de actieve informatieplicht van het college. Daarnaast dient het college ook informatie te verschaffen op verzoek van raadsleden, tenzij dit in strijd is met het openbaar belang; de passieve informatieplicht.

Overheidsorganen zijn volgens de Archiefwet 1995 verplicht om archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te bewaren. Het in goede en geordende staat bewaren

houdt ook in dat het archief op gezette tijden wordt geschoond. Voor financiële bescheiden geldt een bewaartermijn van 7 jaar.

Het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) bevat de regels ten aanzien van de begrotings- en verantwoordingsstukken. Doel van deze wet om de gemeenteraad een goed inzicht over de financiële positie en de baten en lasten van de gemeente te geven, door middel van begroting, meerjarenraming, jaarstukken en productieraming. In de verschillende artikelen is opgenomen aan welke vereisten deze stukken moeten voldoen. In het BBV zijn geen specifieke eisen ten aanzien van de verantwoording van inhuur van derden of personeelskosten opgenomen.

Hoofdstuk 4

Lokaal beleid

4.1 Gewogen ambitie

Jaarlijks geeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Achtkarspelen in de nota *Gewogen Ambitie* zijn visie op de toekomst van de gemeente en licht het zijn nieuwe beleidsvoornemens toe. Een relevante passage uit 2009 over het personeelsbeleid in het algemeen in relatie tussen eventuele inhuur van derden, is de volgende.

Het gemeentebestuur kiest als uitgangspunt dat het huidige personeelsbestand de reguliere taken aan moet kunnen en dat uitzetting van de formatie alleen kan plaatsvinden wanneer sprake is van duidelijke knelpunten of van beleidsprioriteiten die vragen of incidentele of structurele versterking van de organisatie. Daarbij betreft het gemeentebestuur nadrukkelijk de vraag of een taak structureel binnen de formatie moet worden gebracht, zich leent voor samenwerking met naburige gemeenten of dat volstaan kan worden met inhuur of uitbesteden.¹

Voor de jaren 2009 – 2012 geldt een bezuinigingstaakstelling voor de KTP budgetten (inhuur tijdelijk personeel).²

Het beleid dat de gemeente in principe alle taken zelf wil kunnen doen, is in het kader van een lopend organisatie-ontwikkelingsproces verlaten. Dit zal (uiteindelijk) tot gevolg hebben dat er een kleinere vaste formatie komt, aangevuld met tijdelijke formatie en externen. Hierover wordt het volgende gezegd in 'Elkenien Dwaande', het collegeprogramma voor de periode 2010-2014.

Het verdient aanbeveling het geheel van overheidstaken door die bril te bezien, waarbij efficiency, effectiviteit en verantwoording leidende begrippen zijn.³ (..) Achtkarspelen heeft zich in algemene zin het afgelopen decennium al tot een regieorganisatie getransformeerd. Op onderdelen valt nog meer winst te boeken.⁴

¹ Blz. 60.

² Blz. 73.

³ Blz. 14.

⁴ Blz. 18.

Deze ontwikkeling valt in principe buiten de onderzoeksperiode 2008-2009, maar is wel relevant om hier te vermelden.

4.2 Eenduidig en transparant

In 2007 heeft de gemeente Achtkarspelen een nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld, getiteld *Eenduidig en transparant*. De hoofdpunten hiervan waren als volgt:

TABEL 4.1: BELEID BIJ INHUUR DIENSTEN

	Enkelvoudig	Onderhands	Openbaar	Europees
bedragen	< € 15.000	> € 15.000 tot Europese drempel (€206.000)	nvt	Boven Europese drempel (€206.000)
Aantal offertes	1	3 tot 6		
Aanvullende eisen		Minimaal de helft van de offertes uit de eigen gemeente of directe omgeving		
Inhoud dossier	Opdrachtbrief	Gunningsbrief / afwijzingsbrief		

Bij de vaststelling van dit beleid in 2007 is afgesproken dat het na een halfjaar geëvalueerd zou worden. Deze evaluatie zou zich specifiek richten op de hoogte van het drempelbedrag voor de onderhandse aanbesteding. Door de portefeuillehouder werd deze te laag geacht. Voorheen was dit € 103.000. Op grond van de evaluatie werd in mei 2009 besloten het drempelbedrag weer te verhogen naar € 103.000. Het voornaamste argument was dat een laag drempelbedrag veel extra werkzaamheden voor de ambtelijke organisatie met zich mee zou brengen. Bovendien zouden er schijnprocedures kunnen ontstaan: omdat het voorgeschreven is, worden meerdere offertes gevraagd maar de keuze staat van tevoren al vast. Dit is zowel voor de gemeente als voor offererende bedrijven onwenselijk.

SELECTIECRITERIA

De selectiecriteria worden bepaald per opdracht. Ze moeten eenduidig, transparant, objectief, non-discriminatoire en proportioneel zijn. De volgende factoren kunnen van invloed zijn:

TABEL 4.2: SELECTIECRITERIA

Te verwachten kwaliteit
Aard van de werkzaamheden
Omvang van het werk
'Lokale' bedrijven (ten minste de helft van de bedrijven dient afkomstig te zijn uit de gemeente of directe omgeving)
Werkhonger: de marktontwikkelingen worden in de gaten gehouden. Een aannemer uitnodigen die om werk verlegen zit, drukt de prijs.
Eerder voor de gemeente uitgevoerde diensten
Verrassingselement: door de groep uit te nodigen aannemers/leveranciers te variëren, blijven de aannemers scherp.
Financiële basis (er moet sprake zijn van een gezonde financiële en economische draagkracht)
Variëren van uit te nodigen aannemers

Veel van deze aspecten zijn vooral gericht op werken en leveringen en niet zozeer op diensten.

GUNNING

In het inkoop- en aanbestedingsbeleidsplan staat onder het kopje 'gunning' dat de laagste prijs of de economisch meest voordelige aanbieding het gunningscriterium vormt. Dit dient van tevoren in de uitnodiging of aankondiging vermeld te worden. Opvallend is dat in het voorwoord van het plan geschreven staat dat het gemeentebestuur als hoofdregel hanteert dat haar opdrachten worden gegund aan de inschrijver met de laagste prijs. "Het gemeentebestuur kan afwijken als zij van oordeel is dat ook andere elementen dan de prijs in het gunningsproces een rol dienen te spelen." Deze twee passages zijn niet geheel in overeenstemming met elkaar.

AANBESTEDINGSDOSSIER

Bij alle onderhandse en openbare aanbestedingen wordt een aanbestedingsdossier samengesteld. De eisen zien voor een belangrijk gedeelte op werken en leveringen en niet op diensten.

STROOMSCHEMA

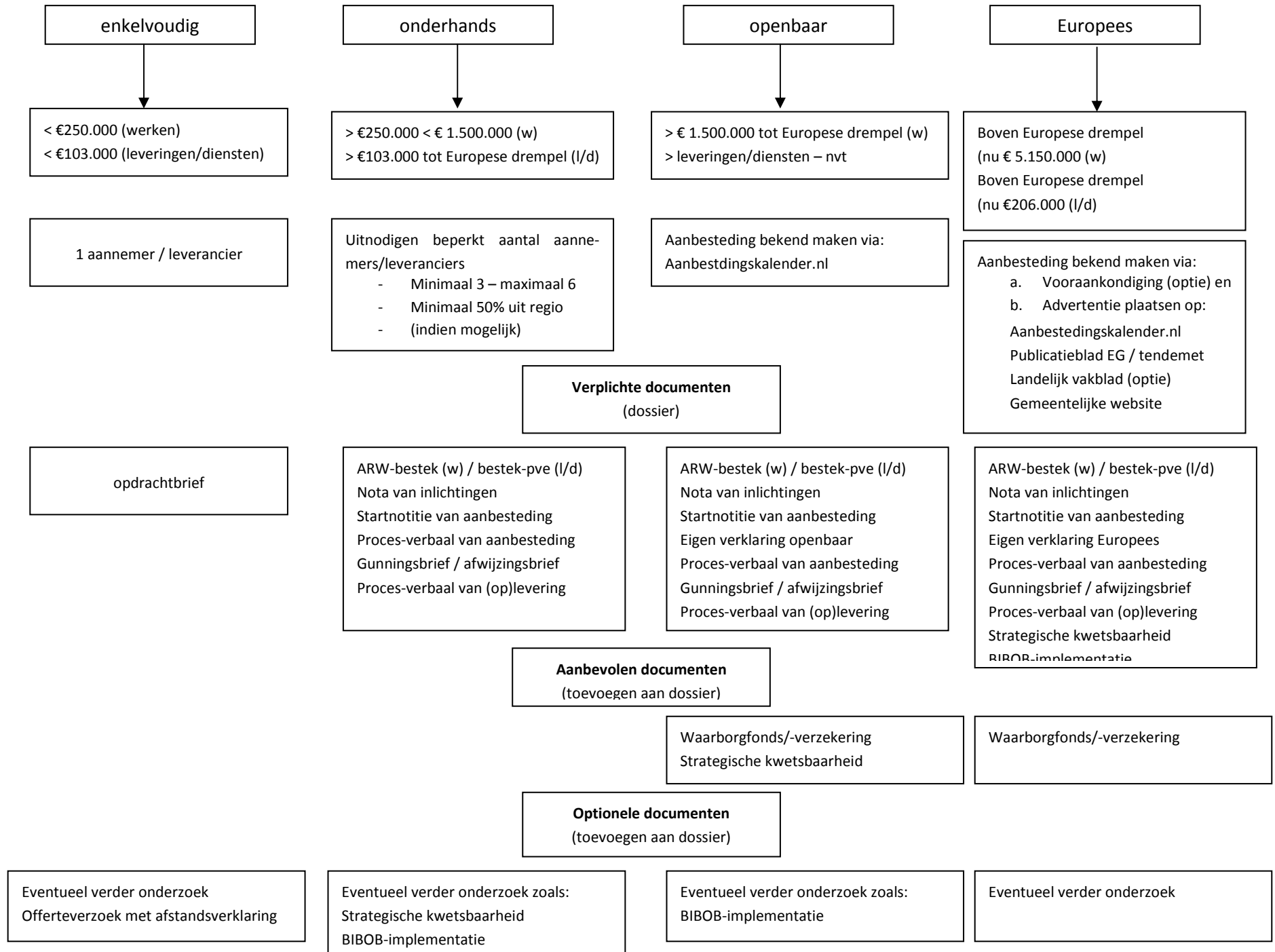
Het aanbestedingsbeleid is in de nota samengevat met stroomschema op de volgende pagina.

