



pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

Onderzoeksrapport rekenkamercommissie

De inhuur van derden in Dongeradeel

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 BELEID EN BESLUIT.....	11
4.2 OVERIG RELEVANT BELEID.....	13
HOOFDSTUK 5.....	14
DE PRAKTIJK IN DONGERADEEL.....	14
5.1 INLEIDING	14
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>	18
5.3 PROCEDURES.....	19
5.4 BEKOSTIGING.....	21
5.5 VERANTWOORDING	22
HOOFDSTUK 6.....	24
DE PRAKTIJK GETOETST	24
6.1 INLEIDING	24

6.2	AARD EN OMVANG	24
6.3	PROCEDURES	28
6.4	BEKOSTIGING.....	29
6.5	VERANTWOORDING	30
HOOFDSTUK 7		31
CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN.....		31
7.1	CONCLUSIES	31
7.2	DE PRAKTIJK VERSUS DE NORMEN	32
7.3	AANBEVELINGEN	34

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, Dantumadiel, Dongeradeel en Kollumerland c.a., heeft Pro Facto onderzoek gedaan naar de inhuur van derden in de gemeente Dongeradeel.

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 Dongeradeel 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 Dongeradeel 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 Dongeradeel 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 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.		

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 20 dossiers geselecteerd met hoge bedragen, zoveel mogelijk verspreid over de afdelingen en de verschillende inhuurcategorieën. Deze lijst is voorgelegd aan de directiesecretaris, die bij de verschillende afdelingen de dossiers opgevraagd heeft. 17 dossiers zijn verzameld en opgestuurd. Drie 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 negen dossiers was alleen een opdrachtbevestiging beschikbaar, in drie (andere) dossiers was een voorstel van de directie beschikbaar. De andere zes dossiers bevatten daarnaast ook brieven en/of facturen. De informatie moest daarom aangevuld worden door middel van interviews.

Interviews

Er zijn interviews gehouden met alle afdelingsmanagers, de algemeen directeur, de interim-inkoopcoördinator en een personeelsconsulent. 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

Verschiedende 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 Beleid en Besluit

De gemeente heeft een *Strategisch Inkoop- en Aanbestedingsbeleid 2006-2009*, dat artikelsgewijs is uitgewerkt in een *Inkoop- en aanbestedingsbesluit gemeente Dongeradeel 2007*. Het strategische plan met de looptijd tot en met 2009 is nog niet geactualiseerd.

Blijkens het *Inkoop- en aanbestedingsbesluit* worden de volgende drempelbedragen met bijbehorende gevolgen gehanteerd.

BELEID BIJ INHUUR DIENSTEN:

	Enkelvoudig	Onderhands	Openbaar	Europees
bedragen	< €35.000	> € 35.000 tot Europese drempel (€206.000)	Nvt	Boven Europese drempel (€206.000)
Aantal offertes	1	Minstens 2, bij voorkeur 3		
Dossiers		<ul style="list-style-type: none"> - een kort verslag van het contact tussen de gemeente en de leverancier - alle stappen in het inkoopproces (zoals gespreksaantekeningen en andere relevante stukken, zoals folders) - alle relevante e-mails. 		

Bij raadsbesluit van 17 mei 2008 is het drempelbedrag voor onderhandse aanbesteding met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2008 verhoogd van € 35.000 naar € 50.000. In het raadsvoorstel wordt hiervoor de volgende reden aangegeven:

Aanbestedende diensten hebben vaak eigen regels opgesteld, die onderling nogal van elkaar verschillen. Voor deze opdrachten bestaan tot op heden geen nationale regels. In de uitwerkingsregelgeving wordt voorgesteld om voor leveringen en diensten van € 50.000 nationale procedures te gaan volgen. Daarom stellen wij voor vooruitlopende op deze wetgeving het drempelbedrag voor leveringen en

diensten te verhogen naar € 50.000.

Met deze wetgeving wordt geduid op de landelijke Aanbestedingswet. Doelstelling van de Aanbestedingswet is het harmoniseren van procedures voor opdrachten onder de Europese drempelbedragen. Het genoemde drempelbedrag van € 50.000 is overigens niet opgenomen in de wettekst of de Memorie van toelichting.

In het Inkoop- en Aanbestedingsbesluit is het drempelbedrag niet op basis van het raadsbesluit formeel aangepast van € 35.000 naar € 50.000. In hetzelfde raadsbesluit is bepaald dat voor (onder meer) diensten vanaf € 50.000 een aanbestedingsdossier aangelegd moet worden alsmede een checklist moet worden ingevuld.

Afwijking van de hiervoor geschetste procedurele eisen is mogelijk op grond van een collegebesluit.

In het beleidsplan Strategisch Inkoop- en aanbestedingsbeleid is opgenomen dat het doorslaggevend criterium bij de gunning van opdrachten de economisch meest voordelige oplossing is, oftewel degene die de opdracht aanbiedt tegen de meest gunstige prijs/kwaliteitverhouding. Daarnaast worden in het Strategisch Inkoop- en aanbestedingsbeleid regels gesteld die de verantwoording regelen:

- Afdelingsmanagers stellen jaarlijks een tactisch inkoop- en aanbestedingsbeleid vast in een inkoop actie plan.
- Er worden standaardformulieren ontwikkeld, waarin de selectie- en gunningscriteria opgenomen worden.
- De inkoopactiviteiten vinden plaats vanuit de lijnorganisatie of – bij afdelingsoverstijgende projecten – vanuit de projectorganisatie.
- Voor het inboeken van de inkoop wordt een duidelijk herkenbare product- en dienstenindeling gemaakt, gekoppeld aan budgetcodes.

In het Besluit is bepaald dat jaarlijks wordt geïnventariseerd wat de verschillende afdelingen aan aanbesteding of inkoop besteden, waardoor dit gebundeld kan worden in afdelingsoverstijgende inkooppakketten. De gecoördineerde inkoopfunctie dient hiervan jaarlijks een inkoop jaarplan op te stellen, dat moet worden goedgekeurd door het MT. In het strategisch plan is voorts opgenomen dat elke afdeling jaarlijks een inkoop actieplan dient op te stellen. Dit is niet opgenomen, uitgewerkt of toegelicht in het Besluit. Verder wordt in het Besluit gesteld dat jaarlijks wordt geëvalueerd:

- of de beleidsuitgangspunten nog actueel zijn
- of het beleid voldoende bekend is onder de medewerkers
- of de vastgestelde regels voldoende worden nageleefd
- of er geleerd wordt van door de concerncontroller, inkoopcoördinator en accountant geconstateerde fouten
- wat de ervaringen zijn met gekozen leveranciers.

