

## Inhuur van externen: luxe noodzaak?



## COLOFON

De Rekenkamercommissie Tytsjerksteradiel bestaat uit een viertal onafhankelijke leden. Zij worden ondersteund door de raadsgriffier, die fungeert als ambtelijk secretaris.

De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Door haar werkzaamheden wil de rekenkamercommissie bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeente Tytsjerksteradiel. Het gaat dan om de transparantie van het gemeentelijk handelen en aan de versterking van de publieke verantwoording daarover.

De commissie doet dit door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraad hierover te rapporteren en te adviseren.

De rekenkamercommissie voert het onderzoek zelf uit, veelal ondersteund door externe onderzoekers. In de onderzoeken wordt altijd teruggekeken naar het verleden, met als nadrukkelijke bedoeling te leren voor de toekomst.

### Samenstelling

N. van Rijn (voorzitter)  
J.J. Achterveld  
W. Wiersma – van Asch  
J.P. Jorritsma

Ambtelijk secretaris: S.K. Dijkstra (raadsgriffier) ondersteund door  
E. Annema-de Vries (griffiemedewerkster)

Dit onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door Pro Facto uit Groningen.

Onderzoekers Pro Facto: de heer N. Struiksma en mevrouw N. Woestenburg.

### Contact

Postbus 3, 9250 AA Burgum  
mail: [rekenkamercommissie@t-diel.nl](mailto:rekenkamercommissie@t-diel.nl)  
website: [raad.t-diel.nl](http://raad.t-diel.nl)



# Inhoud

|                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INHOUD.....</b>                                        | <b>0</b>  |
| <b>VOORWOORD.....</b>                                     | <b>1</b>  |
| <b>HOOFDSTUK 1.....</b>                                   | <b>2</b>  |
| <b>INLEIDING.....</b>                                     | <b>2</b>  |
| 1.1    AANLEIDING.....                                    | 2         |
| 1.2    BEGRIPPEN .....                                    | 2         |
| 1.3    ONDERZOEKSVRAGEN .....                             | 4         |
| 1.4    ONDERZOEKSMETHODEN.....                            | 4         |
| 1.5    DIT RAPPORT .....                                  | 5         |
| <b>HOOFDSTUK 2.....</b>                                   | <b>6</b>  |
| <b>REFERENTIEKADER.....</b>                               | <b>6</b>  |
| 2.1    NORMENKADER.....                                   | 6         |
| 2.2    BOVENLOKALE WET- EN REGELGEVING .....              | 7         |
| 2.2.1. <i>Inleiding</i> .....                             | 7         |
| 2.2.2. <i>Europese regelgeving</i> .....                  | 7         |
| 2.2.3. <i>Nationale regelgeving</i> .....                 | 7         |
| 2.3    LOKAAL BELEID .....                                | 8         |
| 2.3.1. <i>Inkoop en aanbesteding beleidsnotitie</i> ..... | 8         |
| 2.3.2. <i>Overig beleid</i> .....                         | 9         |
| <b>HOOFDSTUK 3.....</b>                                   | <b>11</b> |
| <b>DE PRAKTIJK IN TYTSJERKSTERADIEL .....</b>             | <b>11</b> |
| 3.1    INLEIDING.....                                     | 11        |
| 3.2    AARD EN OMVANG .....                               | 12        |
| 3.3    RECHTMATIGHEID .....                               | 13        |
| 3.4    DOELTREFFENDHEID .....                             | 16        |
| 3.5    DOELMATIGHEID.....                                 | 17        |
| <b>HOOFDSTUK 4.....</b>                                   | <b>21</b> |
| <b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....</b>                  | <b>21</b> |
| 4.1    INLEIDING.....                                     | 21        |
| 4.2    BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN .....               | 21        |
| 4.3    TOETSING AAN HET NORMENKADER .....                 | 25        |
| 4.4    CONCLUSIE OP HOOFDLIJNEN.....                      | 26        |
| 4.5    AANBEVELINGEN.....                                 | 27        |
| <b>REACTIE VAN HET COLLEGE .....</b>                      | <b>28</b> |
| <b>NAWOORD .....</b>                                      | <b>33</b> |

## Voorwoord

Als voorzitter van de rekenkamercommissie Tytsjerksteradiel is het voor mij – voor de zevende en laatste keer – een voorrecht om het voorwoord te mogen schrijven. De oplettende lezer van onze rapporten moet nu opmerken, dat het voorliggende rapport het achtste in zijn soort is. Dat klopt! Het eerste rapport kende nog geen voorwoord, dus daarom is dit mijn zevende keer.

Met de inhuur van derden wil een organisatie operationele problemen voorkomen of oplossen. Veelal gebeurt dit door de hoeveelheid menskracht (al dan niet tijdelijk) uit te breiden dan wel door specifieke kwaliteiten tijdelijk in te huren als aanvulling op de bestaande. Inhuur van derden is regelmatig onderwerp van verontwaardigde berichtgeving in de pers, want dan is er sprake van onevenredig grote bedragen aan honoraria.

De rekenkamercommissie vroeg zich af of een dergelijke verontwaardiging in Tytsjerksteradiel ook op zijn plaats zou zijn en heeft derhalve onderzocht of daarvan sprake zou kunnen zijn. Het prijst ons gelukkig om te constateren dat dit in het geheel niet het geval is. Sterker: er is sprake van een zeer terughoudend en zuinig bestedingspatroon als het gaat om de inhuur van derden.

Het is voor mij een bijzondere omstandigheid om dit te mogen constateren, want het is een goed ding dat mijn laatste daad in de rol van voorzitter van de rekenkamercommissie een positieve boodschap is. Na de maximale zittingstermijn van acht jaren moet ik nu mijn plaats overdragen aan een opvolger.

Ik treed terug met pijn in mijn hart, want het waren acht bijzonder interessante en prettige jaren, waarin de rekenkamercommissie in wisselende samenstelling naar mijn mening een rol met belangrijke toegevoegde waarde heeft gespeeld voor de kwaliteit van het lokaal bestuur in Tytsjerksteradiel.

Nysius van Rijn  
voorzitter

## Hoofdstuk 1

# Inleiding

### 1.1 Aanleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Tytsjerksteradiel heeft besloten om in 2010 het beleid en de uitvoering met betrekking tot de inhuur van externen (of derden) op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid te onderzoeken. Bij dit besluit heeft de commissie zich laten leiden door de relevantie van dit onderzoeksonderwerp voor de controlerende functie van de gemeenteraad. De gemeente Tytsjerksteradiel heeft volgens een uitgevoerd intern onderzoek in het kader van de inkoopscan over 2008, op basis van de crediteurenlijst over 2009, een bedrag van € 2.345.000 besteed aan de inhuur van externen. Deze inhuur van externen betreft behalve de uitvoering van opdrachten, zoals de inhuur van bepaalde specialismen, tevens de tijdelijke inhuur voor voornamelijk permanente ambtelijke werkzaamheden, zoals tijdelijke vervanging bij ziekte of vacatures. Deze lasten maken deel uit van het gemeentelijk personeelsbudget en andere budgetten, waaronder projectbudgetten.

Uit onderzoek naar de inhuur van externen in andere gemeenten blijkt, dat specifieke kaders voor deze inhuur meermalen ontbreken. Tevens wordt zichtbaar dat waar deze kaders aanwezig zijn de inhuur van derden voor werkzaamheden niet altijd volledig volgens de regels verloopt<sup>1</sup>.