4.3 Overig relevant beleid

De gemeente Achtkarspelen hanteert het principe van integraal management. Afdelingshoofden zijn verantwoordelijk voor en beslissingsbevoegd met betrekking tot (onder meer) de inhuur van externen. Daarbij geldt echter wel de volgende uitgangspunten:

1. Zijn er binnen de afdeling medewerkers die de werkzaamheden kunnen verrichten?
2. Zo nee, zijn die er bij andere afdelingen?
3. Zo nee, zijn die er bij de omliggende gemeenten (NOFA, Tytsjerksteradiel)?
4. Zo nee, is er financiële dekking om externen in te huren?
5. Indien ja, dan kan er ingehuurd worden. Eerst moet gekeken worden of drie bedrijven waarmee een raamcontract is afgesloten (Start en sinds mei 2009 P-Flex en AB Service) binnen twee dagen de gewenste inhuur kan leveren.
6. Lukt dat niet, dan kan bij andere bedrijven worden ingehuurd.

De stappen 1-4 zijn niet schriftelijk vastgelegd. De stappen 5 en 6 zijn vastgelegd in een intern memo van het MT van 23 september 2009. Het raamcontract met Start is voor het eerst afgesloten in 2002.



Hoofdstuk 5

De praktijk in Achtkarspelen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de praktijk van de inhuur van derden in Achtkarspelen. Dit gebeurt aan de hand van de verschillende thema's die we ook in het normenkader onderscheiden hebben, te weten omvang, procedures, bekostiging en verantwoording. De bevindingen zijn gebaseerd op de interviews en de bestudering van 21 inhuurdossiers van de gemeente uit 2008 en 2009. De bestudeerde dossiers zijn over de afdelingen en de verschillende typen van inhuur. Aangetekend moet worden dat de dossiers vaak beperkt van omvang waren (sommige waren zelf geheel leeg). Door middel van de interviews hebben we de leemtes in de informatie zoveel mogelijk opgevangen. Dit hoofdstuk is beschrijvend van aard. In het volgende hoofdstuk worden de bevindingen getoetst aan het normenkader en daarmee op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid.

De bestudeerde dossiers zijn in de volgende tabel kort (geanonimiseerd) weergegeven.

TABEL 5.1: KENMERKEN BESTUDEERDE DOSSIERS

DOSSIER	REDEN/AANLEIDING INHUUR	PERIODE	BEDRAG*
1.	Schoonmaker als vervanging van de vaste medewerker, die tijdelijk op een ander project zit.	Augustus 2008 t/m januari 2011.	2008: €5.760,22 2009: €24.679,41
2.	Bouwplantoetser vanwege piekdrukke door veel bouwaanvragen.	September 2008 t/m december 2008.	€21.728,21
3.	Juridisch medewerker handhaving, vanwege piekdrukke door veel bouwaanvragen.	September 2008 t/m december 2008.	€23.587,93
4.	Quickscan geurbeleid. Specialistische kennis.	April t/m september 2009.	€14.522,00
5.	Opstellen discussienota's voor het bestemmingsplan buitengebied. Specialistische kennis.	Februari t/m juni 2009 & September t/m november 2009.	€17.640,00
6.	Bestemmingsplan Surhuisterveendorp. Specialistische kennis.	September 2008 t/m augustus 2009.	2008: €30.133,08 2009: €4.367,03

DOSSIER	REDEN/AANLEIDING INHUUR	PERIODE	BEDRAG*
7.	Medewerker voorlichting scholen, ingehuurd vanwege nieuwe taak waar apart budget voor is gecreëerd.	Augustus 2008 t/m eind 2009. (later in vaste dienst).	2008: €4.456,36 2009: €11.295,91
8.	Klantmanager Werk, vanwege piekdrukke.	9 oktober 2008 t/m 30 juni 2010.	Totaal van deze drie in 2009: €129.717,69
9.	Klantmanager Inkomen en Zorg, vervanging vanwege ziekte.	3 februari 2009 t/m 30 juni 2009.	
10.	Werkconsulent, vervanging vanwege zwangerschap.	6 januari 2009 t/m 15 mei 2009.	
11.	Klantmanager inkomen en zorg, vervanging bij ziekte.	Maart 2009 t/m augustus 2009.	€60.542,95
12 EN 13	Verschillende medewerkers, waaronder twee administratief medewerkers vanwege vervanging.	2008 – 2009.	€ 316.385,70
14.	Wmo consulent, vanwege vervanging en piekdrukke.	1 januari 2008 t/m 01 mei 2010**	€93.4330,71 in 2008.
15.	Klantmanager inkomen en zorg, vervanging bij ziekte.	11 mei 2009 t/m 17 december 2009.	€37.252,72
16.	Stagiaire bij het team advies en beleid, vanwege piekdrukke.	Februari 2009 t/m mei 2009.	€4.971,34
17.	Juridisch medewerker bezwaar en beroep, vanwege piekdrukke. Daarna project vergunningverlening.	November 2008 t/m mei 2009.	€35.596,71
18.	Financieel consultant en later teamleider Financiën, vanwege onvervulbare functie.	Juni 2007 t/m mei 2008 (later in vaste dienst).	2008: €42.861,44
19.	Projectleiding Basisregistratie personen, specialistische kennis.	November 2008 t/m december 2009.	€63.775,73
20.	Procesmanager, piekdrukke.	November 2008 t/m maart 2009.	€10.161,25
21.	Inhuur van een teamleider vanwege een tijdelijk onvervulbare functie.	Oktober 2007 t/m november 2008.	€282.816,60

* Het bedrag geeft alleen aan wat er in 2008 resp. 2009 is uitgegeven, soms loopt een project langer door of is het eerder begonnen.

** De kosten in 2009 zijn niet opgenomen in deze tabel omdat deze niet uit de crediteurenlijst af te leiden zijn.

5.2 Aard/omvang

5.2.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de kosten van de inhuur van externen in Achtkarspelen. Daarnaast komen enkele aspecten aan de orde die betrekking hebben op voorzieningen en acties gericht op kostenbeperking van de inhuur.

5.2.2. Kosten

In de tabellen 5.2 en 5.3 worden de totale kosten van de inhuur in 2008 en 2009 weergegeven, gebaseerd op een uitdraai van de gemeentelijke crediteurenadministratie. De inhuur van derden wordt in de crediteurenlijst bijgehouden onder twee posten: kosten vervanging personeel (budget KTP) en 'uitbestede werkzaamheden'. In onderstaand overzicht is zoveel

mogelijk onderscheid gemaakt naar de verschillende typen inhuur. De post 'uitbestede werkzaamheden' is onderverdeeld in specialistische kennis en piekdrukke. Bij de post 'kosten vervanging personeel' bleek het voor ons niet mogelijk onderscheid te maken tussen specialistische kennis en inhuur vanwege piekdrukke. Deze kosten zijn dus niet uitgesplitst.

Het totaalbedrag van inhuur derden betreft een betrouwbare inschatting van de uitgaven voor derden.

TABEL 5.2: INHUUR PER CATEGORIE IN 2008

REDEN VOOR INHUUR ↓	BINNEN FORMATIE		BUITEN FORMATIE	
	Leidinggevend	Uitvoerend	Leidinggevend	Uitvoerend
Kort tijdelijk personeel – KTP	€ 263.722	€ 1.482.660		
Onvervulbaar				
Piekdrukke				€ 19.589
Specialistische kennis				€ 235.008
Totaal: € 2.000.979				

TABEL 5.3: INHUUR PER CATEGORIE IN 2009

REDEN VOOR INHUUR ↓	BINNEN FORMATIE		BUITEN FORMATIE	
	Leidinggevend	Uitvoerend	Leidinggevend	Uitvoerend
Kort tijdelijk personeel – KTP		€ 1.622.552		
Onvervulbaar				
Piekdrukke				€ 171.906
Specialistische kennis				€ 537.425
Totaal: € 2.331.883				

De kosten inhuur van derden als percentage van de personeelskosten zijn in tabel 5.4 weergegeven.