Er is geen geschreven beleid met betrekking tot selectiecriteria. De gunningscriteria zijn wel opgenomen in het Strategisch Inkoop- en aanbestedingsbeleid maar niet in de uitwerking hiervan: het Inkoop- en aanbestedingsbesluit. Dit geldt voor meer ambities die in het Strategisch Inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn opgeschreven; ook de standaardformulieren zijn niet ontwikkeld. Ook is niet schriftelijk vastgelegd wie bevoegd is om externen in te huren. Wat betreft dit laatste is er wel ongeschreven beleid.

In algemene zin stelt de gemeente Dongeradeel zich ten doel om gemeentelijke taken zelf uit te voeren en niet te kiezen voor bijvoorbeeld een rol als regiegemeente, zo blijkt uit interviews.

4.2 Overig relevant beleid

De gemeente Dongeradeel 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 Start, waarmee een raamcontract is afgesloten, binnen twee dagen de gewenste inhuur kan leveren.
6. Lukt dat niet, dan kan bij andere bedrijven worden ingehuurd.

Dit stappenplan is niet schriftelijk vastgelegd. De stappen 5 en 6 zijn vastgelegd in een intern memo van het MT van 23 september 2009.

Hoofdstuk 5

De praktijk in Dongeradeel

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de praktijk van de inhuur van derden in Dongeradeel. 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 20 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 soms beperkt van omvang waren. 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.	Specialistische inhuur voor het schrijven van een structuurplan voor Dokkum	Sept. 2007 t/m mei 2008	€34.648,34
2.	Medewerker voor communicatiewerkzaamheden vanwege ziekte en zwangerschap	17 maart t/m 8 augustus 2008	€15.439,98
3.	Inhuur personeel groenvoorziening (formatieplekken worden niet meer ingevuld vanwege de aanstaande samenwerking met Dantumadiel).	Periode onbekend (2008).	€3.157,15
4.	Advocaatkosten, specialistische inhuur	2000 t/m 2008	€5.887,76 (2008)
5.	Interim professional RO, vervanging.	29 september t/m 31 december 2008	€16.112,79

6.	Senior medewerker bouw- en woningtoezicht, vanwege piekdruk	1 september t/m 31 december 2008.	€26.745,67
7.	Managementassistente vanwege zwangerschapsverlof	Maart 2008 t/m juli 2008.	€6.958,00
8.	Medewerker voor communicatiewerkzaamheden vanwege zwangerschapsverlof	Van 1 oktober 2008 t/m 1 maart 2009.	2008: €22.766,40 2009: €23.554,30
9.	Algemeen juridisch medewerker vanwege twee zwangerschappen	Van 6 mei t/m 30 september 2009.	€27.604,15
10.	Quickscan afdeling AJZ vanwege ondersteuning op het gebied van risicomangement	6 oktober t/m 7 december 2009.	€8.503,31
11.	Inhuur tijdelijke toezichthouder vanwege ziekte	Vanaf 30 maart 2009.	€36.190,39
12.	Beleidsmedewerker openbaar onderwijs, de werkzaamheden zullen overgedragen worden aan Stichting Robool, waardoor de formatieplek op termijn zal verdwijnen.	2009	€10.205,98
13.	Starter vergunningverlening, vanwege piekdruk	1 december 2008 t/m 30 november 2009	€41.292,17
14.	Inhuur voor digitaliseren bestemmingsplannen vanwege piekdruk	2008	€5.704,90
15.	Medewerker post en repro, vaste formatieplek waarover nog onduidelijkheid bestaat m.b.t. het voortbestaan van de formatieplaats.	27 oktober 2008 voor onbepaalde tijd*	2008: €7.099,15 2009: €20.907,70
16.	Ondersteuning uitvoering wet WOZ, vanwege piekdruk	14 mei t/m 7 augustus 2008 Eénzelfde periode in 2009.	2008: €10.732,50 2009: €10.737,98
17.	Inhuur vanwege reiniging (formatieplekken worden niet meer ingevuld vanwege de aanstaande samenwerking met Dantumadiel).	Sinds 2008	Onbekend**
18. & 19.	Inhuur buitendienst groen (formatieplekken worden niet meer ingevuld vanwege de aanstaande samenwerking met Dantumadiel).	Sinds 2008	Onbekend**
20.	Bezwaar en beroep notuleerwerk, ingehuurd vanwege flexibiliteit en kwaliteit van de dienstverlening.	Sinds 1998.	2008: €4.175,80 2009: €2040,-

* Einddatum is niet te achterhalen uit de dossiers of door navraag bij afdelingsmanagers.

** Het bedrag is niet te achterhalen vanwege de verspreide boekingen op de crediteurenlijst. Sinds 2008 wordt gedurende het hele jaar personeel ingehuurd in de buitendienst. Vanwege de aanstaande samenwerking met Dantumadiel (per 1 januari 2011) worden alle formatieplaatsen die vrijvallen vrijgehouden, zodat het aantal formatieplaatsen straks opnieuw bekeken kan worden.

5.2 Aard/omvang

5.2.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de kosten van de inhuur van externen in Dongeradeel. 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 volgende tabellen worden de totale kosten van de inhuur in 2008 en 2009 weergegeven. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de verschillende typen inhuur. De feitelijke indeling van concrete gevallen van inhuur zijn door Pro Facto gecategoriseerd. In het onderstaand overzicht is geen onderscheid gemaakt naar afdelingen, omdat dit naar ons oordeel weinig toegevoegde waarde oplevert.

De tabellen bevatten een betrouwbare inschatting van de uitgaven voor derden in de jaren 2008 en 2009, gebaseerd op een uitdraai van de diverse exploitatieposten.

TABEL 5.2: INHUUR PER CATEGORIE IN 2008

REDEN VOOR INHUUR ↓	BINNEN FORMATIE		BUITEN FORMATIE	
	Leidinggevend	Uitvoerend	Leidinggevend	Uitvoerend
Vervanging / ad interim	-	€ 70.392		
Onvervulbaar	-	-		
Piekdrukke			-	€ 608.219
Specialistische kennis			-	€ 453.031
Totaal: € 1.131.642				

TABEL 5.3: INHUUR PER CATEGORIE IN 2009

REDEN VOOR INHUUR ↓	BINNEN FORMATIE		BUITEN FORMATIE	
	Leidinggevend	Uitvoerend	Leidinggevend	Uitvoerend
Vervanging / ad interim	-	€ 230.855		
Onvervulbaar	-	-		
Piekdrukke			-	€ 451.296
Specialistische kennis			-	€ 582.768
Totaal: € 1.264.919				

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

TABEL 5.4: INHUUR GERELATEERD AAN TOTALE PERSONELE KOSTEN

	PERSONEELSKOSTEN	KOSTEN INHUUR VAN DERDEN	INHUUR GERELATEERD AAN PERSONEELSKOSTEN
2008	€ 10.868.092	€ 1.131.642	10,4%
2009	€ 11.190.047	€ 1.264.919	11,3%