### 1.2 Begrippen

Het onderzoek heeft uitsluitend betrekking op de inhuur van diensten en niet op werken of leveringen. In de beleidsnotitie *Inkoop en aanbesteding* van de gemeente Tytsjerksteradiel is de volgende definitie van het begrip diensten geformuleerd:

*Opdrachten op het gebied van dienstverlening, die niet kunnen worden beschouwd als opdrachten voor levering of werken.*

---

<sup>1</sup> Het betreft ondermeer: Rekenkamercommissie Stadsdeel Amsterdam Noord, december 2007, Externe Inhuur 2002-2006; Rekenkamercommissie Geldermalsen, maart 2008, Onderzoek Externe Inhuur; Rekenkamercommissie Culemborg, maart 2009, Balans tussen kansen en Kosten; rekenkamercommissie Steenwijkerland, maart 2010, Inzicht in inhuur Steenwijkerland..

Onder een 'werk' kan verstaan worden 'het product van bouw- of wegenbouwkundige werken in hun geheel, dat ertoe bestemd is als zodanig een economische en technische functie te vervullen'. Een opdracht voor 'levering' betreft een overeenkomst die betrekking heeft op de koop, lease, huur of huurkoop van producten tussen een aanbestedende dienst en een leverancier. Het gaat dan om roerende zaken.<sup>2</sup>

Als het gaat om diensten die door de gemeente worden ingehuurd, kan het volgende onderscheid worden gemaakt:

1. werkzaamheden op een bepaald taakgebied voor een bepaalde periode die derden onder dagelijkse aansturing van de gemeente verrichten (als waren zij ambtenaar);
2. opdrachten aan externe bureaus voor een vooraf afgesproken concrete taak of beoogd product op basis van een vooraf afgesproken bedrag.

Bij het eerste onderdeel gaat het dan vooral om inhuur van personeel wegens ziekte, openstaande vacatures of piekdruk. Het tweede onderdeel betreft vooral de inhuur van specialistische deskundigheid en onderzoeks- en adviesopdrachten.

In algemene zin noemen we de twee onderdelen in het vervolg van dit onderzoek 'inhuur van derden' of 'inhuur van externen'. De volgende categorieën daarvan worden *niet* in het onderzoek betrokken:

#### **Voortdurende uitbesteding van frequente diensten**

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

- afvalinzameling
- catering
- schoonmaak
- beveiliging
- groenonderhoud

#### **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
- notarissen
- makelaars

#### **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

<sup>2</sup> Ontleend aan definities van de rijksoverheid.

## 1.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek luidt als volgt:

Wat was in 2009 de aard en omvang, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur van externen in de gemeente Tytsjerksteradiel?

Deze centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen, onderverdeeld naar de begrippen *rechtmatigheid*, *doelmatigheid*, *doeltreffendheid* en *aard en omvang*.

### **Rechtmatigheid**

1. Welke Europese en nationale wet- en regelgeving is van toepassing op de inhuur van externen?
2. Welk geschreven beleid over de inhuur van externen kent de gemeente Tytsjerksteradiel?
3. Op welke wijze is het geschreven beleid tot stand gekomen?
4. Welk ongeschreven beleid over de inhuur van externen kent de gemeente Tytsjerksteradiel?
5. In hoeverre komt de praktijk van de inhuur van externen in 2009 overeen met wet- en regelgeving en met het geschreven en ongeschreven beleid?

### **Doelmatigheid**

6. In hoeverre is de inhuur van derden in 2009 doelmatig verlopen?

### **Doeltreffendheid**

7. Is het ongeschreven beleid algemeen bekend en onderkend?
8. Is hoeverre is de inhuur van derden in 2009 doeltreffend verlopen?

### **Aard/omvang**

9. Wat is de aard en omvang van de inhuur van externen in 2009?

## 1.4 Onderzoeksmethoden

Bij de gegevensverzameling en –analyse ter beantwoording van de onderzoeksvragen en de toetsing van het normenkader is gebruikt gemaakt van een aantal onderzoeksmethoden:

- Dossierstudie. In het kader van het onderzoek zijn 22 inhuurdossiers van de gemeente Tytsjerksteradiel bestudeerd, afkomstig uit 2009. Deze dossiers zijn door de afdelingsmanagers geselecteerd en aan Pro Facto aangeleverd.
- Interviews met de algemeen directeur, met alle afdelingsmanagers, met de inkoopadviseur 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 (begrotingen, jaarrekeningen, beleidsnota's, etc.).
- Kwantitatieve inventarisatie (bestudering overzichten uit PINSen en crediteurennota's).



## 1.5 Dit rapport

De opbouw van dit rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 vormt het referentiekader van het onderzoek. Het normenkader, de bovenlokale wet- en regelgeving en het lokale beleid op het gebied van inhuur van derden worden hierin beschreven. In hoofdstuk 3 wordt de praktijk van de inhuur in de gemeente Tytsjerksteradiel beschreven aan de hand van de thema's omvang, rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Het rapport wordt in hoofdstuk 4 afgesloten met de conclusies en aanbevelingen.

## Hoofdstuk 2

## Referentiekader

## 2.1 Normenkader

Om een heldere analyse te kunnen uitvoeren van de bevindingen aangaande de inhuur van derden in Tytsjerksteradiel maken we gebruik van een compact normenkader. Het kader is opgebouwd uit de onderdelen omvang, rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Het normenkader is weergegeven in onderstaande tabel. Het begrip *rechtmatigheid* heeft betrekking op de vraag of de inhuur voldoet aan wet- en regelgeving. We betrekken ook het 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.

|                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Rechtmatigheid</b>   | Er is geschreven of ongeschreven beleid voor de inhuur van derden aanwezig.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                         | Het beleid regelt in elk geval: <ul style="list-style-type: none"> <li>- wie in welke gevallen beslissings- en budgetbevoegd zijn</li> <li>- de bekostiging (dekking) van de inhuur</li> <li>- de administratie ervan (informatie en stukken die dossiers dienen te bevatten)</li> <li>- selectie- en gunningscriteria</li> <li>- wanneer wel en niet tot inhuur mag worden overgegaan</li> <li>- drempelbedragen</li> <li>- evaluatie</li> </ul> |
|                         | De inhuur van derden voldoet aan Europese en landelijke regelgeving.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                         | De inhuur van derden vindt in de praktijk plaats in overeenstemming met het beleid.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Doeltreffendheid</b> | Het geschreven en ongeschreven beleid is algemeen bekend bij de relevante actoren.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                         | De gemeente heeft in geval van inhuur van derden niet zelf de benodigde capaciteit of specialistische kennis in huis.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|                         | De inhuur heeft toegevoegde waarde (kennis, capaciteit of deskundigheid).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|                         | Het doel van de inhuur is gerealiseerd.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

|                      |                                                                                                                             |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                      | De opdrachtnemer heeft naar tevredenheid werk geleverd                                                                      |
| <b>Doelmatigheid</b> | De inhuur vindt qua kosten en tijdsbeslag voor de gemeente plaats tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden en omstandigheden. |
|                      | Er worden meerdere offerteverzoeken gedaan.                                                                                 |
|                      | Er wordt eerst naar oplossingen binnen de gemeentelijke organisatie als geheel gezocht voordat tot inhuur wordt overgegaan. |
|                      | Er zijn waar mogelijk raamcontracten.                                                                                       |
|                      | Inhuur vindt niet langer plaats dan noodzakelijk.                                                                           |

In het slothoofdstuk wordt de praktijk getoetst aan deze normen.

## 2.2 Bovenlokale wet- en regelgeving

### 2.2.1. Inleiding

De wijze waarop overheden dienen om te gaan met het inkopen van werken, leveringen en diensten is neergelegd in regelgeving. Voor inkoop en aanbestedingen 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.