TABEL 5.4: KOSTEN INHUUR GERELATEERD AAN PERSONEELSKOSTEN

	PERSONEELSKOSTEN	KOSTEN INHUUR VAN DERDEN	INHUUR GERELATEERD AAN PERSONEELSKOSTEN
2008	€ 11.210.631	€ 2.000.979	17,8%
2009	€ 11.949.983	€ 2.331.883	19,5%

5.2.3. Doeltreffendheid

Voor de doeltreffendheid van de inhuur is het van belang de doelen van de inhuur te onderscheiden. Dat is gebeurd in de navolgende tabel. Daarbij zijn de aanleidingen voor inhuur en daarmee samenhangende doel van de inhuur gecategoriseerd. De daadwerkelijke doelbereiking laten we in dit beschrijvende hoofdstuk buiten beschouwing. Dat gebeurt in het volgende, beoordelende hoofdstuk.

TABEL 5.5: DOELEN VAN INHUUR

CATEGORIE	DOEL
Ziekte of zwangerschapsverlof	Continuïteit dienstverlening
Piekdrukke	Opvangen piekdrukke
Vervullen vacature vooruitlopend op vast dienstverband	Vaste formatieplek moet op termijn ingevuld worden.
Specialistische inhuur personeel (netwerkbeheer, jurist ontslagrecht, medewerker kapbeleid, bestemmingsplannen, woonplan, beleidsplan etc., projectleiding of management	Uitvoeren van werkzaamheden waarvoor binnen de organisatie de deskundigheid of vaardigheden ontbreekt

In de tabel zijn de dossiers gecategoriseerd weergegeven, met daarbij het doel van de inhuur. Deze doelen zijn ontleend aan de dossiers en navraag hieromtrent aan de budgethouders.

Een aantal afdelingsmanagers heeft in de gesprekken aangegeven dat men wat betreft de (financiële) mogelijkheden om externen in te huren, tegen de grenzen aanloopt. Er is soms geen ruimte voor inhuur terwijl daar wel behoefte aan is, vooral in geval van piekdrukke en tijdelijke onderbezetting. Vooral afdelingen zonder projectbudgetten hebben hiermee te kampen. Dit heeft te maken met de bekostigingsmogelijkheden van inhuur. Hierover meer in paragraaf 5.4. Er is geen afdelingsoverschrijdend of concernbreed budget voor inhuur; dit vloeit voort uit het integraal management. Een structureel probleem bij het vinden van budget voor noodzakelijk geachte inhuur zou moeten worden voorgelegd aan de algemeen directeur. Het is nog niet voorgekomen dat de afdelingsmanagers wilden inhuren, maar dit niet mogelijk was. Meestal is het mogelijk met de reguliere budgetten of er wordt formatieruimte vrijgespeeld zodat inhuur mogelijk is.

5.2.4. Doelmatigheid

Uit de interviews is gebleken dat het beleid dat bij een capaciteits- of kennisprobleem eerst naar alternatieven moet worden gekeken (binnen de afdeling of gemeente of bij aanpalende gemeenten), zonder uitzondering bekend is bij de afdelingsmanagers. Men zegt zich hieraan ook altijd te houden. Als het gaat om echt specialistische taken, zoals met betrekking tot sociale zekerheid of ruimtelijke ordening of bijvoorbeeld een gymnastiekleraar, zijn andere opties vaak niet aan de orde. Eén gesprekspartner geeft aan dat meer algemene taken van hoger opgeleiden wellicht vaker intern opgevangen zouden kunnen worden dan in de praktijk gebeurt. In algemene zin zijn er echter geen aanwijzingen dat taken structureel worden uitbesteed waar interne vervulling mogelijk zou zijn. Het inventariseren door de managers of er binnen de gemeentelijke organisatie andere oplossingen voorhanden zijn dan inhuur wordt via informeel bilateraal ingevuld. Tijdelijke contracten zijn in principe goedkoper dan de inhuur van medewerkers, maar vanwege de WW-verplichting die volgt nadat een contract niet verlengd wordt, wordt toch eerder overgegaan tot inhuur dan tijdelijk iemand in dienst nemen.

De gemeente heeft drie raamcontracten afgesloten, met Start en (sinds mei 2009) AB Service en P-Flex. Als er externen worden ingehuurd met een functieschaal t/m 10 (Start en P-Flex) of 8 (AB Service) dient de gemeente altijd eerst met een van deze bedrijven contact op te nemen. Indien deze binnen twee werkdagen geen geschikte kandidaat kunnen leveren, mag verder worden gekeken. Door het afsluiten van dergelijke raamcontracten kunnen voordeliger tarieven worden bedongen, hetgeen een positieve invloed heeft op de kosten

voor inhuur. De regelmatige inhuur van bepaalde andere derden, zoals detacheringsbureaus, gebeurt echter ad hoc en zonder schaal- of kwantumvoordelen.

Zoals uit tabel 5.1 blijkt, is er in de helft van de bestudeerde gevallen sprake van langdurige inhuur (langer dan een half jaar). Een voorbeeld hiervan is een schoonmaker die tijdelijk een vaste kracht vervangt omdat deze op een ander project is ingezet. Deze inhuur duurt minimaal 2,5 jaar. In 13 dossiers vindt een verlenging van de opdracht plaats, in drie gevallen zelfs meerdere malen. In één geval is een contract gedurende een periode van januari 2008 tot april 2010 maar liefst achttien keer verlengd. Het ging daarbij om een Wmo-consulent vanwege verschillende ziekten en aanhoudende piekdruk op de afdeling. Hierdoor was er telkens geen duidelijkheid over de periode van inhuur, waardoor het contract steeds met een aantal maanden werd verlengd. In meerdere gesprekken is aangegeven dat, zeker in het verleden, niet altijd kritisch is gekeken of inhuur in individuele gevallen verlengd zou moeten worden. Het heeft er de schijn van dat het verlengen van de aanstelling van een externe nog wel eens een automatisme was, zo wordt ook door een afdelingsmanager aangegeven.

Ingehuurde externen zijn een aantal keren door de gemeente in dienst genomen. Een voorbeeld hiervan betreft een medewerker die enkele jaren geleden werd ingehuurd via een detacheringsbureau. Die was op een gegeven moment al twee jaar lang ingehuurd en zou naar verwachting ook in de toekomst nog geruime tijd worden ingehuurd. Uit kostenoverwegingen is ervoor gekozen de functionaris in gemeentelijke dienst te nemen, hoewel er op dat moment formatief geen ruimte was. Dat betekent dat er een taakstelling is ontstaan om de functionaris zo snel als mogelijk is "in te laten dalen in de organisatie". Een ander voorbeeld betreft de voorlichtingsmedewerker voor scholen, die 1,5 jaar is ingehuurd en daarna in vaste dienst is genomen.

5.2.5. Gunning en selectie

Zoals uit paragraaf 4.2 blijkt, zijn de drempelbedragen waarboven bij de inhuur van externen meerdere offertes gevraagd moeten worden, gedurende de periode waarop dit onderzoek zich richt, veranderd. In de volgende paragraaf gaan we in op de mate waarin in de praktijk van de bestudeerde casus conform dit beleid is gehandeld. Op deze plaats stellen we vast dat uit de gesprekken met de afdelingsmanagers is gebleken dat er een praktijk en cultuur is dat vaak ook meerdere offertes worden opgevraagd als dat op grond van het beleid niet noodzakelijk is, uitgaande van de verhoogde drempel van € 103.000. Zowel inhoudelijke als financiële overwegingen spelen daarbij een rol: met offertes van meerdere bedrijven is de kans groter dat een kandidaat of bureau exact aanluit bij de wensen van de gemeente en bovendien kan er door onderlinge concurrentie prijsvoordeel ontstaan. Kwaliteit is overigens in de meeste gevallen doorslaggevend; het beste inhoudelijke aanbod mag iets duurder zijn. Er is dan sprake van de economisch meest voordelige aanbidding. Gesprekspartners geven aan in incidentele gevallen te proberen de kosten te drukken door over de prijs te onderhandelen. De afdelingsmanagers hebben er zelf ook belang bij dat de kosten voor inhuur zo laag mogelijk zijn, zo geeft een manager aan. Er is dan meer budget beschikbaar om eventuele andere externen in te huren.

In tabel 5.6 zijn de voornaamste overwegingen voor de gunning van opdrachten in de twintig dossiers weergegeven.