Wat betreft de praktijk en omvang in de jaren 2008 en 2009 van de inhuur in Dongeradeel is het volgende op voorhand van belang. Het beheer van de openbare ruimte in de gemeenten Dongeradeel en Dantumadiel wordt per 1 januari 2011 samengevoegd tot een gezamenlijke

afdeling Gemeentewerk. Taken van deze nieuwe afdeling zijn onder meer het onderhoud aan gemeentelijke plantsoenen, bomen, perken en sportvelden, klein-onderhoud aan straten, wegen, riolering, het beheer van sporthallen en het inzamelen van huishoudelijk afval. Dit proces van samenvoeging is al geruime tijd, vanaf 2008, in ontwikkeling en ging gepaard met onzekerheid en onduidelijkheid over functies en vacatures. De medewerkers van de nieuwe afdeling moeten opnieuw worden geplaatst. Om die reden heeft de (toenmalige) afdelingsmanager er sinds 2008 voor gekozen vacatures voor de buitendienst van de afdeling Beheer niet in te vullen en in plaats daarvan in te huren bij vooral AB Service. De inhuur bij deze afdeling was de afgelopen jaren daardoor relatief groot. Het is overigens de bedoeling om bij Gemeentewerk niet alle formatie vast in te vullen maar een flexibele schil te creëren, waarmee op een gerichte wijze externen kunnen worden ingehuurd.

Het beheer van de openbare ruimte wordt bij de gemeente Dongeradeel in eigen hand gehouden. Dit is ook de reden van de samenwerking met Dantumadiel; de vuilnisauto's met zijladers zijn te duur om door één gemeente alleen te bekostigen. De samenwerking is daardoor ook bedoeld ter voorkoming van externe inhuur. Efficiencyoverwegingen kunnen soms ook leiden tot inhuur. Een voorbeeld hiervan betreft het legen van de ondergrondse containers, waarvoor de investeringskosten door de gemeente te hoog werden geacht om zelf uit te voeren.

Een groot deel van de specialistische kennis wordt ingehuurd door de afdeling Ontwikkeling. Het gaat dan met name om stedenbouwkundige inhuur. Voor de komende jaren bestaat op deze afdeling de ambitie om deze stedenbouwkundige taken meer zelf te gaan doen, zodat er kennis binnen de organisatie wordt vergaard. Nu wordt voor deze opdrachten vaak dezelfde aanbieder ingehuurd.

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.

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.

De afdelingsmanagers vinden dat er voldoende mogelijkheden zijn om in te huren. Bij ziekte kan inhuur plaatsvinden via de ziekepot, waarvoor een voorstel moet worden ingediend bij de directie. Daarnaast hebben de beleidsafdelingen projectbudgetten waarop extra inhuur geboekt kan worden. Dit heeft te maken met de bekostigingsmogelijkheden van inhuur.

Hierover meer in paragraaf 5.4. De bedrijfsmatige afdelingen hebben deze projectbudgetten niet, maar geven aan ook minder behoefte aan inhuur te hebben

5.2.4. Doelmatigheid

De gang van zaken bij piekdrukke, ziekte en zwangerschap is dat eerst wordt bekeken of de werkzaamheden binnen de eigen afdeling opgevangen kunnen worden. Is dat niet mogelijk, dan wordt binnen de rest van de organisatie gekeken of er mogelijkheden zijn om de capaciteitsproblemen op te lossen door middel van “interne detachering”. P&O speelt hierin een rol, omdat de personeelsconsulenten hiervan een afdelingsoverstijgend beeld hebben. Ook bij buurgemeenten wordt gekeken naar mogelijkheden. Als er op deze manier geen geschikte kandidaat wordt gevonden, geldt dat contact moet worden opgenomen met Start, waarmee een raamcontract is afgesloten. Heeft Start binnen 48 uur geen geschikte kandidaat, dan kan contact worden opgenomen met andere bureaus. Volgens een respondent wordt in geval van spoed door afdelingsmanagers ook wel direct contact opgenomen met een specialistisch bureau, zonder eerst de mogelijkheden van Start te hebben afge wacht. Dit is vooral het geval als er specifieke kennis wordt gevraagd. Deze kan vaak niet door Start geleverd worden.

Ondanks dat er sinds 2008 veel is ingehuurd bij AB Service, is er geen raamcontract afgesloten met dit bedrijf. Eind 2009 is er in overleg van enkele afdelingen en het inkoopbureau initiatief genomen voor een aanbesteding van diensten van met name AB Service. Dit is echter nog niet van de grond gekomen. Alleen met Start is dat wel het geval.

De gemeente probeert zoveel mogelijk gebruik te maken van *Warber / Werken in Friesland*. Dit is een samenwerkingsverband van vrijwel alle Friese overheden op grond waarvan medewerkers om uiteenlopende redenen bij een ander overheidsorgaan kunnen worden ingezet. Daarnaast zet de gemeente stagiairs en SW-medewerkers in. De kosten van dergelijke voorzieningen zijn relatief laag.

Zoals uit tabel 5.1 blijkt duurt de inhuur in elf gevallen langer dan een half jaar. Er wordt bijvoorbeeld sinds 1998 een notuliste ingehuurd voor specifieke taken. Deze inhuur vindt plaats naar behoefte. Er is niet overwogen voor deze taken in eigen gemeentelijke dienst te laten uitvoeren. De omvang van een dergelijke aanstelling zou heel gering zijn (het gaat per maand vaak om niet meer dan vier uur), de flexibiliteit van de inzet wordt gewaardeerd (er wordt alleen bij behoefte gebruik van gemaakt) en de kosten zouden niet of nauwelijks hoger zijn dan bij een gemeentelijke aanstelling. Zoals gezegd zijn er meerdere medewerkers die twee jaar lang via AB Service werden ingehuurd. De totale kosten van deze medewerkers zijn – zoals blijkt uit tabel 5.1 – onbekend. Er zijn twee medewerkers voor onbepaalde tijd ingehuurd, één keer omdat de formatieplek op termijn zou komen te vervallen en één keer vanwege een interne verschuiving. Uiteindelijk heeft de inhuur van beide medewerkers langer dan een jaar geduurd.

Bij verlengingen worden – uitzonderingen daargelaten – meestal geen nieuwe offertes aanvraagd. Bekeken wordt of de inhuur nog noodzakelijk is, vervolgens wordt de inhuur gecontinueerd met de persoon die al ingehuurd werd.

5.2.5. Gunning en selectie

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	9
Kwaliteit	9
Lage kosten	4
Anders*	2
Totaal	24

* Bij anders werden de volgende criteria aangegeven: plan van aanpak en presentatie. Beide gunningscriteria werden gebruikt bij de inhuur voor het maken van een structuurplan. Er werden meerdere offertes opgevraagd.