### 2.2.2. 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 2.1: 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   |

### 2.2.3. 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.

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.

## 2.3 Lokaal beleid

### 2.3.1. Inkoop en aanbesteding beleidsnotitie

De gemeente heeft een *Inkoop en aanbesteding beleidsnotitie* die in 2008 is vastgesteld. In deze notitie zijn de hoofdpunten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid uitgewerkt.

#### Drempelbedragen

De volgende drempelbedragen worden gehanteerd:

**TABEL 2.2: DREMPELBEDRAGEN BIJ INHUUR DIENSTEN**

| Drempelbedrag   | € 50.000   | Tussen € 50.000 en € 206.000                                           |
|-----------------|------------|------------------------------------------------------------------------|
| Aantal offertes | Minstens 1 | 3 offertes (bij minder volwaardige partijen kan volstaan worden met 2) |

#### Selectie

De selectiecriteria worden per opdracht bepaald en samengevoegd in een *programma van eisen*. Selectiecriteria kunnen onder andere betrekking hebben op:

- Beroepsbekwaamheid
- Financiële en economische draagkracht
- Technische bekwaamheid
- Kwaliteit
- Maatregelen betreffende milieubeheer

#### Gunning

Doelstelling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is de producten en diensten tegen een zo gunstig mogelijke prijs/kwaliteitsverhouding van de markt te halen. Als gunningcriterium is er een keuze, namelijk of de laagste prijs of de economisch meest voordelige aanbidding.

Daarnaast heeft de gemeente zich aangesloten bij het programma Duurzaam Inkopen. In de *Notitie Duurzaamheid* wordt aangegeven dat de gemeente Tytsjerksteradiel als basisambitie heeft dat 50% duurzaam ingekocht zal worden. Duurzame inkopen mogen om deze reden 5% duurder zijn. Duurzaamheidsaspecten worden wat betreft de gunningscriteria als een *kwaliteitsaspect* gezien.

### Dossiervorming

Ten aanzien van de verantwoording zijn de volgende regels aangegeven in de *Inkoop en aanbesteding beleidsnotitie*:

- Voor alle inkopen moet er in het dossier een heldere opdrachtverstrekking door middel van bonnen of brieven beschikbaar zijn. Vanaf € 25.000 geldt een lichte procedure, niet verder gespecificeerd, en vanaf € 50.000,- een zwaardere procedure, waarbij een dossier onder nummer aangelegd moet worden. In het beleid staat niet gespecificeerd welke stukken in het dossier aanwezig moeten zijn. Dit is wel het geval in de zgn. gereedschapskist, die dient ter ondersteuning van de inkopers in de organisatie.
- Bij inhuur boven € 50.000 moet gebruik worden gemaakt van een zgn. Startformulier. Dit formulier loopt stap voor stap de aanbestedingsregels door, zoals de totale kosten, de dekking, de gunnings- en selectiecriteria en het begrip duurzaamheid en dient ervoor om voorafgaande aan het inkoopproces een rechtmatigheidstoets uit te kunnen voeren.

### 2.3.2. Overig beleid

In algemene zin geldt voor de gemeente Tytsjerksteradiel dat men de gemeentelijke taken zoveel mogelijk met eigen personeel wil uitvoeren. Dat geldt ook voor meer gespecialiseerde taken zoals bijvoorbeeld stedenbouw.

Wat betreft inhuur geldt het volgende 'stappenplan':

1. Inhuur wegens ziekte kan in principe pas na drie weken plaatsvinden, tenzij de dienstverlening aan de burger erdoor in het geding komt.
2. Zijn er binnen de afdeling medewerkers die de werkzaamheden kunnen verrichten?
3. Zo nee, zijn die er bij andere afdelingen?
4. Zo nee, zijn die er bij de omliggende gemeenten (met name Achtkarspelen)?
5. Zo nee, is er financiële dekking om externen in te huren? Inhuur van derden kan alleen plaatsvinden als er vooraf financiële dekking voor is. Als dat het geval is, hebben afdelingsmanagers als budgethouder in het kader van integraal management zelf de bevoegdheid om derden in te huren. Ook indien de feitelijke inkoop geschiedt door subbudgethouders, is de afdelingsmanager eindverantwoordelijk en is diens paraaf nodig.
6. Indien er financiële dekking is, dan kan er ingehuurd worden. Eerst moet gekeken worden of één van de drie bedrijven waarmee een raamcontract is afgesloten binnen twee dagen de gewenste inhuur kan leveren. Het gaat daarbij om Start (t/m schaal 7), AB Service (vanaf schaal 8) en P-Flex.
7. Lukt dat niet, dan kan bij andere bedrijven worden ingehuurd.

Deze beleidsregels c.q. werkprocessen zijn ongeschreven. Aan het eind en vooral na de onderzoeksperiode (2009) is de rol van de algemeen directeur in het geheel manifester geworden. In verband met de (aanstaande) bezuinigingen dient alle inhuur en het vervullen van vacatures aan hem voorgelegd te worden voor een finaal oordeel of er ingehuurd gaat worden c.q. of een vacature ingevuld gaat worden. Ook de samenvoeging van enkele gemeentelijke onderdelen met die van Achtkarspelen is hierbij een factor. Vanwege deze ontwikkeling besteden we in dit rapport ook aandacht aan relevante ontwikkelingen na 2009. De dossierstudie richt zich echter uitsluitend op 2009.

Over het personeelsbeleid in samenhang met het inhuurbeleid wordt in de *Perspectiefnota 2008* (geldend voor de periode 2009 – 2012) het volgende geschreven:

*Het afgelopen jaar is bewuster omgegaan met vervanging bij ziekte, zwangerschapsverlof of ouderschapsverlof. Bij noodzakelijke vervanging is sinds 2007 de loonsom uitgangspunt, en niet, zoals in het verleden, de tarieven van derden (uitzend- en adviesbureaus).*

*Daarnaast wordt nog eens €80.000,- bespaard onder de noemer 'scherper ramen'. In de praktijk blijkt namelijk dat er vacature ruimte gedurende het jaar openstaat doordat het vertrek van medewerkers niet direct kan worden opgevuld.*

Deze ambitie is sinds 2007 ingezet en is ook in de perspectiefnota 2009 (geldend voor de periode 2010 – 2013) in soortgelijke bewoordingen opgenomen.

Jaarlijks wordt er blijkens het beleidsplan een inkoopjaarprogramma geschreven, dat bestaat uit een actieplan en periodiek een inkoopscan.

## Hoofdstuk 3

# De praktijk in Tytsjerksteradiel

## 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de praktijk van de inhuur van externen in Tytsjerksteradiel geschetst. De bevindingen zijn gebaseerd op de interviews en de bestudering van 22 inhuurdossiers van de gemeente uit 2009. De bestudeerde dossiers zijn verdeeld over de verschillende afdelingen. De meeste dossiers bestonden uit een mutatieformulier, waarop de gegevens van de ingehuurde medewerker en de dekking van de inhuur worden ingevuld, en een opdrachtbevestiging. Door middel van interviews met de afdelingsmanagers is de informatie zoveel mogelijk aangevuld.