TABEL 5.6: OVERWEGINGEN VOOR GUNNING IN DOSSIERS

OVERWEGINGEN	AANTAL DOSSIERS
Bekendheid bij gemeente / goede ervaring	11
Prijs/kwaliteit	4
Beschikbaarheid op korte termijn	3
Kwaliteitscriterium	3
Lage kosten	2
Totaal	23

Bij twee dossiers worden twee overwegingen aangegeven, vandaar dat het totaal op 23 uitkomt. Wat opvalt is dat vooral bedrijven/personen waarmee al goede ervaring bestaat ingehuurd worden. Uit de gesprekken met afdelingshoofden blijkt dat daarnaast ook de prijs/kwaliteit verhouding een doorslaggevende factor is.

5.3 Procedures

De beslissings- en budgetbevoegdheden voor de inhuur van derden zijn in het kader van het integrale management gedecentraliseerd naar de afdelingshoofden. Er zijn binnen de gemeente geen afspraken of procedures dat inhuur besproken moet worden in bijvoorbeeld het managementteam of met P&O, Financiën of de algemeen directeur. De algemeen directeur vindt dit uitdrukkelijk een zaak voor de managers. In het MT is het personeelsbeleid, waar inhuur ook onder valt, wel een vast agendapunt. Ervaringen met inhuur worden hier gedeeld, met name als inhuur heel goed of heel slecht bevallen is. Ook personele knelpunten komen aan de orde.

Maandelijks hebben de managers een één op één gesprek met de coördinator van P&O over het personeelsbeleid. In dit gesprek worden de knelpunten op de afdeling gesproken en wordt advies gevraagd over de mogelijkheden van inhuur. P&O is niet betrokken bij het inhuurproces zelf – de afdelingsmanagers leggen zelf contact met specialistische detachingsbureaus, voeren de sollicitatiegesprekken en stellen de medewerkers aan – maar P&O kan wel ingeschakeld worden bij de werving en voorselectie van personeel via de raamcontracten. Ook heeft elke afdelingsmanager maandelijks een gesprek met een financieel adviseur. De afdeling Financiën houdt de inhuur bij in maandelijks overzichten.

Als een externe (tijdelijk of vast) in gemeentelijke dienst treedt en dit een uitbreiding van de formatie met zich meebrengt, is het de algemeen directeur die hierover dient te beslissen. Dat geldt overigens ook bij reguliere vacatures. Er is dan steeds de vraag aan de orde of de vacature ingevuld gaat worden, mede in het kader van het formeren van een flexibele schil in de formatie.

Het aanbestedingsbeleid van Achtkarspelen stelt eisen aan het aantal offertes dat bij bepaalde drempelbedragen opgevraagd dient te worden. Zoals aangegeven zijn deze per mei 2009 veranderd. In onderstaande tabel is weergegeven in hoeveel van de door ons bestudeerde dossiers er een offerteverplichting bestaat en in hoeveel van die gevallen er conform het selectiebeleid is gehandeld.

TABEL 5.7: PRAKTIJK VERSUS NORM BIJ PROCEDURES

PERIODE	KOSTEN INHUUR	AANTAL OFFERTES VOLGENS BELEID	AANTAL BESTUDEERDE DOSSIERS BINNEN CATEGORIE	AANTAL BESTUDEERDE DOSSIERS DAT AAN NORM VOLDOET
Tot mei 2009	< € 15.000	1	4	4
Tot mei 2009	> € 15.000	3-6, helft lokaal	16	14
Vanaf mei 2009	< € 103.000	1	1	1
Vanaf mei 2009	> € 103.000	3-6, helft lokaal	0	-
	Totaal		21	19

De bestudeerde dossiers vallen qua aanvangsdatum voornamelijk in de periode tot mei 2009, waardoor bij veel inhuur meerdere offertes gevraagd moesten worden. In bijna alle gevallen wordt hieraan voldaan: er wordt bij meerdere bureaus een telefonisch verzoek ingediend, waarna met meerdere kandidaten gesproken wordt. De twee dossiers waarin niet aan de offerteverplichting is voldaan gaan beide om het actualiseren van bestemmingsplannen. Hierbij wordt bij voorbaat gekozen voor een bepaald bureau, omdat dit bureau de systematiek kent waarmee gewerkt wordt in Achtkarspelen. Bij actualisering van bestemmingsplannen is dit ook in andere gemeenten vaak een argument. In het beleid is aangegeven dat bij het opvragen van offertes minimaal de helft van lokale aanbieders moet komen. Deze regel wordt door de afdelingsmanagers niet opgevolgd bij de inhuur van diensten.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleidsplan staat onder het kopje 'gunning' dat de laagste prijs of de economisch meest voordelige aanbidding het gunningscriterium vormt. Dit dient van tevoren in de uitnodiging of aankondiging vermeld te worden. Het verzoek aan detachingsbureaus om kandidaten voor te stellen voor een functie gebeurt telefonisch. Het is daardoor niet te herleiden in hoeverre het gunningscriterium vermeld wordt. In geen enkel dossier is dit verzoek opgenomen. Wat betreft de gunning van opdrachten is in de vorige paragraaf al aangegeven dat de economisch meest voordelige aanbidding de doorslag geeft en niet de laagste prijs.

Er is geen duidelijke lijn omtrent de evaluatie van inhuur. Sommige managers zeggen het wel te doen, andere niet. Detachingsbureaus wensen de inhuur vaak zelf te evalueren. Als inhuur van een bepaald persoon niet goed bevallen is, wordt dat vaak wel informeel gedeeld met andere afdelingsmanagers. Er wordt met de ingehuurdde medewerker niet specifiek geëvalueerd, maar als deze medewerker niet goed functioneert, volgt er wel een gesprek met het bedrijf waar deze vandaan komt.

5.4 Bekostiging

In Achtkarspelen geldt de ongeschreven regel dat er niet wordt ingehuurd als er van tevoren geen dekking van de kosten aanwezig is. Een post die hiervoor speciaal bestemd is, is het zgn. KTP ("kort tijdelijk personeel"). Elke afdeling heeft voor aanvang van het jaar een budget voor KTP. Het budget hiervoor bedraagt ongeveer 3 procent van de totale personeelskosten. Wanneer medewerkers ziek zijn of met zwangerschapsverlof gaan, wordt er door het UWV een vergoeding uitgekeerd aan de werkgever. In de loop van het jaar kan daardoor het budget groeien als het aangevuld wordt met deze UWV-gelden voor zieke en zwangere medewerkers. In 2008 en 2009 is dat als volgt gebeurd:

TABEL 5.8: BEGROTE EN WERKELIJKE KOSTEN KTP

JAAR	KTP BEGROOT	KTP TOTAAL
2008	€341.759	€1.477.513
2009	€388.792	€954.585

De post KTP vormt niet de enige wijze om inhuur te bekostigen. De dekking van inhuur van externen vindt binnen de gemeente ook op de volgende wijzen plaats:

- Reservering/krediet: het is bekend dat er externen ingehuurd moeten worden en daarvoor is van tevoren (door de raad) budget gereserveerd
- Dekking uit algemene middelen
- Legesopbrengsten
- Vacaturegelden c.q. door het bewust niet invullen van een vacature
- Projectbudgetten (bijvoorbeeld budgetten voor participatie, schulddienstverlening en ruimtelijke plannen)
- Post 'opleiding en vorming'

In de 21 bestudeerde dossiers was de verdeling als volgt:

TABEL 5.9: DEKKING IN BESTUDEERDE DOSSIERS

WIJZE VAN DEKKING	AANTAL DOSSIERS
KTP	9
Reservering/krediet raad	5
Projectbudget	4
Legesopbrengsten	2
Vacaturegelden	1
Totaal	21

De meeste kosten worden uit het budget KTP gefinancierd. Daarnaast wordt de inhuur ook regelmatig bekostigd vanuit projectbudgetten of krediet dat van tevoren door de raad is vastgesteld.

De budgetten bij concrete inhuur worden streng bewaakt door de budgethouders en door Financiën, zo blijkt uit de gesprekken. Alle nota's moeten (digitaal) geparafeerd worden door de budgethouders, meestal afdelingsmanagers. Vanaf 1 januari 2009 kunnen afdelingsmanagers via maandelijkse managementoverzichten bijhouden of zij hun KTP-budget overschrijden. Ook wordt door de financieel adviseurs van Financiën gecontroleerd of deze budgetten niet overschreden worden.

5.5 Verantwoording

De gemeenteraad krijgt informatie over de inhuur van derden als onderdeel van de beraps. Hierin wordt gerapporteerd over eventuele overschrijdingen van de personeelsbudgetten als die van invloed zijn op het programmabudget. Er wordt dan een begrotingswijziging voorgesteld. De raad stelt hierover wel vragen, maar niet per afdeling of per project; de raad kijkt naar het programma in zijn geheel. De verantwoordelijkheid voor het aannemen en de inhuur van personeel ligt in de praktijk bij de algemeen directeur. Er wordt niet specifiek over inhuur gerapporteerd.