Bij sommige dossiers spelen meerdere gunningscriteria een rol, waardoor het totaal op 24 uitkomt. Wat opvalt is dat goede ervaringen een belangrijke reden zijn om iemand opnieuw in te huren. Hierbij speelt de persoon die ingehuurd wordt meer een rol dan het bedrijf. Een voorbeeld hiervan is de stagiaire, die zo goed beviel dat ze na haar afstuderen via een detacheringsbureau is ingehuurd en een jaar later weer via een ander detacheringsbureau. Daarnaast is kwaliteit een belangrijk criterium; dit werd door de afdelingsmanagers omschreven als kennis van zaken, ervaring, goede prijs/kwaliteit verhouding of past binnen het team.

5.3 Procedures

Niet alle afdelingsmanagers hebben een eigen inhuurbudget en (daarmee) eigen bevoegdheden om externen in te huren. Voor verschillende typen inhuur gelden verschillende procedures. De belangrijkste zijn de volgende:

- Voor ziekte, zwangerschap en piekdruk is er een centrale 'ziektepot'. Om hier een beroep op te kunnen doen is toestemming van de algemeen directeur/gemeentesecretaris nodig.
- Als onderbezetting of piekdruk het gevolg is van het realiseren van de bezuinigingsoperatie Focus, dan kan een beroep worden gedaan op de 'frictiepot'. Deze wordt beheerd door de afdelingsmanager Bestuurs- en Management-ondersteuning (BMO). Beslissingen worden genomen in een 'driehoek' van deze afdelingsmanager, de algemeen directeur en Financiën.
- Vacatureruimte kan door de afdelingsmanagers zelf benut worden voor inhuur, zowel voor specialistische als voor vervangingsinhuur. Hiervoor is geen toestemming nodig. Wel is overleg met Financiën geïndiceerd over de beschikbare financiën.
- Sommige afdelingen hebben projectbudgetten die ook ruimte bieden om externen in te huren. De meer intern georiënteerde afdelingen hebben dat niet.

Deze regels zijn ongeschreven maar algemeen bekend bij de afdelingsmanagers en worden blijkens de gesprekken in de praktijk nagevolgd. Bij inhuur is in het kader van integrale advisering zowel contact met P&O (over invulling van inhuur) als met de financieel consulent (over de financiële dekking) verplicht. Bij inhuur is een paraaf van Financiën noodzakelijk.

Het aanbestedingsbeleid van Dongeradeel stelt eisen aan het aantal offertes dat bij bepaalde drempelbedragen opgevraagd dient te worden. In onderstaande tabel is weergegeven om hoeveel door ons bestudeerde dossiers het in totaal gaat en in welke mate er in die gevallen conform het selectiebeleid is gehandeld.

TABEL 5.7: PRAKTIJK VERSUS NORM BIJ PROCEDURES

KOSTEN INHUUR	AANTAL OFFERTES VOLGENS BELEID	AANTAL BESTUDEERDE DOSSIERS BINNEN CATEGORIE	AANTAL BESTUDEERDE DOSSIERS DAT AAN NORM VOLDOET
< € 50.000	1	16	16
> € 50.000	Minstens 2	4	1
Totaal		20	17

Uit bovenstaande tabel blijkt dat in drie gevallen niet aan de norm om meerdere offertes aan te vragen voldaan wordt. Ook is bij deze inhuur geen collegebesluit tot afwijking van deze normgenomen. Alle drie keren gaat het om inhuur die meerdere keren verlengd is en daardoor het drempelbedrag oversteept. In het vierde geval waar het drempelbedrag wordt overschreden, zijn wel voldoende offertes gevraagd.

Er zijn geen regels voor de gevallen waarin inhuur als gevolg van een aansluitende verlenging het drempelbedrag overstijgt, oftewel of elk inhuur geval op zichzelf staat of dat in zo'n geval de regels van de onderhandse aanbesteding moeten worden gevolgd. Uit de interviews is gebleken dat de interpretatie van de afdelingshoofden is dat bij een aansluitende verlenging de kosten voor de inhuur bij elkaar opgeteld moeten worden. Indien de totale kosten daardoor meer dan € 50.000 bedragen, dient een meervoudige aanbesteding te worden. In drie van dergelijke gevallen uit de dossierstudie is dat niet gebeurd.

Wat betreft de gunning van opdrachten is in de vorige paragraaf al aangegeven dat de economisch meest voordelige aanbieder de doorslag geeft en niet de laagste prijs.

De drempelbedragen zijn niet bij alle managers precies concreet bekend. Eén manager vermoedde dat het € 60.000 zou zijn. Dat bij afwijking van de procedures een collegebesluit noodzakelijk is, was bij minstens één manager tot voor kort ook niet bekend. Sinds begin dit jaar (dus buiten de onderzoeksperiode) heeft de gemeente wel een inkoopcoördinator aangesteld. Mede door ziekte is hij niet zozeer als vraagbaak te beschouwen. Diens taken zijn vooral het ontwikkelen en actualiseren van inkoopbeleid en het beoordelen op rechtmatigheid van concrete inhuur. Dat laatste gebeurt aan de hand van checklisten. Bij inhuur boven het drempelbedrag van € 50.000 dienen afdelingsmanagers deze in te vullen, op grond waarvan de inkoopcoördinator kan beoordelen of de regels zijn gevolgd. Dat blijkt vrijwel altijd het geval.

De inkoopcoördinator heeft er geen zicht op of in alle gevallen waarin dat zou moeten, ook daadwerkelijk de checklist wordt ingevuld. Om hier zicht op te hebben, worden postlijsten bijgehouden – zijn er offertes binnengekomen? – en wordt bij Financiën nagevraagd of er grote bedragen of projecten uit de nota's te halen zijn. Een probleem hierbij is wel dat de inhuur vaak in deelfacturen betaald wordt en het dus niet goed inzichtelijk is of het drempelbedrag wordt overschreden en of bij afwijking ervan toestemming aan het college wordt gevraagd. Overigens zijn er ook afdelingsmanagers die de checklist altijd invullen, ook bij inhuur onder de € 50.000, in de veronderstelling dat dat voorgeschreven is.