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

| DOSSIER | REDEN/ AANLEIDING INHUUR                                                                | PERIODE                           | BEDRAG* |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|---------|
| 1.      | Toetsing gebruiksmogelijkheden, inhuur van een adviesbureau vanwege piekdrukke.         | Juli en augustus 2009.            | €9.799  |
| 2.      | Inhuur specialistische kennis om een Europese aanbesteding te begeleiden.               | Juni t/m oktober 2009.            | €14.960 |
| 3.      | Technisch beleidsmedewerker water/bodem, ingehuurd vanwege reorganisatie.               | Maart t/m december 2009.          | €47.574 |
| 4.      | Medewerker balie, ingehuurd vanwege reorganisatie.                                      | December 2007 t/m december 2009.  | €62.668 |
| 5.      | Technisch medewerker Bouw en Woningtoezicht, ingehuurd vanwege reorganisatie.           | September 2008 t/m december 2009. | €62.871 |
| 6.      | Milieuvergunningverlener, ingehuurd vanwege reorganisatie en vervanging vanwege ziekte. | December 2008 t/m december 2009.  | €68.417 |
| 7.      | Zwemonderwijzer, ingehuurd vanwege ziekte.                                              | December 2007 t/m juni 2009.      | €15.506 |
| 8.      | Zwemonderwijzer, ingehuurd vanwege ziekte en piekdrukke.                                | Januari t/m juni 2009.            | €21.206 |
| 9.      | Werkzaamheden m.b.t. het accommodatiebeleid, ingehuurd vanwege ziekte.                  | Februari t/m juli 2009.           | €13.217 |

| DOSSIER | REDEN/ AANLEIDING INHUUR                                                                                      | PERIODE                          | BEDRAG*    |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------|
| 10.     | Inhuur specialistische kennis voor Wmo applicatiebeheer.                                                      | Januari t/m december 2009.       | €15.435    |
| 11.     | Senior medewerker uitkeringsadministratie, vervanging vanwege zwangerschap.                                   | Augustus 2009 t/m januari 2010.  | €27.288    |
| 12.     | Consulent Inkomen, overbrugging vanwege structurele uitbreiding van taken.                                    | Maart t/m september 2009.        | €9.401     |
| 13.     | Inkomensconsulent, ingehuurd vanwege piekdruk.                                                                | Augustus 2009 t/m januari 2010.  | €40.971    |
| 14.     | Inkomensconsulent, vervanging vanwege ziekte.                                                                 | Oktober 2009 t/m januari 2010.   | €13.849    |
| 15.     | Inkomensconsulent, vervanging via pay-roll constructie.                                                       | Oktober 2008 t/m september 2009. | €44.005,37 |
| 16.     | Typiste/tekstverwerker/baliemedewerkerster, onvervulbare functie vanwege onduidelijkheid over formatieplaats. | Januari t/m december 2009.       | €22.081    |
| 17.     | Inhuur specialistische kennis ter ondersteuning van de professionalisering van het HR beleid.                 | Oktober 2009 t/m heden.          | + €8.000** |
| 18.     | Senior communicatieadviseur, ingehuurd ter ondersteuning van de afdeling.                                     | Augustus t/m december 2009.      | €33.030    |
| 19.     | Junior financieel medewerker, ingehuurd vanwege taakverschuivingen.                                           | Juli 2007 t/m december 2009.     | €50.985    |
| 20.     | Administratief en secretariaal medewerker, ingehuurd vanwege piekdruk en ziekte.                              | Mei t/m december 2009.           | €25.443    |
| 21.     | Beleidsmedewerker bestuurlijk-juridische zaken, ingehuurd vanwege ziekte.                                     | Augustus 2009 t/m augustus 2010. | €13.158    |
| 22.     | Medewerker belastingen, ingehuurd vanwege ziekte en piekdruk.                                                 | Maart t/m december 2009.         | €35.020    |

\* Het bedrag geeft alleen aan wat er in 2009 is uitgegeven, soms loopt een project langer door.

\*\* Het exacte bedrag is niet te bepalen omdat dit is geboekt onder een productpost waar meer op geboekt wordt dan alleen personeelskosten.

### 3.2 Aard en omvang

Alle inhuur van personeel wordt geboekt onder code 30.001: inhuur voor regulier personeel. Van deze inhuur wordt per afdeling een overzicht bijgehouden in het systeem PINS. Dit systeem houdt de formatie, bezetting en inhuur per afdeling bij. Het gaat bij dit laatste alleen om de inhuur van *personeel*. De inhuur van specialistische kennis wordt geboekt onder code 34.365.

In tabel 3.2 worden de totale kosten van de inhuur in 2009 weergegeven. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen 'vervangingsinhuur' en 'specialistische inhuur'. Vervangingsinhuur heeft betrekking op reguliere taken en werkzaamheden van de gemeente die om redenen van ziekte, zwangerschap, vacatures, piekdruk et cetera niet door het eigen personeel verricht kunnen worden. De betreffende inhuur wordt onder de dagelijkse aansturing van de gemeente verricht. De betreffende inhuurkrachten hebben dus bijvoorbeeld een werkplek op het gemeentehuis. Bij specialistische inhuur gaat om kennis of vaardigheden die de gemeente niet zelf in huis heeft.



**TABEL 3.2: KOSTEN INHUUR GERELATEERD AAN PERSONEELSKOSTEN IN 2009**

| TYPE INHUUR            | KOSTEN             |
|------------------------|--------------------|
| Vervangingsinhuur      | € 1.142.081        |
| Specialistische inhuur | € 613.809          |
| <b>Totaal</b>          | <b>€ 1.755.890</b> |

De kosten inhuur van derden als percentage van de personeelskosten zijn in tabel 3.3 weer-gegeven.

**TABEL 3.3: KOSTEN INHUUR GERELATEERD AAN PERSONEELSKOSTEN IN 2009**

| PERSONEELSKOSTEN | KOSTEN INHUUR VAN DERDEN | INHUUR GERELATEERD AAN PERSONEELSKOSTEN |
|------------------|--------------------------|-----------------------------------------|
| € 12.504.000     | €1.755.890               | 14%                                     |

De kosten voor de inhuur van derden bedragen 14% van de totale personeelskosten. De gemeente Tytsjerksteradiel heeft als uitgangspunt dat taken zoveel mogelijk door het eigen personeel uitgevoerd worden. Vanwege de samenvoeging van enkele taken met de gemeente Achtkarspelen is er in 2009 meer ingehuurd, om de formatieplaatsen tot de samenwerking flexibel te houden.

### 3.3 Rechtmatigheid

In deze paragraaf gaan we in op de verschillende aspecten die te maken hebben met rechtmatigheid. Daarbij wordt de praktijk van de inhuur op dat onderdeel beschreven, waarbij het lokale beleid als basis wordt genomen. Van de in hoofdstuk 2 beschreven beleidsuitgangspunten rond de inhuur van derden wordt beschreven hoe de praktijk op deze punten is. Deze paragraaf is dus beschrijvend en feitelijk van aard. De praktijk wordt niet beoordeeld en er worden geen conclusies getrokken. Dat gebeurt in paragraaf 4.2.

#### **Afweging voorafgaand aan inhuur**

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.

#### **Bekostiging**

Inhuur is alleen toegestaan als er vooraf financiële dekking voor is. Uit de gesprekken is gebleken dat dit algemeen bekend is bij de afdelingsmanagers. Men zegt zich hieraan ook altijd te houden. We hebben geen aanwijzingen dat dat niet het geval is. Binnen de organisatie zijn ook waarborgen ingebouwd dat er alleen ingehuurd wordt als er dekking is. Alle inhuur (zowel boven als beneden het drempelbedrag van € 50.000) wordt door de afdeling control bekeken via het mutatieformulier. Dit formulier moet bij elke inhuur ingevuld worden. De controller kan de inhuur tegenhouden als er bijvoorbeeld geen dekking is, maar in de praktijk komt dit niet voor omdat elke afdelingsmanager de geplande inhuur vooraf bespreekt met de controller.