Er zijn twee kostenposten binnen de crediteurenlijst waarop inhuur van diensten geboekt wordt: de post 'kosten vervanging personeel' en de post 'uitbesteding'. De onderverdeling tussen beide posten is niet duidelijk. De inhuur die bekostigd wordt vanuit de post KTP wordt in elk geval op de post 'kosten vervanging personeel' geboekt, maar dit betreft niet alleen vervangingsinhuur, maar ook piekdrukke en specialistische inhuur. De kostenpost 'uitbesteding' lijkt een post voor onder andere de advies- en onderzoeksopdrachten, maar ook hierop wordt vervangingsinhuur en piekdrukke geboekt. Af en toe worden ook leveringen en werken in de lijst aangetroffen.

In de crediteurenadministratie wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen verschillende afdelingen. Ook leveren concrete facturen en daarmee de inzichtelijkheid van de inhuur soms vragen op. Een (geanonimiseerd) voorbeeld hiervan:

Medewerkers	A, B en C
Team	WWB
Functies	A: klantmanager Werk B: klantmanager Inkomen & Zorg C: werkconsulent
Periode	A: 09/10/08 – 30/06/10 (21 mnd) B: 03/03/09 – 30/06/09 (3 mnd) C: 06/01/09 – 15/05/09 (4 mnd)
Totale kosten in 2009	€ 129.717

Behalve dat het totale bedrag aan de hoge kant lijkt, gaat het om drie medewerkers op verschillende functies en gedurende deels verschillende perioden. Administratief is er echter geen onderscheid gemaakt.

Een ander voorbeeld betreft de inhuur van twee administratief medewerksters waarvoor uit het inkoopdossier en de crediteurenadministratie alleen de volgende gegevens te achterhalen zijn:

Medewerkers	D en E
Team	Wmo en Uitkeringsadministratie
Functies	Administratief medewerkster
Periode	D en E: 01/01/2008 – 31/12/2009
Totale kosten	2008: € 184.094 2009: € 132.290

Het betreft hier dermate hoge bedragen voor twee administratief medewerksters, ingehuurd via het raamcontract met Start, dat het gezien het lage uurtarief niet mogelijk is dat alleen deze twee medewerkers zijn ingehuurd op deze factuur. Deze gedachte wordt geïllustreerd door het onderstaande voorbeeld uit week 52 van 2009. De namen zijn fictief.

Week	Namen ingehuurd	Bedrijf	Omschrijving	Kosten
52	Jansen en De Vries	Hulp BV	Apparaatkosten WWB	€ 1.106,46
52	Jansen en De Vries	Hulp BV	Minimabeleid	€ 1.106,46
52	Jansen en De Vries	Hulp BV	Minimabeleid	€ 1.106,46
52	Jansen en De Vries	Hulp BV	Apparaatskosten WMO	€ 1.106,46

In de betreffende week zijn er op naam van 'Jansen en De Vries', werkzaam bij 'Hulp BV', dus vier facturen ingediend met drie verschillende omschrijvingen. Ditzelfde wordt aangetroffen voor meerdere weeknummers. Verschillende medewerkers is gevraagd naar een verklaring, maar deze konden zij niet geven.

Aan de dossiervorming zijn eisen gesteld als de inhuur meer dan €15.000 bedraagt (voor mei 2009) of meer dan €103.000 (vanaf mei 2009). Vijftien van de dossiers moesten daardoor minimaal een gunningsbrief en verschillende afwijzingsbrieven bevatten. In geen van de bestudeerde dossiers zijn deze documenten aangetroffen. Meestal bevatten de dossiers alleen een opdrachtbevestiging (en eventuele opdrachtverlengingen). Deze dossiers geven informatie over de inhuurperiode, het uurtarief en de functie. Sommige dossiers bestonden alleen uit de gegevens van de ingehuurde persoon, zoals de functie die zij gingen vervullen en de faciliteiten die zij nodig hebben voor hun werkplek. Slechts één dossier bevat een opdrachtbevestiging en een offerte, een ander dossier bevat alleen een offerte. Twee van de dossiers bevatten helemaal geen stukken behalve de gegevens van de ingehuurde medewerker.

Hoofdstuk 6

De praktijk getoetst

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de praktijk van de inhuur in Achtkarspelen rond vier thema's beschreven: aard en omvang, procedures, bekostiging en verantwoording. In dit hoofdstuk wordt deze praktijk getoetst aan de in hoofdstuk 2 gestelde normen. Van elk van de vier thema's wordt aangegeven in hoeverre de praktijk rechtmatig, doeltreffend en doelmatig is. Dat gebeurt kort; het onderliggende feitenmateriaal is in hoofdstuk 5 weergegeven.

Het begrip *rechtmatigheid* heeft betrekking op de vraag of de inhuur voldoet aan Europese, landelijke en lokale wet- en regelgeving. In het kader van dit onderzoek wordt de rechtmatigheid breder getrokken dan alleen formele wetgeving door ook (geschreven en ongeschreven) beleid(sregels) hierin te betrekken. Bij de *doeltreffendheid* van de inhuur gaat het om de vraag of de met inhuur beoogde doelen, zijn gerealiseerd. Bij de *doelmatigheid* van inhuur gaat het om de vraag of tegen minder kosten of met minder tijdsinspanning (voor de gemeente) ingehuurd had kunnen worden dan gebeurd is. In dit onderzoek gaan we daarbij niet in elk concreet geval bekijken of dat het geval is. We kijken vooral naar de algemene praktijk en de waarborgen en voorwaarden voor een doelmatige inhuur van derden.

Aan het eind van het hoofdstuk wordt de mate van rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid in een concluderende tabel gepresenteerd.

6.2 Aard en omvang

RECHTMATIGHEID

Er zijn door de gemeente geen concrete normen gesteld wat betreft de maximale omvang (relatief of absoluut) van inhuur. Er kunnen dus geen uitspraken worden gedaan over de rechtmatigheid van de aard of omvang van de inhuur in dat licht. Wel kan gezegd worden dat door de algemeen directeur als uitgangspunt wordt gehanteerd dat een hoog bedrag voor inhuur niet per definitie als ongewenst wordt ervaren, mede in het licht van het creëren van het meer flexibiliseren van het personeelsbestand. In algemene zin is de gemeente Achtkarspelen steeds meer te beschouwen als een regiegemeente. De inhuurpraktijk is hiermee in lijn: inhuur van specialistische kennis is vaak opgenomen binnen projectbudgetten en behoort derhalve nadrukkelijk tot de mogelijkheden.

DOELTREFFENDHEID

Inhuur moet toegevoegde waarde hebben. Er moet alleen ingehuurd worden als de gemeente niet zelf de benodigde capaciteit, kennis en/of vaardigheden in huis heeft. Er wordt doorgaans inderdaad alleen maar ingehuurd als deze inhuur toegevoegde waarde heeft. Wel vinden er vaak verlengingen plaats; van de bestudeerde dossiers gebeurde dit in dertien van de 21 gevallen. Kennelijk is het capaciteitsprobleem niet van tijdelijke aard.

De inhuurdossiers boden geen inzicht in de vraag of de doelen van de inhuur gerealiseerd zijn. Inhuur wordt in Achtkarspelen niet op doeltreffendheid geëvalueerd. Om toch een oordeel over de doeltreffendheid te kunnen uitspreken, hebben we – min of meer bij gebrek aan beter – als indicator gehanteerd dat de inhuur naar tevredenheid van de afdelingsmanager gebeurd moet zijn. Dit hebben we naderhand moeten reconstrueren door de afdelingsmanagers hier een oordeel over te laten uitspreken. De bevindingen zijn in de volgende tabel weergegeven.

TABEL 6.1: DOELTREFFENDHEID PER DOSSIER

NR.	AANLEIDING/REDEN	DOEL	DOEL BEREIKT?	NAAR TEVREDENHEID?
1.	Vervanging: de medewerker die normaal gesproken deze werkzaamheden vervult zit nu op een ander project.	Continueren van de dienstverlening.	Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd.	Ja.
2.	Piekdrukke bij de vergunningaanvragen.	Piekdrukke opvangen / afhandelen vergunningaanvragen.	Ja, de piekdrukke is opgevangen; de vergunningaanvragen zijn afgehandeld.	Ja.
3.	Piekdrukke bij toezichthouders.	Piekdrukke opvangen / wegwerken van de workload.	Ja, de piekdrukke is opgevangen.	Ja.
4.	Specialistische kennis: uitvoeren van werkzaamheden waarvoor binnen de organisatie de deskundigheid ontbreekt.	In kaart brengen van de huidige geursituatie en te verwachten ontwikkelingen.	Ja, de huidige geursituatie is in kaart gebracht.	Ja.
5.	Specialistische kennis: uitvoeren van werkzaamheden waarvoor binnen de organisatie de deskundigheid ontbreekt.	Opstellen van 4 discussienota's vooruitlopend op het bestemmingsplan.	De vier nota's zijn in concept conform planning aangeleverd en volgens de opdrachtgever van goede kwaliteit. Twee nota's zijn inmiddels in B_W geweest, De vervolmaking van de twee andere zijn tijdelijk stopgezet teneinde de resultaten van een relevant gemeentee overstijgend onderzoek mee te kunnen nemen.	Ja.