Ondanks dat er in het Inkoop- en aanbestedingsbesluit normen voor evaluatie zijn opgenomen, is er in de praktijk 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. P&O-consulenten hebben er ook een beeld van, doordat elke drie weken met afdelingsmanagers wordt overlegd over het personeel(sbeleid). Er wordt met de ingehuurde 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 Dongeradeel geldt de ongeschreven regel dat er niet wordt ingehuurd als er van tevoren geen dekking van de kosten aanwezig is. In de vorige paragraaf zijn de drie belangrijkste, specifiek op inhuur gerichte posten al benoemd: de ziektepot, de frictiepot en vacature-ruimte. Daarnaast kan inhuur gefinancierd worden uit project- en exploitatiebudgetten, hebben sommige afdelingen een budget voor ‘incidentele werkzaamheden’, is er soms sprake van opbrengsten uit detachering en kan financiering plaatsvinden op basis van kredieten die door de gemeenteraad beschikbaar zijn gesteld voor inhuur. Specialistische kennis is gedekt via verschillende posten, waarbij op de eerste twee posten het grootste bedrag geboekt is:

- kosten algemene plannen
- een post waarop plannen en onderzoek geboekt worden
- een stedenbouwkundige post
- rechtskundig e.a. advies
- bouw- en woningtoezicht algemeen

Daarnaast zijn er in beide jaren interne orders geboekt; dit betreft een investeringskrediet voor onder andere stedenbouwkundige plannen die over meerdere jaren gebruikt wordt.

Indien centrale budgetten (zoals de frictie- of ziektepot) worden benut voor de inhuur van derden, vindt er een begrotingswijziging plaats van concern naar de afdeling.

Overigens dient voor “interne detachering”, waarbij een medewerker van de ene afdeling bijvoorbeeld ter opvang van capaciteitsproblemen op een andere afdeling werkzaamheden verricht, door de inlenende afdeling ook betaald te worden.

TABEL 5.8: DEKKING IN BESTUDEERDE DOSSIERS

WIJZE VAN DEKKING	AANTAL DOSSIERS
Vacaturegeld	5
Ziektepot	3
Projectbudgetten	2
Budget piek werkzaamheden bouw- en woningtoezicht	2
Frictiepot (Focus)	1
Krediet bestemmingsplan	1
Reservering juridisch advies	1
Reservering bezwaar en beroep	1
Detachering	1
Onbekend	4

Totaal

21

Het aantal dekkingsposten komt in bovenstaande tabel op een totaal van 21, omdat in één geval een beroep op de ziektepot en de vacatureruimte is gedaan. In vier van de bestudeerde dossiers, zo blijkt uit de tabel, was de dekking niet uit de dossiers te herleiden en konden ook afdelingsmanagers hierover geen duidelijkheid verschaffen.

Afdelingsmanagers dienen bij inhuur zelf de budgetten te bewaken. Dit kunnen ze doen door via 'Web Publishing' de afzonderlijke facturen van de inhuur te bekijken en te vergelijken met het beschikbare budget. Het systeem telt niet zelf de factuurbedragen op en er komt (dus) ook geen signaal als het maximale budget dreigt te worden bereikt. Sommige afdelingsmanagers verkeren in de veronderstelling dat (ook) Financiën de inhuurbudgetten bij concrete inhuur bewaakt. Dat is echter niet het geval. Financiën bekijkt wel de afzonderlijke boekingen en facturen, maar weet niet welke (maximale) verplichtingen daar tegenover staan. Het kan daardoor het budget niet bewaken. Het bewaken van de budgetten is voor de afdelingsmanagers geen continu proces. Doorgaans wordt aan het eind van een inhuurperiode gekeken hoe het met het budget gesteld is. Het is overigens niet zo dat de inhuurbudgetten daardoor worden overschreden.

5.5 Verantwoording

In het Besluit en het strategische beleidsplan wordt gesteld dat de gemeente jaarlijks een tactisch inkoop- en aanbestedingsbeleid dient vast te stellen in een inkoop actieplan en dat de beleidsuitgangspunten en praktijk van de inhuur jaarlijks worden geëvalueerd. Deze plannen en evaluaties zijn er niet. Belangrijkste reden hiervoor is dat de inkoopcoördinator die is aangenomen om deze werkzaamheden te verrichten, ziek is.

Er vindt geen periodieke rapportage plaats over de omvang van de inhuur in Dongeradeel. Er vindt twee keer per jaar op afwijkingen verantwoording plaats via tussenrapportages aan de gemeenteraad over de voortgang en de financiële stand van zaken rond projecten en programma's en eventuele overschrijdingen hierbij, maar inhuur van derden is hiervan geen herkenbaar onderdeel.

De inhuur van derden wordt geboekt op verschillende exploitatieposten. De post 'personeel van derden' geeft een weergave van de inhuur wegens piekdruk, de post 'personeel derden ivm vervanging' geeft weer welke kosten er op de ziektepot zijn geboekt en de overige exploitatieposten geven inhuur vanwege specialistische kennis weer. Vooral de kosten voor piekdruk en vervanging zijn daarmee met één druk op de knop inzichtelijk te maken. Bij de specialistische inhuur is dit lastiger, omdat deze inhuur ook op projecten geboekt wordt.

De dossiers bevatten niet allemaal dezelfde stukken. In elf dossiers is een opdrachtbevestiging te vinden, in twee dossiers offerte(s) en in vier dossiers een voorstel aan de directie. Vier keer behoort een briefwisseling tot de stukken in het dossier. In de dossiers is geen informatie te vinden over de overwegingen van inhuur, de doelmatigheid en de doeltreffendheid. Het inkoopbeleid stelt overigens geen specifieke eisen aan de inkoopdossiers als de kosten van de inhuur het drempelbedrag van € 50.000 niet overschrijden.

Bij inhuur die het drempelbedrag van € 50.000 wel overschrijdt moet er een inhuurdossier worden samengesteld. In drie van de vier bestudeerde dossiers waarin dit aan de orde was,

was dit inhuurdossier niet beschikbaar. Bij het vierde opgevraagde dossier was er wel een uitgebreid en volledig dossier beschikbaar.

Hoofdstuk 6

De praktijk getoetst

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de praktijk van de inhuur in Dongeradeel 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. Er zijn wel budgetten vastgesteld per afdeling en – op concernniveau – voor ziekte en frictie; deze budgetten worden niet overschreden. In algemene zin stelt de gemeente Dongeradeel zich ten doel om gemeentelijke taken zelf uit te voeren en niet te kiezen voor bijvoorbeeld een rol als regiegemeente. De inhuurpraktijk sluit hierbij aan.

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. De gemeente gaat terughoudend om met inhuur. Er wordt doorgaans inderdaad alleen maar ingehuurd als deze inhuur toegevoegde waarde heeft. Wel moet aangetekend worden dat de inhuur in tien van de bestudeerde dossiers is verlengd en de verlenging van het inhuurcontract meer een formaliteit lijkt dan een moment van bezinning en heroverweging. Er kunnen in die gevallen vraagtekens worden geplaatst bij de noodzaak van inhuur.