Er zijn diverse wijzen waarop inhuur financieel gedekt kan worden:

- Vacatureruimte: de formatie van een afdeling is niet volledig ingevuld, waardoor er ruimte overblijft op het personeelsbudget. Dit kan desgewenst volledig benut worden voor inhuur.
- Knelpuntenpot, gevuld door UWV-gelden voor ziekte of zwangerschap. Hiervoor geldt dat sinds januari 2010 bij ziekte slechts de helft van de loonsom door de manager kan worden besteed aan inhuur. De andere helft vloeit naar de algemene middelen.<sup>3</sup> De knelpuntenpot wordt beheerd door BMO.
- Reservering/krediet: het is bekend dat er externen ingehuurd moeten worden en daarvoor is van tevoren (door de raad) budget gereserveerd
- Projectbudgetten (bijvoorbeeld budgetten voor participatie, ruimtelijke plannen, veiligheidsbeleid) die mede benut kunnen worden om derden in te huren.
- Dekking uit algemene middelen. Indien er niet anderszins financiële dekking is en inhuur wordt toch noodzakelijk geacht, kan besloten worden hiervoor budget uit de algemene middelen beschikbaar te stellen.

In de 22 bestudeerde dossiers was de verdeling als volgt:

**TABEL 3.4 DEKKING IN BESTUDEERDE DOSSIERS**

| WIJZE VAN DEKKING   | AANTAL DOSSIERS |
|---------------------|-----------------|
| Vacatureruimte      | 12              |
| Knelpuntenpot       | 6               |
| Projectpost         | 2               |
| Bestemmingplan post | 1               |
| HR beleid post      | 1               |
| Directiepost        | 1               |
| Budget zwembad      | 2               |
| Algemene middelen   | 1               |
| <b>Totaal</b>       | <b>26</b>       |

Het totale aantal dossiers komt op 26, omdat in enkele gevallen meerdere budgetten aangesproken zijn. In de helft van de gevallen wordt de inhuur (mede) bekostigd vanuit de vacatureruimte. Elke afdeling heeft een aantal vacatures die niet vervuld worden; op termijn zal een aantal onderdelen van de organisatie samengevoegd worden met Achtkarspelen. In de aanloop hier naar toe werd in 2009 al zoveel mogelijk vacatureruimte opengelaten. Uit deze vacatureruimte kan inhuur bekostigd worden.

Een andere belangrijke post is de knelpuntenpot. Hieruit wordt in een kwart van de gevallen de inhuur (mede) bekostigd. Ten slotte wordt inhuur geboekt op bijvoorbeeld projectposten of de bestemmingsplan post. Voor het zwembad bestaat jaarlijks een flexibel budget vanwege de seizoensgebonden aard van de werkzaamheden.

Bij alle inhuur van derden dient door de afdelingsmanager een mutatieformulier ingevuld te worden. Een controller controleert op basis daarvan of er financiële dekking aanwezig is.

<sup>3</sup> Dat is niet het geval bij het zwembad en de reiniging.

### Drempelbedragen

Zoals uit hoofdstuk 2 blijkt, geldt er een drempelbedrag van € 50.000 waarboven bij de inhuur van externen meerdere offertes gevraagd moeten worden. In onderstaande tabel 3.5 is weergegeven om hoeveel door ons bestudeerde inhuurgevallen het in totaal gaat en in welke mate er in die gevallen conform het selectiebeleid is gehandeld.

**TABEL 3.5: PRAKTIJK VERSUS NORM BIJ PROCEDURES**

| KOSTEN INHUUR | AANTAL OFFERTES<br>VOLGENS BELEID | AANTAL BESTUDEERDE<br>DOSSIERS BINNEN CATEGORIE | AANTAL BESTUDEERDE<br>DOSSIERS DAT AAN NORM<br>VOLDOET |
|---------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| < € 50.000    | Minstens 1                        | 17                                              | 17                                                     |
| > € 50.000*   | Minstens 2                        | 5                                               | 3                                                      |
| <b>Totaal</b> |                                   | <b>22</b>                                       | <b>20</b>                                              |

\* Hierbij is uitgegaan van het totaalbedrag van inhuur, uitgaven buiten 2009 zijn meegerekend.

De meeste dossiers betreffen inhuur die beneden € 50.000 blijft. Bij vijf dossiers dient gezien het totaalbedrag van de inhuur een offertezoek ingediend te worden bij minimaal twee bedrijven. Drie van de dossiers voldoen aan deze verplichting; er zijn twee of drie offertes gevraagd of de markt is telefonisch verkend. Bij de andere twee gevallen van inhuur is iemand benaderd die al van eerdere opdrachten bekend was bij de gemeente, zonder contact op te nemen met andere bedrijven. Pas na verlenging van de inhuur is het bedrag van € 50.000 overschreden, vooraf was een lager bedrag ingeschat.

Overigens bestaan er bij afdelingsmanagers afwijkende percepties of er meerdere offertes moeten worden opgevraagd wanneer inhuur als gevolg van een aansluitende verlenging het drempelbedrag overstijgt. Sommige managers geven aan dat elk inhuur geval op zichzelf staat en/of willen uit oogpunt van continuïteit de zittende kandidaat behouden, andere stellen dat de bedragen in dat soort gevallen opgeteld moeten worden en er dus mogelijk alsnog meerdere offertes moeten worden opgevraagd.

In alle dossiers is een heldere opdrachtverstrekking beschikbaar. Deze wordt in de meeste gevallen ondersteund door een mutatieformulier, waar de dekking van de inhuur op aangegeven is. Voor dossiers boven € 25.000 geldt een aanvullende procedure, maar er is in de praktijk geen verschil aan te wijzen met dossiers lager dan dit bedrag. Bij een waardebepaling vooraf van meer dan € 50.000 (excl. BTW) moet een startformulier ingevuld worden. In geen enkel dossier is dit formulier aangetroffen.

### Gunning

Als criterium voor de gunning van opdrachten (voor onder meer inhuur) geldt de laagste prijs of de economisch meest voordelige aanbieder, zo blijkt uit de beleidsnotitie. In tabel 3.6 zijn de voornaamste overwegingen voor de gunning van opdrachten in de 22 bestudeerde dossiers weergegeven.

**TABEL 3.6: OVERWEGINGEN VOOR GUNNING IN DOSSIERS**

| OVERWEGINGEN                             | AANTAL DOSSIERS |
|------------------------------------------|-----------------|
| Kwaliteit / kennis van zaken             | 9               |
| Geschikte kandidaat                      | 8               |
| Lage kosten                              | 7               |
| Bekendheid bij gemeente / goede ervaring | 5               |
| <b>Totaal</b>                            | <b>29</b>       |

Het totale aantal dossiers bedraagt 29, omdat bij verschillende dossiers meerdere overwegingen een rol speelden. De kwaliteiten van de kandidaat, vaak gebaseerd op kennis van zaken of ervaringen met het onderwerp, blijkt één van de belangrijkste redenen om de opdracht te gunnen. Bij een combinatie van overwegingen werd regelmatig geschiktheid of kwaliteit gecombineerd met de lage kosten.

Duurzaamheid heeft in geen van de bestudeerde dossiers een rol van betekenis bij de gunning gespeeld. Volgens een gesprekspartner is duurzaamheid voor de inhuur van de externen nauwelijks aan de orde. Het is veeleer van belang bij leveringen en werken.

#### **Inkoopplan**

Blijkens het beleidsplan dient er jaarlijks een inkoopjaarprogramma te worden opgesteld, met daarin een actieplan en periodiek een inkoopscan. Dit inkoopjaarprogramma is in november 2008 vastgesteld met als bijlage een actieplan. Wat hierbij opvalt is dat het actieplan voornamelijk ziet op leveringen, in mindere mate op werken en niet op diensten. De inkoopscan heeft in 2008 plaatsgevonden.