6.	Specialistische kennis: voorontwerp voor het bestemmingsplan.	Uitvoeren van werkzaamheden waarvoor binnen de organisatie de deskundigheid ontbreekt.	Ja, het voorontwerp bestemmingsplan is op 27 augustus 2009 vastgesteld.	Ja.
7.	Specialistische kennis: voorlichting op scholen.	Specifieke kennis voor dit project inhuren.	Ja, inmiddels is er een vaste formatieplek gecreëerd (project liep vijf jaar).	Ja.
8.	Piekdrukke: extra inzet bij het team WWB.	Zorgen voor extra uitstroom.	Ja, de piekdrukke is opgevangen.	Ja.
9.	Vervanging bij ziekte.	Continueren van de werkzaamheden.	Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd.	Ja.
10.	Vervanging bij zwangerschapsverlof.	Continueren van de werkzaamheden.	Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd.	Ja.
11.	Vervanging bij ziekte.	Continueren van de werkzaamheden.	Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd.	Ja.
12.	Vervanging.	Continueren van de werkzaamheden.	Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd.	Ja.
13.	Vervanging.	Continueren van de werkzaamheden.	Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd.	Ja.
14.	Piekdrukke en vervanging.	Piekdrukke opvangen + continueren werkzaamheden.	Ja, de piekdrukke is opgevangen en de werkzaamheden zijn gecontinueerd.	Ja.
15.	Vervanging bij ziekte.	Continueren van de werkzaamheden.	Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd.	Ja.
16.	Piekdrukke, extra taken.	Opvangen extra taak / op termijn functie vast invullen.	Ja, de piekdrukke is opgevangen.	Ja.
17.	Piekdrukke + project vergunningverlening.	Piekdrukke opvangen + project afronden.	Gaat om twee doelen. Nadat de piekdrukke is opgevangen werd de medewerker ingezet voor het project vergunningverlening. Dit project is afgerond.	Ja.
18.	Vervullen vacature vooruitlopend op vast dienstverband.	Vaste formatieplek moet op termijn ingevuld worden.	Ja, de medewerker heeft een vast dienstverband gekregen.	Ja.
19.	Vervanging.	Continueren van de werkzaamheden.	Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd.	Ja.
20.	Piekdrukke: uitvoeren van werkzaamheden waarvoor binnen de organisatie de capaciteit ontbreekt.	Schrijven van verschillende beleidsnota's.	Ja, de beleidsnota's zijn geschreven.	Ja.
21.	Onvervulbare functie.	Continueren van de werkzaamheden totdat er een nieuwe teamleider is. Orde op zaken stellen binnen het team.	Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd. De verbeteringen die de ingehuurd kracht heeft doorgevoerd zijn overgedragen aan de nieuwe teamleider.	Ja.

De doeltreffendheid zoals opgenomen in bovenstaande tabel is subjectief en afgeleid: het betreft de tevredenheid zoals deze ervaren wordt door de afdelingsmanagers. Een objectief oordeel over de doeltreffendheid is niet te geven, omdat er bij aanvang van de inhuurperiode geen concrete doelen gesteld worden en hierop ook niet structureel wordt geëvalueerd. Geconcludeerd kan worden dat de tevredenheid van de afdelingsmanagers over de inhuur groot is. De dienstverlening kon gecontinueerd worden en de gevraagde specialiteiten en know how zijn inderdaad geleverd.

DOELMATIGHEID

Voor de volledigheid herhalen we op deze plaats de in het vorige hoofdstuk weergegeven totale kosten voor inhuur in 2008 en 2009.

TABEL 6.2: INHUUR PER CATEGORIE IN 2008

REDEN VOOR INHUUR ↓	BINNEN FORMATIE		BUITEN FORMATIE	
	Leidinggevend	Uitvoerend	Leidinggevend	Uitvoerend
Kort tijdelijk personeel - (KTP)	€ 263.722	€ 1.482.660		
Onvervulbaar				
Piekdrukke				€ 19.589
Specialistische kennis				€ 235.008
Totaal: € 2.000.979				

TABEL 6.3: INHUUR PER CATEGORIE IN 2009

REDEN VOOR INHUUR ↓	BINNEN FORMATIE		BUITEN FORMATIE	
	Leidinggevend	Uitvoerend	Leidinggevend	Uitvoerend
Kort tijdelijk personeel – KTP)		€ 1.622.552		
Onvervulbaar				
Piekdrukke				€ 171.906
Specialistische kennis				€ 537.425
Totaal: € 2.331.883				

In onderstaande tabel zijn de kosten inhuur van derden als percentage van de personeelskosten weergegeven.

TABEL 6.4: INHUUR GERELATEERD AAN TOTALE PERSONELE KOSTEN

	PERSONEELSKOSTEN	KOSTEN INHUUR VAN DERDEN	INHUUR GERELATEERD AAN PERSONEELSKOSTEN
2008	€ 11.210.631	€ 2.000.979	17,8%
2009	€ 11.949.983	€ 2.331.883	19,5%

In het jaar 2008 bedroegen de kosten voor inhuur van derden 17,8 procent van de totale personeelskosten, in 2009 bedroeg dit 19,5%. Dit percentage is hoger dan in buurgemeenten Kollumerland en Dongeradeel, waar de percentages tussen de 9,5 en 13,5% lagen. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de inhuur per concreet geval in de gemeente Achtkarspelen relatief lang duurt en dat Achtkarspelen meer dan de andere gemeenten te beschouwen is als een regiegemeente, die er bewust voor kiest niet alle (specialistische) deskundigheden in eigen huis te hebben. Het is overigens niet zo dat Achtkarspelen totaal uit de pas loopt. In vier andere, eerder op dit punt door Pro Facto onderzochte plattelandsgemeenten van tussen de 20.000 en 25.000 inwoners bedroegen de inhuurpercentages tussen de 17 en 27 procent.

Ondanks het vorenstaande wordt in Achtkarspelen weloverwogen ingehuurd. Bij een capaciteitsprobleem is er een breed gedragen en ingebakken houding dat eerst binnen de organisatie gekeken wordt of het probleem intern opgelost kan worden. Het stappenplan dat erop gericht is alleen 'als het niet anders kan' extern in te huren, wordt nagevolgd. In incidentele gevallen gedurende de onderzoeksperiode lijkt er wel sprake van bijna automatische verlenging van bij zowel piekdrukke als vervanging door ziekte (dus binnenformatieve inhuur) en zouden interne HBO-ers wellicht bepaalde specialistische taken kunnen uitvoeren waarvoor een derde is ingehuurd. De algemene lijn is er bij vervangingsinhuur echter duidelijk gericht op 'niet inhuren, tenzij...'. In een aantal gevallen heeft de gemeente een externe uit kostenoverwegingen zelf in dienst genomen. Voor specialistische inhuur wordt er steeds meer voor gekozen deze niet in eigen huis te hebben (hoewel deze ontwikkeling zich grotendeels buiten de onderzoeksperiode afspeelt).

De gemeente heeft een drietal raamcontracten afgesloten met *preferente aanbieders*. De regelmatige inhuur van bepaalde andere derden gebeurt echter ad hoc en zonder schaal- of kwantumvoordelen. Hier zou wellicht nog financieel voordeel uit te halen zijn.

Sinds mei 2009 hanteert Achtkarspelen een hogere ondergrens dan voorheen wat betreft onderhandse aanbesteding en de verplichting om bij een uitbesteding meerdere offertes te vragen. Het drempelbedrag is toen verhoogd van € 15.000 naar € 103.000. Dat brengt het mogelijke risico met zich mee dat financieel (en inhoudelijk) niet het onderste uit de kan wordt gehaald door zich tevreden te stellen met één offerte. De praktijk is echter dat er vaak wel meerdere offertes of kandidaten van verschillende bureaus worden gevraagd. Noodzaak hiertoe is er echter niet.

6.3 Procedures

RECHTMATIGHEID

De gemeente heeft geschreven beleid wie in welke gevallen beslissings- en budgetbevoegd is voor de inhuur van derden. Ook de selectie- en gunningscriteria zijn in geschreven beleid vervat. Voor gunning geldt dat de laagste prijs of de economisch meest voordelige aanbidding het gunningscriterium vormt. Dit dient van tevoren in de uitnodiging of aankondiging vermeld te worden.

Het gunningscriterium voor inhuur van diensten is vrijwel altijd de economisch meest voordelige aanbidding. De kwaliteit van de aanbieder of in te huren kandidaat geeft de doorslag. De prijs is ook een argument, maar niet het doorslaggevende.

Wat betreft de drempelbedragen kan geconstateerd worden dat het drempelbedrag van € 103.000, waarboven onderhands aanbesteed moet worden en meerdere offertes moeten worden gevraagd, goed nagevolgd worden. Dit beleid werd goed nagevolgd. Zoals uit tabel 5.7 blijkt, is in negentien van de 21 bestudeerde dossiers het benodigde aantal offertes gevraagd. Zeker de aanzienlijke verhoging van het drempelbedrag in aanmerking genomen, is dat positief te duiden. In de twee andere gevallen is er weloverwogen van afgeweken.

Het geschreven beleid is niet in strijd met Europese regelgeving.