De inhuurdossiers boden geen inzicht in de vraag of de doelen van de inhuur gerealiseerd zijn. Inhuur wordt in Dongeradeel 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.	Structuurplan Dokkum opstellen	Werkzaamheden door een specialistisch bureau laten uitvoeren.	Ja, de structuurvisie is volgens planning afgerond.	Ja.
2.	Vervanging vanwege ziekte en zwangerschap	Continueren van de werkzaamheden	Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd.	Ja.
3.	Inzet onvervulbare functie vanwege natuurlijke uitstroom (vanwege samenvoeging met Dantumadiel)	Continueren van de werkzaamheden	Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd.	Ja.
4.	Specialistische inhuur voor juridische advies en begeleiding rechtszaak.	Specifieke kennis binnen de organisatie halen en werkzaamheden door specialistisch bureau laten uitvoeren	Ja, er is uitspraak gedaan in de zaak. De gemeente heeft gelijk gekregen.	Ja.
5.	Vervanging	Geen informatie beschikbaar. *		
6.	Piekdrukke	Geen informatie beschikbaar.*		
7.	Vervanging vanwege zwangerschapsverlof	Continueren van de werkzaamheden	Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd.	Ja.
8.	Vervanging vanwege zwangerschapsverlof	Continueren van de werkzaamheden	Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd.	Ja.
9.	Vervanging vanwege twee zwangerschappen	Continueren van de werkzaamheden	Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd.	Ja.

10.	Specialistische inhuur voor ondersteuning op het gebied van risicomangement	Specialistische kennis binnen de organisatie halen	Ja. De inhuur heeft geleid tot een rapport, dit wordt momenteel gebruikt bij invoering van het risicomangement. Daarnaast heeft de ingehuurde werknemer een teamsessie georganiseerd, deze heeft de kennis binnen het team over risicomangement vergroot.	Ja.
11.	Vervanging vanwege ziekte	Continueren van de werkzaamheden	Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd.	Ja.
12.	Werkzaamheden voor het openbaar onderwijs zullen binnenkort overgedragen worden aan Stichting Roobol; tot die tijd inhuur.	Continueren van de werkzaamheden	Geen informatie beschikbaar.*	
13.	Piekdrukke bij de vergunningaanvragen	Piekdrukke opvangen / afhandelen vergunningaanvragen	Ja, de piekdrukke is opgevangen.	Ja.
14.	Piekdrukke: digitaliseren van bestemmingsplannen	Specifieke kennis binnen de organisatie halen	Ja, de piekdrukke is opgevangen, de kennis van de medewerker was voldoende.	Ja.
15.	Inzet onvervulbare functie: vanwege einddatum formatieplek werd geen vaste kracht meer aangenomen	Continueren van de werkzaamheden	Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd.	Ja.
16.	Specialistische kennis bij uitvoering wet WOZ nodig	Specifieke kennis binnen de organisatie halen	Geen informatie beschikbaar.*	
17.	Inzet onvervulbare functie vanwege natuurlijke uitstroom (vanwege samenvoeging met Dantumadiel)	Continueren van de werkzaamheden	Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd. Per 1 januari 2011 zal de functie ingevuld worden door een medewerker uit Dongeradeel of Dantumadiel.	Ja.
18.	Inzet onvervulbare functie vanwege natuurlijke uitstroom (vanwege samenvoeging met Dantumadiel)	Continueren van de werkzaamheden + afscheid nemen medewerker	Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd. Per 1 januari 2011 zal de functie ingevuld worden door een medewerker uit Dongeradeel of Dantumadiel.	Ja.
19.	Inzet onvervulbare functie vanwege natuurlijke uitstroom (vanwege samenvoeging met Dantumadiel)	Continueren van de werkzaamheden	Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd. Per 1 januari 2011 zal de functie ingevuld worden door een medewerker uit Dongeradeel of Dantumadiel.	Ja.
20.	Inzet onvervulbare functie omdat aantal uren te weinig en te onregelmatig is.	Uitvoeren van de werkzaamheden.	Ja, de werkzaamheden worden uitgevoerd.	Ja.

* Over deze dossiers was hieromtrent geen informatie beschikbaar. Niet in het inhuurdossier en ook niet na herhaaldelijk contact opgenomen te hebben met de desbetreffende afdelingsmanager(s).

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. In algemene zin kan geconcludeerd 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 6.1: INHUUR PER CATEGORIE IN 2008

REDEN VOOR INHUUR ↓	BINNEN FORMATIE		BUITEN FORMATIE	
	Leidinggevend	Uitvoerend	Leidinggevend	Uitvoerend
Vervanging / ad interim	-	€ 70.392		
Onvervulbaar	-	-		
Piekdrukke			-	€ 608.219
Specialistische kennis			-	€ 453.031
Totaal: € 1.131.642				

TABEL 6.2: INHUUR PER CATEGORIE IN 2009

REDEN VOOR INHUUR ↓	BINNEN FORMATIE		BUITEN FORMATIE	
	Leidinggevend	Uitvoerend	Leidinggevend	Uitvoerend
Vervanging / ad interim	-	€230.855		
Onvervulbaar	-	-		
Piekdrukke			-	€ 451.296
Specialistische kennis			-	€ 582.768
Totaal: € 1.264.919				

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

TABEL 6.3: INHUUR GERELATEERD AAN TOTALE PERSONELE KOSTEN

	PERSONEELSKOSTEN	KOSTEN INHUUR VAN DERDEN	INHUUR GERELATEERD AAN PERSONEELSKOSTEN
2008	€10.868.092	€ 1.131.642	10,4%
2009	€11.190.047	€ 1.264.919	11,3%

In het jaar 2008 bedroegen de kosten voor inhuur van derden 10,4% van de totale personeelskosten, in 2009 bedroeg dit 11,3%. Deze percentages zijn lager dan de percentages in Achtkarspelen en vergelijkbaar met de percentages in Kollumerland c.a.. Vergeleken met vier andere, eerder op dit punt door Pro Facto onderzochte plattelandsgemeenten van tussen de 20.000 en 25.000 inwoners, gaat het om vrij lage percentages; in deze gemeenten

bedroegen de inhuurpercentages tussen de 17 en 27 procent. In algemene zin kan hiervoor als verklaring worden aangegeven dat de gemeente Dongeradeel zich ten doel stelt om gemeentelijke taken zelf uit te voeren en niet kiest voor bijvoorbeeld een rol als regiegemeente.

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. De algemene lijn is er bij vervangingsinhuur duidelijk gericht op 'niet inhuren, tenzij...'. Specialistische kennis wil de gemeente zoveel mogelijk in eigen huis hebben.

De gemeente heeft met Start een raamcontract afgesloten. 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.

De gemeente heeft een inkoopcoördinator. Deze is echter niet zozeer gericht op doelmatigheid als wel op rechtmatigheid. Overigens is er gedurende de onderzoeksperiode wegens ziekte weinig invulling aan de inkoopcoördinatie.