### **3.4 Doeltreffendheid**

Bij doeltreffendheid gaat het om de vraag of de met inhuur beoogde doelen zijn gerealiseerd. Daarvoor is het dus van belang de doelen van de inhuur te onderscheiden. Dat is gebeurd in de navolgende tabel 3.7. Daarbij zijn de aanleidingen voor inhuur en daarmee samenhangende doel van de inhuur gecategoriseerd. De daadwerkelijke doelbereiking per bestudeerd dossier laten we in dit beschrijvende hoofdstuk buiten beschouwing. Dat gebeurt in het volgende, beoordelende hoofdstuk.

**TABEL 3.7: OVERWEGINGEN VOOR GUNNING IN DOSSIERS**

| CATEGORIE                                                                                                                                                                 | DOEL                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ziekte of zwangerschapsverlof.                                                                                                                                            | Continuïteit dienstverlening.                                                                          |
| Piekdrukke.                                                                                                                                                               | Opvangen piekdrukke.                                                                                   |
| Vervullen vacature vooruitlopend op vast dienstverband.                                                                                                                   | Vaste formatieplek moet op termijn ingevuld worden.                                                    |
| Tijdelijk niet vervullen van de functie vooruitlopend op reorganisatie.                                                                                                   | Continueren van de werkzaamheden totdat duidelijk is wat er met de formatieplaats gaat gebeuren.       |
| 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 ontbreken. |

Eén afdelingsmanager heeft in het interview aangegeven tegen de grenzen aan te lopen wat betreft de (financiële) mogelijkheden om externen in te huren. Er is bij die afdeling behoefte aan inhuur (of formatie-uitbreiding) maar daar is niet voldoende financiële ruimte voor. Er is alleen een afdelingsoverschrijdend of concernbreed budget voor inhuur bij ziekte, namelijk de knelpuntenpot. Er kan alleen aanspraak op deze pot gemaakt worden na raadpleging van de algemeen directeur. Zorgen voor dekking blijft echter de verantwoordelijkheid van de afdelingsmanager; dit vloeit voort uit het integraal management.

Beleid kan alleen doeltreffend zijn als het bekend is bij degene die ermee moet werken. Anders zou het toeval zijn dat de uitvoering conform het beleid is. Uit de gesprekken valt op dat er op sommige punten wisselende interpretaties en denkbeelden zijn over een aantal onderdelen van het (ongeschreven) inhuurbeleid. Ter illustratie:

- Een manager ging uit van een termijn van twee weken waarna ingehuurd mag worden in plaats van drie weken.
- Een manager was er niet van op de hoogte dat slechts de helft van uitgekeerde ziektegeden besteed mag worden om derden in te huren.
- Een manager was er niet van op de hoogte dat bij inhuur boven € 50.000 een Start-formulier moet worden ingevuld.
- Er bestaan wisselende percepties of er alsnog meerdere offertes dienen te worden opgevraagd als inhuur na verlenging boven het drempelbedrag van € 50.000 uitkomt.

De algemene beleidslijnen rond de inhuur van derden zijn wel bekend bij alle afdelingsmanagers. Op J@st, het gemeentelijke intranet, staat informatie over de procedures bij inhuur van derden. Ook staan verschillende formulieren en brieven op dit intranet, zoals het Start-formulier en voorbeelden van gunnings- en opdrachtbrief. Daarnaast staat sinds 1 januari 2010 ook het vacatureprotocol en de afstemming met Achtkarspelen op het J@st.

### 3.5 Doelmatigheid

Bij doelmatigheid gaat het in dit onderzoek vooral om de vraag of de kosten van inhuur redelijkerwijs lager hadden kunnen of moeten zijn. Er is wat dit onderdeel 'doelmatigheid' betreft sprake van enige overlap met rechtmatigheid, namelijk wanneer het beleid (waar de rechtmatigheid op ziet) zich in feite op doelmatigheidsaspecten richtte. Doelstelling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is bijvoorbeeld de producten en diensten "tegen een zo gunstig mogelijke prijs/kwaliteitsverhouding uit de markt te halen". Hier en daar verwijzen we om die reden terug naar paragraaf 3.3.

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. Periodiek wordt er mede in dat kader door P&O, de controller en de afdelingshoofden overlegd waar ruimte is in de formatie. Het is afhankelijk van de afdelingsmanagers hoe vaak dit overleg plaatsvindt, sommigen geven aan dat dit overleg eens per zes weken plaatsvindt, anderen eens per kwartaal. De betrokkenheid van financiën en P&O bij de inhuur van derden is niet eenduidig. Sommige afdelingsmanagers betrekken deze er altijd bij, sommige een van beide. Sommige afdelingsmanagers geven aan periodiek overleg met een P&O consultant en met een controller te hebben. De wijze waarop dit overleg plaatsvindt is voor iedereen anders; bij de één betekent dit een algemeen gesprek over het personeelsbeleid en personele kwesties, bij anderen betekent dit dat P&O actief meedenkt over het inhuren.

Het stappenplan dat erop gericht is alleen ‘als het niet anders kan’ extern in te huren, wordt nagevolgd. Ook als er wel ingehuurd wordt, kan er doelmatig en creatief mee worden omgegaan. Zo was er bij een afdeling een zieke medewerker die niet vervangen is door een externe, maar door een (goedkopere) collega. Voor de werkzaamheden van deze collega is vervolgens een (goedkopere) externe ingehuurd. Bij een andere afdeling was er sprake van een niet-structurele specialistische taak. Er is daarbij bewust gekozen dit door de eigen medewerkers te laten uitvoeren. Dit was goed voor de kennisontwikkeling van de medewerkers en de opgebouwde kennis zou ook na de klus in eigen huis blijven. Omdat er wel sprake was van extra werkzaamheden en dit tot een onverantwoorde werkdruk zou leiden, is er voor gekozen voor de reguliere taken een medewerker van een ander team in te huren.

De gemeente werkt veel samen met Achtkarspelen. De meeste managers onderhouden regelmatig contact met hun vakgenoot in Achtkarspelen. Voordat overgegaan wordt tot inhuur wordt doorgaans eerst contact opgenomen met Achtkarspelen of men daar kan voorzien in de behoefte van Tytsjerksteradiel. In incidentele gevallen is dat het geval. Op termijn worden enkele gemeentelijke onderdelen samengevoegd met die van Achtkarspelen. Dit betreft dienstverlening, werk en inkomen, handhaving en sporthalbeheer. Op deze terreinen is de samenwerking nu al intensief, ook in geval van capaciteitsproblemen.

In dertien van de 22 bestudeerde inhuurdossiers duurde de inhuur langer dan een half jaar. Een oorzaak hiervan is de eerder genoemde ontwikkeling dat vacatures niet altijd ingevuld worden maar in plaats daarvan externen worden ingehuurd, teneinde in het licht van (komende) bezuinigingen flexibel te zijn en vooruitlopend op de samenvoeging van enkele gemeentelijke taken met Achtkarspelen. Een aantal formatieplekken waarop eerst ingehuurd werd, is inmiddels weer structureel ingevuld. In andere gevallen – inhuur vanwege ziekte of piekdruk – wordt de inhuurperiode meestal van tevoren goed ingeschat. In zeven gevallen is de inhuur verlengd.

De gemeente heeft een drietal raamcontracten afgesloten met *preferente aanbieders*. Er is, zo blijkt uit PINSen uit de gesprekken, maar een enkele afdeling die hiervan gebruik maakt. De regelmatige inhuur van bepaalde andere derden gebeurt ad-hoc en zonder schaal- of kwantumvoordelen.