DOELTREFFENDHEID

De procedures voor de inhuur van derden zijn bij alle geïnterviewde managers bekend en ze zijn in lijn met de principes van integraal management. Er is geen duidelijke lijn omtrent de evaluatie van inhuur. Sommige managers zeggen het wel te doen, andere niet. Detacheringsbureaus wensen de inhuur vaak zelf te evalueren. Als inhuur van een bepaald persoon niet goed bevallen is, wordt dat vaak wel informeel gedeeld met andere afdelingsmanagers.

DOELMATIGHEID

Zoals meerdere malen aangegeven, is het drempelbedrag voor onderhandse aanbesteding per mei 2009 verhoogd van € 15.000 naar € 103.000. Een belangrijke reden was dat een procedure met een ondergrens van € 15.000 niet doelmatig is: het zorgde voor te veel bureaucratie en rompslomp. Een ondergrens van € 103.000 is wel heel werkbaar volgens de afdelingsmanagers; zij kunnen in de praktijk vrijwel altijd zelf bepalen of er meerdere offertes opgevraagd worden. Een dergelijke ondergrens kan als 'regellicht' aangemerkt worden. Slechts drie gevallen van inhuur zijn gedurende de onderzoeksperiode boven dit bedrag uitgekomen, waarbij het totaalbedrag in twee gevallen verdeeld werd over meerdere medewerkers. Het derde geval betreft de inhuur van een interim-teamleider. De algemeen directeur vindt het een kwestie van vertrouwen en verantwoordelijkheid voor de afdelingsmanagers dat men hier goed mee omgaat. De overige procedures worden goed werkbaar en logisch geacht en zijn in lijn met de principes van het integraal management.

6.4 Bekostiging

RECHTMATIGHEID

De ongeschreven regel binnen de gemeente is dat er geen inhuur plaatsvindt zonder financiële dekking. Dit beleid wordt nagevolgd. Er zijn verschillende dekkingsmogelijkheden van inhuur. Deze worden op een correcte wijze benut. De afdelingsmanagers geven aan dat zij nooit inhuren zonder dat er dekking is. De verschillende dekkingsmogelijkheden zijn bij hen bekend.

DOELTREFFENDHEID

In alle bestudeerde dossiers was vooraf sprake van financiële dekking van de kosten. In de meeste dossiers was sprake van een (gemiddelde of maximale) inzet van een ingehuurde kracht per week en het uurtarief. Op grond daarvan zijn de kosten van tevoren goed inzichtelijk.

De afdelingsmanagers zijn over het algemeen goed op de hoogte van de inhuur die plaatsvindt. Ze hebben inzicht in de gemiddelde of maximale inzet van een ingehuurde kracht per week en het uurtarief en bewaken de kosten. Ook de afdeling Financiën bewaakt de kosten intensief. Maandelijks worden financiële overzichten verstrekt en met de managers besproken.

DOELMATIGHEID

Ook de regels met betrekking tot de bekostiging van inhuur (geen inhuur zonder dekking; verschillende dekkingsmogelijkheden) worden door de gebruikers (afdelingsmanagers) doelmatig geacht: het is duidelijk dat deze regels er zijn en ze worden niet als onnodig bureaucratisch ervaren. Voor de afdelingsmanagers is er een grote eigen verantwoordelijkheid om in geval van dekking daadwerkelijk in te huren. Ze zijn zowel op papier als in de praktijk integraal manager. Dat betekent wel dat de managers financiële krapte voor personeel en/of inhuur van derden in principe zelf dienen op te lossen.

In dertien gevallen werd de inhuur verlengd. Er was een langere inhuur nodig dan aanvankelijk werd ingeschat, voornamelijk omdat de piekdrukke langer aanhield of de medewerker langer ziek was dan verwacht. Dat is de gemeente niet euvel te duiden.

6.5 Verantwoording

RECHTMATIGHEID

Zoals in paragraaf 3.3 is beschreven, zijn er geen wettelijke eisen wat betreft de verantwoording van (de kosten voor) inhuur van derden. Het BBV bepaalt hier bijvoorbeeld niets over. De rechtmatigheid van de verantwoording is wat dit betreft dus niet aan de orde.

Er is beleid geformuleerd voor de samenstelling van inhuurdossiers. Dit beleid wordt niet goed nageleefd. Bij het opvragen van de geselecteerde dossiers bleken enkele dossiers (2) door budgethouders moeilijk te vinden of zelfs onvindbaar. Daarnaast bleken dossiers vaak onvolledig als de inhuur boven het (per mei 2009 gewijzigde) drempelbedrag voor onderhandse aanbesteding komt. In de meeste bestudeerde dossiers zit alleen een opdrachtbrief, terwijl ook een gunnings- en afwijzingsbrief vereist zijn. Navraag bij de verschillende afdelingsmanagers leidde niet altijd tot aanvullende informatie

Voor de rechtmatigheid van de verantwoording in concrete dossiers is het van belang dat de administratie op orde is en dat steeds duidelijkheid geschapen kan worden over de aard en inhoud van de uitgaven voor derden. Dat is niet altijd het geval. In het onderzoek zijn dossiers bestudeerd waarbij de totale uitgaven niet correspondeerden met de omschrijving van de inhuur. Het moet bijvoorbeeld zeer onwaarschijnlijk worden geacht dat twee administratief medewerkster die ingehuurd zijn via een raamcontract met Start, over twee jaren met dan 3 ton kosten, zoals uit het dossier naar voren kwam.

Daarnaast ging het juist in de dossiers die feitelijk leeg waren om niet-onaanzienlijke bedragen: de inhuur van een teamleider (25 mille op maandbasis gedurende een jaar) en een klantmanager (10 mille op maandbasis gedurende 6 maanden). Bij deze bedragen mag een nauwkeurige navolging van procedures c.q. verantwoording verwacht worden.

Er is geen beleid omtrent de verantwoording van de inhuur van derden aan de gemeenteraad. De raad wordt geïnformeerd over de personele omvang als geheel en over specifieke projecten. Inhuur vormt daarbinnen geen apart aandachtspunt. Ook bij andere gemeenten is dit de praktijk.

DOELTREFFENDHEID

De eindverantwoordelijkheid voor eventuele overschrijdingen op de inhuur ligt bij de algemeen directeur. De verantwoordelijkheid voor individuele inhuurdossiers ligt bij de afde-

lingsmanager. Bij overschrijdingen nemen zij contact op met de algemeen directeur. Deze beziet inhuur in samenhang met de totale personeelskosten. Naar de raad wordt geen specifieke verantwoording afgelegd over de inhuur van derden, maar over de personeelskosten in zijn geheel.

DOELMATIGHEID

Bij dit onderdeel gaat het erom of de kosten voor inhuur op een betrouwbare en eenduidige wijze worden geadministreerd. Er zijn twee kostenposten binnen de crediteurenlijst waarop inhuur van diensten geboekt wordt: de post 'kosten vervanging personeel' en de post 'uitbesteding'. De onderverdeling tussen beide posten is niet duidelijk. De inhuur die bekostigd wordt vanuit de post KTP wordt in elk geval op de post 'kosten vervanging personeel' geboekt, maar dit betreft niet alleen vervangingsinhuur, maar ook piekdrukke en specialistische inhuur. De kostenpost 'uitbesteding' lijkt een post voor onder andere de advies- en onderzoeksopdrachten, maar ook hierop wordt vervangingsinhuur en piekdrukke geboekt. Af en toe worden ook leveringen en werken in de lijst aangetroffen. Zoals hiervoor aangegeven, is de administratie ook feitelijk niet altijd op orde: in concrete inhuurdossiers zijn enkele weinig inzichtelijke, waarschijnlijk gecombineerde boekingen aangetroffen. De totale kosten voor de inhuur van derden kunnen niet op een snelle wijze ('met een druk op de knop') inzichtelijk worden gemaakt.

Hoofdstuk 7

Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

In het voorgaande is de praktijk van de inhuur in Achtkarspelen beschreven (hoofdstuk 5) en getoetst aan de normen (hoofdstuk 6). In dit hoofdstuk trekken we de conclusies.

Wat betreft de *aard en omvang* kan geconcludeerd worden dat de gemeente op een weloverwogen wijze inhuurt, passend bij de taakopvatting en het algemene personeelsbeleid. De gemeente profileert zich steeds meer als regiegemeente, hetgeen onder meer betekent dat er bewust voor gekozen is om niet alle deskundigheden zelf in huis te hebben maar deze in plaats daarvan in te huren. De kosten voor inhuur gerelateerd aan de personeelskosten zijn daardoor wat hoger dan in enkele omliggende gemeenten, maar lopen zeker niet totaal uit de pas.

Als het gaat om de *rechtmatigheid* toetsen we de praktijk niet alleen aan toepasselijke hogere wet- en regelgeving, maar ook aan het beleid zoals dat door de gemeente zelf is vastgesteld. Daarbij is gebleken dat op één onderdeel duidelijk níet aan dat beleid wordt voldaan: het opnemen van de juiste documenten in de zgn. 'inhuurdossiers'. In twee van de 23 bestudeerde gevallen was in het geheel geen inhuurdossier beschikbaar, in nog eens twee andere gevallen waren dossiers helemaal leeg. Uit oogpunt van verantwoording en transparantie is dit laakbaar. Dit klemt des te meer daar in de aangetroffen lege dossiers van niet onaanzienlijke bedragen sprake was (2008: ruim 60 mille, 2009: bijna 3 ton). Juist bij dergelijk hoge bedragen mag een nauwkeurige naleving van afgesproken procedures c.q. administratieve verantwoording worden verwacht.