6.3 Procedures

RECHTMATIGHEID

De gemeente heeft geen geschreven beleid wie voor welke inhuur beslissings- en budgetbevoegd is. Ook de selectiecriteria zijn niet in geschreven beleid vervat. De gunningscriteria zijn opgenomen in het *Strategisch Inkoop- en aanbestedingsbeleid*.

Wat betreft de drempelbedragen kan geconstateerd worden dat het *Inkoop- en aanbestedingsbesluit gemeente Dongeradeel 2007* niet is aangepast naar aanleiding van het raadsbesluit waarin het drempelbedrag verhoogd is van € 35.000 naar € 50.000. Voorts is het *Strategisch Inkoop- en Aanbestedingsbeleid 2006-2009* nog niet geactualiseerd of formeel verlengd. De in het Besluit opgenomen jaarlijkse evaluatie van het inhuurbeleid en de naleving ervan, vindt niet plaats.

In de praktijk wordt het beleid met betrekking tot het drempelbedrag van € 50.000, waarboven onderhands aanbesteed moet worden en meerdere offertes moeten worden gevraagd, niet goed nagevolgd. In drie van de vier bestudeerde dossiers is deze procedure niet goed gevolgd.

Het beleid is niet in strijd met Europese regelgeving.

DOELTREFFENDHEID

De procedures voor de inhuur van derden zijn niet bij alle geïnterviewde managers concreet bekend. Eén manager verkeerde bijvoorbeeld in de veronderstelling dat het drempelbedrag voor onderhandse inhuur € 60.000 bedraagt. Ook bleek dat niet elke manager ervan op de hoogte is dat bij afwijking van de regels een collegebesluit vereist is en bestaat er onduidelijkheid over de regels indien het drempelbedrag wordt overschreden bij verlenging van inhuur. Hierover is in het beleid niets geregeld.

Er is geen duidelijke lijn omtrent de evaluatie van inhuur in concrete gevallen. 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

De regels voor de inhuur van derden worden door de betrokkenen logisch en werkbaar geacht. De rol van financiën (over de financiële dekking) en P&O (over de invulling van de inhuur en eventuele mogelijkheden om een interne van een eigen afdeling in zetten) worden als nuttig ervaren.

6.4 Bekostiging

RECHTMATIGHEID

De ongeschreven regel binnen de gemeente is dat er geen inhuur plaatsvindt zonder financiële dekking. Dit beleid wordt volgens gesprekspartners nagevolgd. In vier van de bestudeerde dossiers kon de dekking echter niet achterhaald worden. De verschillende wijzen dekkingsmogelijkheden van inhuur worden op een correcte wijze benut.

DOELTREFFENDHEID

In vier van de bestudeerde dossiers was niet te herleiden of er vooraf sprake was van financiële dekking van de kosten, in de overige was dat wel het geval. 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.

Afdelingsmanagers dienen zelf bij concrete inhuur de inhuurbudgetten te bewaken en te voorkomen dat er overschrijdingen komen. In de meeste gevallen gebeurt dit ook, al wordt er momenteel veel ingehuurd bij de buitendienst vanwege samenvoeging met Dantumadiel begin 2011. Bij deze inhuur is er geen sprake van kostenbewaking; de totale kosten zijn – zoals eerder genoemd in hoofdstuk 5 – niet inzichtelijk. Sommige afdelingsmanagers verkeren in de veronderstelling dat (ook) Financiën de inhuurbudgetten bij concrete inhuur bewaakt. Dat is echter niet het geval. Financiën bekijkt wel de afzonderlijke boekingen en facturen, maar weet niet welke (maximale) verplichtingen daar tegenover staan. Het kan daardoor het budget niet bewaken. Het bewaken van de budgetten is voor de afdelingsmanagers geen continu proces. Het is overigens niet zo dat de inhuurbudgetten (meer dan marginaal) worden overschreden.

DOELMATIGHEID

Ondanks dat afdelingsmanagers geen eigen budget- en beslissingsbevoegdheid hebben om een beroep te doen op de ziektepot- en de frictiepot, worden de procedures voor de financiële dekking van inhuur door de betrokkenen logisch en werkbaar geacht. Het is iedereen bekend dat deze regels er zijn en ze worden niet als onnodig bureaucratisch ervaren.

In de helft van de dossiers werd de inhuur verlengd. Er was een langere inhuur nodig dan aanvankelijk werd ingeschat, voornamelijk omdat de piekdrukte langer aanhield of de medewerker langer ziek was dan verwacht.

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 voor de samenstelling van inhuurdossiers, maar dit richt zich alleen op inhuur boven € 50.000. Bij bestudering van deze inhuur bleek echter dat in drie van de vier gevallen, waarbij dit drempelbedrag werd overschreden, er helemaal geen dossier is aangelegd. Het vierde geval waar een dossier verplicht was, is wel een uitgebreid en volledig dossier aangelegd. Bij het opvragen van de geselecteerde dossiers bleken enkele dossiers door budgethouders lastig op te sporen of zelfs helemaal niet beschikbaar.

Er is geen beleid omtrent de verantwoording van de inhuur van derden aan de gemeenteraad.

In het Besluit is bepaald dat jaarlijks wordt geïnventariseerd wat de verschillende afdelingen aan aanbesteding of inkoop besteden, waardoor dit gebundeld kan worden in afdelingsoverstijgende inkooppakketten. De gecoördineerde inkoopfunctie dient hiervan jaarlijks een inkoop jaarplan op te stellen, dat moet worden goedgekeurd door het MT. In het strategisch plan is voorts opgenomen dat elke afdeling jaarlijks een inkoop actieplan dient op te stellen. Verder wordt in het Besluit gesteld dat jaarlijks wordt geëvalueerd of:

- of de beleidsuitgangspunten nog actueel zijn
- of het beleid voldoende bekend is onder de medewerkers
- of de vastgestelde regels voldoende worden nageleefd
- of er geleerd wordt van door de concerncontroller, inkoopcoördinator en accountant geconstateerde fouten
- wat de ervaringen zijn met gekozen leveranciers.

Al deze plannen en evaluaties zijn niet tot stand gekomen. De werkzaamheden zouden door de inkoopcoördinator opgepakt worden, maar door langdurige ziekte is deze nog niet gestart met de invulling van dit beleid.

DOELTREFFENDHEID

Concrete inhuur is niet aan de orde geweest in de gemeenteraad. Bij afwijking van het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt een directievoorstel geschreven.

DOELMATIGHEID

De totale kosten voor de inhuur van derden kunnen niet op een snelle wijze ('met een druk op de knop') inzichtelijk worden gemaakt. De reden hiervoor is dat er veel verschillende exploitatieposten bestaan voor specialistische inhuur en er kosten geboekt kunnen worden op projectposten, waardoor de kosten niet als inhuur gedefinieerd kunnen worden. De inhuur van derden vanwege ziekte, zwangerschap of capaciteitsproblemen is wel inzichtelijk.