Zoals aangegeven, moet er in principe een periode van drie weken in acht worden genomen voordat er in geval van ziekte ingehuurd mag worden. Ook als de ziekte na drie weken voortduurt, wordt er echter niet altijd ingehuurd. Voor een kortere periode loont het volgens een gesprekspartner niet om de inhuurprocedure te volgen en vervolgens iemand in te werken. Dan kost het meer tijd en moeite dan het oplevert.

De gemeente kent een centrale functie ‘inkoop en aanbesteding’. Deze functie omvat onder meer de volgende taken:

- Ontwikkelingen m.b.t. wet- en regelgeving en jurisprudentie volgen en deze omzetten in aanvullende regels en/of beleid
- Kennis over Europese aanbesteding
- Advisering en facilitering t.a.v. concrete inhuur
- Overleg met decentrale inkopers
- Steekproefgewijze controle van juiste toepassing wet- en regelgeving
- Opstellen van inkoopjaarprogramma en uitvoeren periodieke Inkoopscan

De inkoopadviseur wordt in de inkoop- en aanbestedingsnotitie “een verzamelpunt van kennis c.q. bewaker van eenduidig beleid” genoemd. De uitvoering van het Inkoop en aan-

bestedingsbeleid blijft de verantwoordelijkheid van de project- of procesverantwoordelijke. Dit is vaak afdelingsmanager als eindverantwoordelijke budgethouder van een afdeling. De inkoopadviseur is dus niet zozeer gericht op doelmatigheid als wel op rechtmatigheid.

Sommige gesprekspartners geven aan te proberen de kosten te drukken door over de prijs te onderhandelen. Andere doen dat niet. Hetzelfde doet zich voor bij het vragen van meerdere offertes als dat volgens de aanbestedingsregels niet noodzakelijk is. Sommige managers vragen altijd meerdere offertes of doen een prijsopgave bij meerdere (detachings)bureaus, andere niet. Hierbij zou kunnen meespelen dat de afdelingsmanagers, ondanks dat ze integraal manager zijn, er voor hun eigen afdeling geen voordeel van hebben als de kosten van de inhuur in een specifiek geval voordeliger uitpakken. Eventuele budgetoverschotten vallen namelijk twee keer per jaar in principe vrij naar de algemene middelen. Er is voor de afdelingsmanagers dus geen directe prikkel voor de eigen afdeling om zo goedkoop mogelijk in te huren.

De budgetten in individuele inhuurgevallen worden streng bewaakt door de budgethouders en door Financiën, zo blijkt uit de gesprekken. Elke inhuur wordt ingevuld op het mutatieformulier; dit wordt doorgestuurd naar de controllers. De controller houdt in de gaten of de budgetten niet worden overschreden. Regelmatig worden er overzichten geprint, deze worden elk kwartaal tijdens het MT besproken en daarnaast tijdens het periodiek overleg met de controller en de consultant. De afdelingsmanager kan altijd in PINS de budgetten opvragen.

De beslissings- en budgetbevoegdheden voor de inhuur van derden zijn zoals gezegd in het kader van het integrale management gedecentraliseerd naar de afdelingshoofden. Hoewel het buiten de onderzoeksperiode ligt, is wel relevant te melden dat de inhuur van derden en het vervullen van vacatures sinds begin 2010 in principe ook ter parafering aan de algemeen directeur dienen te worden voorgelegd.

Bij een aantal afdelingen is er sprake van een flexibele schil. Als gevolg van niet ingevulde formatie is er ruimte in het personeelsbudget die gebruikt kan worden om externen in te huren. Soms is deze flexibele schil min of meer toevallig ("er staan altijd wel een paar vacatures open" of verschillende medewerkers van een afdeling werken in de praktijk 0,1 fte minder dan formatief) Bij één afdeling is een deel van de formatie bewust niet ingevuld, zodat er flexibiliteit ontstaat om in te huren. Dit is gebeurd in overleg met de algemeen directeur en vastgelegd in het afdelingsplan. Zoals eerder aangegeven, wordt in het licht van (komende) bezuinigingen en de aanstaande samenvoeging van enkele taken met Achtkarspelen bij elke vacature een beslissing genomen of hiervoor iemand in gemeentelijke dienst wordt genomen of dat de taken (tijdelijk) door een externe worden vervuld. Hoewel het buiten de onderzoeksperiode valt, merken we in dit kader op als gevolg van deze ontwikkeling en het bewust willen creëren van een flexibele schil, er eind 2010 13,5 fte aan onvervulde formatieplaatsen zijn.

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 bevalen is, wordt dat vaak wel informeel gedeeld met andere afdelingsmanagers. Er wordt met de ingehuurdte medewerker niet specifiek geëvalueerd, maar als deze medewerker niet goed functioneert, volgt er wel een gesprek met het betreffende bedrijf.



Doelmatigheid van inhuur van derden kan ook bekeken worden vanuit het oogpunt van degene die inhuurt. Het gaat er dan om dat procedures werkbaar en logisch zijn. Er dienen door managers een aantal (digitale) formulieren te worden ingevuld als er derden worden ingehuurd. In alle gevallen moet een digitaal mutatieformulier worden ingevuld ten behoeve van P&O. Deze is erop gericht in kaart te brengen hoe lang iemand ingehuurd wordt en welk budget daarvoor gebruikt wordt. Op deze manier is inzichtelijk voor P&O wie er ingehuurd wordt, maar kunnen ook praktische zaken zoals de aanvraag van pasjes en inlogcodes geregeld worden. Daarnaast moet bij inhuur boven € 50.000 een Startformulier worden ingevuld ten behoeve van de inkoopadviseur. Daarnaast zijn er in de zogenoemde 'Gereedschapskist' verschillende formulieren opgenomen die de afdelingsmanager kunnen ondersteunen bij het inhuurproces, zoals een checklist en een stappenplan voor aanbesteding, maar ook voorbeeldbrieven zoals gunningsbrieven en een format voor de offerteaanvraag. In de gesprekken wordt door de managers niet aangegeven dat deze procedures niet werkbaar of bureaucratisch zouden zijn. Daarbij moet wel worden aangetekend dat, zoals eerder ook aangegeven, niet alle managers van het bestaan van al deze formulieren op de hoogte waren.

De regel dat eerst binnen de eigen organisatie en vervolgens bij de preferente partners met een raamovereenkomst gekeken moet worden alvorens zich (breder) te kunnen oriënteren op inhuur, wordt door de managers werkbaar geacht. Afhankelijk van het type functie dat gevraagd wordt, krijgen Start, P-Flex of AB Service twee dagen de tijd om geschikte kandidaten aan te dragen. Het is vaak P&O die deze bedrijven daarover benadert en niet de afdelingsmanager. Daarna mogen andere detachingsbedrijven benaderd worden. Dat gebeurt wel door de afdelingsmanager. Volgens sommige managers leert de praktijk dat deze drie bedrijven vaak geen geschikte kandidaten in de aanbieding hebben. Om die reden nemen sommige managers al gedurende de tweedagetermijn contact op met andere detachings- of specialistische bureaus voor geschikte kandidaten. Er wordt dan wel het voorbehoud van het raamcontract gemaakt. Overigens zijn afdelingsmanagers ook wel eens positief verrast dat er voor een specifieke functie toch geschikte kandidaten worden aangedragen door de drie preferente partners. Desondanks huren de meeste afdelingen zoals aangegeven slechts zeer sporadisch in bij een van deze preferente partners.