In het onderzoek is ook vastgesteld dat omschrijvingen van inhuursituaties in de crediteurenadministratie niet konden kloppen met de geboekte bedragen. De onderzochte dossiers gaven hierover geen duidelijkheid. Dit draagt niet bij aan de transparantie van de verantwoording en is daarom eveneens laakbaar. Voor de rechtmatigheid van de verantwoording in concrete gevallen is het van belang dat de administratie op orde is en dat steeds duidelijkheid kan worden verschaft over de aard en inhoud van de uitgaven voor derden. Voor wat het overige wordt het beleid echter goed nageleefd. Het beleid is verder ook volledig en niet in strijd met hogere regelgeving.

Als het gaat om de *doeltreffendheid* was het in het onderzoek een complicatie dat er van tevoren nauwelijks concrete doelen zijn bepaald en dat de inhuur niet structureel achteraf

wordt geëvalueerd. Objectief is de doeltreffendheid daardoor niet vast te stellen. Wel is gevraagd naar de tevredenheid achteraf van de afdelingsmanagers. Daaruit bleek dat de tevredenheid groot is.

De gemeente huurt op een weloverwogen en *doelmatige* wijze in. Er wordt doorgaans eerst gekeken naar andere mogelijkheden om capaciteitsproblemen op te vangen voordat extern ingehuurd wordt. Er zijn randvoorwaarden gecreëerd voor een doelmatige inhuur, zoals enkele raamcontracten. Met andere (detacherings)bedrijven waar ook regelmatig bij ingehuurd wordt, zijn geen raamcontracten gesloten.

De procedures worden door de gebruikers werkbaar geacht. Het drempelbedrag waarboven meervoudig dient te worden aanbesteed, is in de loop van 2009 verhoogd, maar dit heeft niet tot gevolg dat minder offertes opgevraagd worden; door enkele afdelingsmanagers blijft er behoefte aan het vergelijken van verschillende aanbieders. Wat niet doelmatig is, is de wijze waarop de inhuur wordt geadmistreerd. De totale kosten van inhuur zijn niet snel en eenduidig te achterhalen en facturen worden niet altijd inzichtelijk geboekt. Ook niet doelmatig is de mate waarin inhuurcontracten verlengd worden; als er ingehuurd wordt blijkt dat er weinig zicht is op de duur van deze inhuur.

De finale beoordeling van de praktijk in relatie tot de normen vindt plaats in paragraaf 7.2.

7.2 De praktijk versus de normen

In de tabel op de volgende bladzijde is per aspect de praktijk getoetst aan de normen. Elke cel is daarbij gekleurd. Een groene cel betekent dat de praktijk van dat betreffende aspect van inhuur voldoet aan het in paragraaf 2.2 gepresenteerde normenkader. Bij een gele cel voldoet de praktijk niet geheel maar wel voldoende, terwijl een rode cel indiceert dat de inhuur van derden wat dat aspect betreft onvoldoende is. Over een witte cel is geen uitspraak te doen. In de tekst zijn de groene cellen voorzien van (+), de gele van (+/-) en de rode van (-).

	Rechtmatigheid	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Aard/omvang	De omvang van de inhuur overstijgt niet de daarvoor gestelde gemeentelijke normen.	De gemeente heeft in geval van inhuur niet zelf de benodigde capaciteit, kennis en/of vaardigheden in huis. Er is dus sprake van toegevoegde waarde. (+/-)	De inhuur vindt plaats tegen qua kosten en tijdsbeslag voor de gemeente tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden en omstandigheden. (+)
	De omvang van de inhuur is in overeenstemming met het algemene personeelsbeleid en de taakopvatting van de gemeente. (+)	De mogelijkheid voor inhuur van derden voldoet aan de behoefte van de managers. (+/-)	Er wordt naar alternatieve oplossingen voor inhuur gekeken. (+/-)
		Het doel van de inhuur wordt gerealiseerd. (+)	Er zijn waar mogelijk raamcontracten. (+/-)
			Inhuur vindt niet langer plaats dan nodig. (+/-)
Procedures	Er is geschreven beleid dat in elk geval regelt: <ul style="list-style-type: none"> ▪ wie in welke gevallen beslissings- en budgetbevoegd is (+) ▪ selectie- en gunningscriteria (+) 	De procedures zijn algemeen bekend bij de relevante medewerkers. (+)	De procedures zijn werkbaar en logisch. (+)
	Dit ongeschreven beleid is niet in strijd met nationale of Europese wetgeving. (+)	De inhuur wordt achteraf geëvalueerd. (-)	
	De inhuur van derden vindt procedureel plaats conform het beleid. (+/-)		
Bekostiging	Er is (on)geschreven beleid over de bekostiging (dekking) van inhuur (+)	Er is vooraf dekking aanwezig als extern wordt ingehuurd. (+)	De regels voor de bekostiging van inhuur zijn werkbaar en logisch. (+)
	Dit (on)geschreven beleid wordt in de praktijk nageleefd. (+)	Er is van tevoren inzicht in de kosten van de inhuur. (+)	
Verantwoording	Er is beleid voor de samenstelling van inhuurdossiers. (+)	De verantwoording van de inhuur van derden voldoet aan de behoefte van degene aan wie verantwoording wordt afgelegd. (+/-)	De kosten voor inhuur worden op een betrouwbare en eenvoudige wijze geadministreerd. (-)
	Dit beleid wordt in de praktijk nageleefd. (-)		
	Er is beleid over de verantwoording van inhuur (+)		De kosten voor inhuur kunnen op een snelle en adequate wijze inzichtelijk worden gemaakt. (-)
	Dit beleid wordt in de praktijk nageleefd. (+)		

7.3 Aanbevelingen

- 1. Leg het ongeschreven stappenplan dat wordt gevolgd voordat tot inhuur wordt overgegaan vast. Benoem daarin expliciet de rollen en taken van alle actoren.**

De gemeente hanteert een ongeschreven stappenplan wanneer inhuur wegens capaciteitsproblemen mogelijk aan de orde is. Voor de borging in de organisatie en optimale bekendheid ervan, zou het o.i. aan te bevelen zijn dat dat stappenplan op papier of op intranet vast wordt gelegd. Hierbij zouden de rollen en taken van betrokkenen (afdelingsmanager, personeelsconsulent, algemeen directeur enz.) expliciet moeten worden benoemd.

- 2. Zorg voor een eenduidige wijze waarop de inhuurdossiers worden samengesteld en gearchiveerd en volledig afgestemd op het geschreven beleid inhuur derden.**

Volgens het beleid moet bij elke inhuur minimaal een opdrachtbevestiging in het dossier zitten. Bij inhuur boven €50.000 moeten tevens gunnings- en afwijzingsbrieven in het dossier opgenomen worden. In de praktijk voldoen de inhuurdossiers niet aan dit gestelde beleid. De concrete inhuur is daardoor achteraf niet altijd transparant. De dossiers dienen voorts op een eenduidige wijze te worden gearchiveerd, om te voorkomen dat – zoals het geval bleek – dossiers niet meer boven water te krijgen en/of leeg zijn.

- 3. Evalueer inhuur achteraf met behulp van een daartoe samen te stellen, beknopt evaluatieformulier en voeg deze toe aan het inhuurdossier.**

Er is geen eenduidige lijn met betrekking tot de evaluatie in concrete gevallen van inhuur. Door gebruik te maken van een evaluatieformulier kan de bewustwording ten aanzien van het inhuren van derden worden vergroot en kunnen zowel positieve als negatieve ervaringen met inhuur op een gestructureerde wijze worden gedeeld met andere afdelingsmanagers en met P&O. Het *doel* van de inhuur en de doeltreffendheid ervan dient ook een aspect van het evaluatieformulier te zijn.

- 4. Sluit raamcontracten af met alle (detacherings)bureaus waar regelmatig door verschillende afdelingen medewerkers bij wordt ingehuurd.**

De gemeente heeft drie raamcontracten afgesloten. Er zijn geen voorzieningen getroffen om schaalvoordelen te hebben of 'kwantumkorting' te krijgen bij andere bedrijven waarbij regelmatig ingehuurd wordt. Dat geldt ook voor andere detacheringsbedrijven waarmee door verschillende afdelingen regelmatig zaken wordt gedaan.

- 5. Zorg voor een betrouwbare administratie van de kosten van ingehuurde derden, ten behoeve van een correcte verantwoording van de kosten.**

De dossierstudie heeft enkele voorbeelden van ondoorzichtige boekingen in de crediteurenadministratie aan het licht gebracht. De totale bedragen en de daarvoor gebruikte omschrijvingen lijken niet in overeenstemming met elkaar. Met het oog op transparantie en verantwoording is dit uiterst ongewenst.