Hoofdstuk 7

Conclusie en aanbevelingen

7.1 Conclusies

In het voorgaande is de praktijk van de inhuur in Dongeradeel beschreven (hoofdstuk 5) en getoetst aan de normen (hoofdstuk 6).

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. Er wordt door de gemeente terughoudend omgegaan met inhuur. Bij capaciteitsproblemen wordt eerst binnen de organisatie gekeken of het probleem intern opgelost kan worden. Specialistische kennis wil de gemeente zoveel mogelijk in eigen huis hebben. Wat betreft de buitendienst wordt er relatief veel ingehuurd; de reden hiervoor betreft de samenvoeging van de buitendienst met dezelfde afdeling van de gemeente Dantumadiel.

Als het gaat om de *rechtmatigheid* beoordelen we de praktijk niet alleen aan de hand van de wet- en regelgeving, maar ook aan de hand van het beleid. We stellen vast dat het geschreven beleid op onderdelen niet is uitgewerkt, bepalingen uit het *Strategisch Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2006-2009* (zoals een jaarlijks inkoopbeleidsplan per afdeling) niet zijn uitgevoerd en aanpassingen (zoals een verhoging van het drempelbedrag door de raad) niet in het besluit zijn opgenomen. Procedures worden niet altijd goed opgevolgd; in drie van de vier bestudeerde dossiers waar het ging om inhuur boven € 50.000 werden niet voldoende offertes aangevraagd en werd er geen dossier bijgehouden. Voor inhuur beneden € 50.000 geldt geen dossierverplichting.

Of er in alle bestudeerde inhuurdossiers vooraf sprake van financiële dekking, zoals de ongeschreven regels van de gemeente voorschrijven, was in vier gevallen niet te herleiden. Ook niet na herhaalde verzoeken aan de afdelingsmanagers kon hierover geen uitsluitsel worden geven. Dit is een onwenselijke situatie, ook achteraf moet de dekking van inhuur te herleiden zijn. In drie van de bestudeerde casus waren de dossiers niet meer voorhanden. Uit oogpunt van verantwoording en transparantie is dit evenzeer laakbaar.

Als het gaat om de *doeltreffendheid* bestond 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. In vier bestudeerde dossiers kon dit echter niet herleid worden; ook na herhaalde verzoeken hebben de betreffende afdelingsmanagers hierover geen oordeel uitgesproken. Als het gaat om de bekostiging en verantwoording van inhuur geldt dat het bewaken van budgetten geen continu proces is voor de afdelingsmanagers en sommige er abusievelijk vanuit gaan dat dit een taak van de afdeling Financiën 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. Kanttekening hierbij is dat in de helft van de bestudeerde dossiers sprake was van verlenging van de inhuur en de verlenging van het inhuurcontract meer een formaliteit lijkt dan een moment van bezinning en heroverweging.

Er zijn randvoorwaarden gecreëerd voor een doelmatige inhuur, waaronder één raamcontract. Meer raamcontracten zouden nog wel extra voordeel kunnen opleveren, zeker nu vooruitlopend op samenvoeging met Dantumadiel bij de buitendienst frequent wordt ingehuurd. De procedures worden door de gebruikers werkbaar geacht. De gemeente heeft een inkoopcoördinator ingesteld, maar deze heeft door ziekte nog geen invulling kunnen geven aan zijn functie.

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. (+)
	Het 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.		

7.3 Aanbevelingen

- 1. Actualiseer het *Strategisch Inkoop- en aanbestedingsbeleid*, zorg dat het *Inkoop- en aanbestedingsbesluit* een uitwerking op alle onderdelen bevat.**

Het *Strategisch Inkoop- en aanbestedingsbeleid* geldt voor de periode 2006-2009 en is nog niet formeel verlengd of geactualiseerd. In het *Strategisch Inkoop- en aanbestedingsbeleid* zijn onderdelen opgenomen die niet uitgewerkt zijn in het *Inkoop- en aanbestedingsbesluit* en er zijn onderdelen die niet in de praktijk zijn gebracht.

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

De gemeente hanteert een ongeschreven stappenplan voor wanneer inhuur wegens capaciteitsproblemen mogelijk aan de orde is. Voor de borging ervan in de organisatie en optimale bekendheid ervan zou het goed zijn dat het stappenplan vast wordt gelegd en bekend gemaakt (op papier of intranet). Hierbij zou ook de rol van de betrokken actoren (algemeen directeur, afdelingsmanagers, personeelsconsulenten, inkoopadviseur, financiële controller) expliciet worden benoemd. Dit kan onduidelijkheid over bijvoorbeeld de rol van Financiën bij de bewaking van budgetten voorkomen.

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

Voor inhuur beneden € 50.000 geldt momenteel geen verplichting tot het bijhouden van een inhuurdossier. Ook bij inhuur boven € 50.000 komt het echter voor dat geen inhuurdossier wordt bijgehouden. Concrete gevallen van inhuur zijn daardoor achteraf niet altijd transparant. In de dossiers is geen informatie opgenomen over de dekking van de inhuur. Gebleken is dat ook de afdelingsmanagers niet altijd meer te weten hoe de inhuur gedekt is. Daarom zou dit opgenomen moeten worden in de dossiers. De dossiers dienen op een eenduidige wijze te worden gearchiveerd, om te voorkomen dat – zoals het geval bleek – dossiers niet meer boven water te krijgen zijn.

- 4. Breidt de taak van de inkoopcoördinator uit met ook het beoordelen van de doelmatigheid van gerealiseerde inhuur.**

De inkoopcoördinatie is momenteel alleen gericht op de rechtmatigheid van de inhuur. Per inhuurgeval wordt een checklist ingevuld door de afdelingsmanager, op grond waarvan de inkoopcoördinator kan beoordelen of de regels zijn gevolgd. Naar het doelmatigheidsaspect wordt niet gekeken. Door bijvoorbeeld het onderzoeken van de meerwaarde van het afsluiten van meer raamcontracten, het evalueren van ervaringen met concrete gevallen van inhuur en het monitoren van de inhuurbehoeften van managers kan op het doelmatigheidsaspect nog veel te winnen zijn.

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

In het *Strategisch Inkoop- en aanbestedingsbeleid* wordt een aantal aspecten genoemd dat jaarlijks geëvalueerd zou worden. In de praktijk is dit niet van de grond gekomen. 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 zouden ook beoordelingsaspecten op het evaluatieformulier dienen te zijn.

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

Behalve met Start, waarmee een raamcontract is afgesloten, zijn er geen voorzieningen getroffen om schaalvoordelen te realiseren en/of 'kwantumkorting' te krijgen bij andere bedrijven waarbij regelmatig ingehuurd wordt.

7. 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.