De financiële administratie van de ingehuurde derden geschiedt via hoofdzakelijk PINS of projectbudgetten. PINS wordt door de gebruikers een gebruiksvriendelijk en dus doelmatig systeem geacht. De kosten voor inhuur zijn op een snelle en eenvoudige wijze inzichtelijk te maken.



## Hoofdstuk 4

# Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden in paragraaf 4.2 de in paragraaf 1.3 geformuleerde onderzoeksvragen beantwoord. Dat gebeurt kort en op hoofdlijnen. De uitgebreide beschrijving heeft in de voorgaande hoofdstukken plaatsgevonden. In paragraaf 4.3 wordt de praktijk getoetst aan het normenkader. Het hoofdstuk sluit af met enkele aanbevelingen.

### 4.2 Beantwoording onderzoeksvragen

#### Rechtmatigheid

1. Welke Europese en nationale wet- en regelgeving is van toepassing op de inhuur van externen?

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. 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.

2. Welk geschreven beleid over de inhuur van externen kent de gemeente Tytsjerksteradiel?

De gemeente heeft een *Inkoop en aanbesteding beleidsnotitie* die in 2008 is vastgesteld. In deze notitie zijn de hoofdpunten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid uitgewerkt. Er wordt aandacht besteed aan selectie- en gunningscriteria en drempelbedragen. In de zgn. gereedheidskist wordt aangegeven hoe de dossiers samengesteld dienen te worden. Er is sprake van een lichte (vanaf € 25.000) en een zwaardere (vanaf € 50.000) procedure.

3. Op welke wijze is het geschreven beleid tot stand gekomen?

Het beleid is in 2008 opgesteld door de werkgroep Kernteam Inkoop en Aanbesteding (KIA) in samenwerking met de inkoopadviseur. Het beleid is vastgesteld door de gemeenteraad.

4. Welk ongeschreven beleid over de inhuur van externen kent de gemeente Tytsjerksteradiel?

Het ongeschreven beleid heeft betrekking op de procedure die gevolgd moet worden voordat ingehuurd mag worden en het feit dat er geen inhuur mag plaatsvinden zonder financiële dekking. Het beleid is compleet en logisch te noemen. Evaluatie van concrete inhuurgevallen ontbreekt. De ongeschreven procedures zijn in 2010 aangescherpt als gevolg van de (te verwachten) bezuinigingen. De algemeen directeur dient sindsdien toestemming te geven als er extern ingehuurd wordt.

5. In hoeverre komt de praktijk van de inhuur van externen in 2009 overeen met wet- en regelgeving en met het geschreven en ongeschreven beleid?

Inhuur vindt overeenkomstig het beleid alleen plaats als er financiële dekking voor is. Ook de stappen die gezet moeten worden voordat extern wordt ingehuurd, worden in principe nauwgezet gevolgd. Bijzondere vermelding verdient de dossiervorming. Door het digitaal mutatieformulier was in de meeste gevallen goed te achterhalen om wat voor functie het ging en hoe de kosten gedekt waren. Bij andere, door Pro Facto uitgevoerde onderzoeken naar de inhuur van derden was deze informatie vaak lastiger te achterhalen.

Als de kosten van inhuur meer bedragen dan € 50.000, dienen er meerdere offertes aangevraagd te worden. In twee van de vijf bestudeerde dossiers waarvan sprake was van een overschrijding van dat drempelbedrag, is dat niet gebeurd.

**Doelmatigheid**

6. In hoeverre is de inhuur van derden in 2009 doelmatig verlopen?

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. Er wordt in Tytsjerksteradiel 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. De samenwerking met Achtkarspelen is dusdanig dat ook op die manier getracht wordt capaciteitsproblemen en kwetsbaarheden op te vangen. Het stappenplan dat erop gericht is alleen 'als het niet anders kan' extern in te huren, wordt nagevolgd. Inhuur vindt voor zover te overzien niet langer plaats dan noodzakelijk is.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er een tendens binnen de gemeente gaande is dat er meer dan voorheen wordt ingehuurd. De reden is dat vacatures niet worden opgevuld maar in plaats daarvan – indien dat door de algemeen directeur en het college noodzakelijk wordt geacht – door externen worden ingevuld. Hiermee loopt de gemeente vooruit op personele bezuinigingen. Het betreft hier dus een bewuste keuze.

Er zijn ook enkele kanttekeningen over de doelmatigheid van de inhuur te maken. Bij inhuur onder € 50.000 hoeven niet meerdere offertes opgevraagd te worden. Sommige managers doen dat ook in die gevallen toch, andere niet. Dat geldt ook voor het afdingen op de prijs. Wat daarbij mogelijk een rol speelt en een creatief en doelmatig handelen niet stimuleert, is

dat financiële voordelen van een lagere inhuurprijs uiteindelijk vrijvallen naar de algemene middelen en niet ten bate van de betreffende afdeling komen. Overigens geven alle managers in dit kader aan dat men naar het grotere geheel kijkt en dus niet alleen naar de eigen afdeling.

De gemeente heeft een drietal raamcontracten voor het inhuren van personeel. Hiervan wordt slechts door een enkele afdeling gebruik gemaakt. Er zijn andere detacheringsbedrijven waarmee door verschillende afdelingen regelmatig zaken wordt gedaan. De inhuur van dergelijke gevallen gebeurt echter ad hoc en zonder schaalvoordelen of 'kwantumkorting'.

### Doeltreffendheid

#### 7. Is het (on)geschreven beleid algemeen bekend en onderkend?

In algemene zin is het beleid bekend en onderkend. Op details zijn er verschillende percepties. Dit had betrekking op onder meer de termijn waarna ingehuurd mag worden, het voor inhuur beschikbare gedeelte van uitgekeerde ziektegeden dat besteed mag worden om derden in te huren, het invullen van een Startformulier en of er meerdere offertes dienen te worden opgevraagd als inhuur na verlenging boven het drempelbedrag van € 50.000 uitkomt.

#### 8. Is hoeverre is de inhuur van derden in 2009 doeltreffend verlopen?

Bij de doeltreffendheid van de inhuur gaat het om de vraag of de met inhuur beoogde doelen, zijn gerealiseerd. De inhuurdossiers boden geen inzicht in de vraag of de doelen van de inhuur gerealiseerd zijn. Dit hebben we naderhand moeten reconstrueren door de afdelingsmanagers hier een oordeel over te laten uitspreken. De inhuur is doeltreffend te noemen als het doel dat beoogd werd met de inhuur bereikt is en dit naar tevredenheid van de afdelingsmanager gebeurd is.

In algemene zin kan gesteld worden dat met de inhuur in Tytsjerksteradiel vooral een continuering van de werkzaamheden bij ziekte, piekdruk of het tijdelijk niet vervullen van de functie wordt beoogd. Voor elk bestudeerd dossier is de afdelingsmanagers gevraagd of het door hen (impliciet) gestelde doel gerealiseerd is en of men tevreden was over de inhuur. De bevindingen zijn in de volgende tabel weergegeven.

**TABEL 4.1: DOELTREFFENDHEID PER DOSSIER**

| NR. | AANLEIDING/ REDEN                                                             | DOEL                                                                                                        | DOEL BEREIKT?                                              | NAAR TEVREDENHEID? |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------|
| 1.  | Vervanging vanwege piekdruk, tevens valt deze piek in de vakantieperiode.     | Tijdelijke piek: passende beoordeling over gebruiksmogelijkheden moet binnen twee maanden beschikbaar zijn. | Ja, de beoordeling op tijd beschikbaar.                    | Ja.                |
| 2.  | Inhuur van specialistische kennis voor begeleiding van Europese aanbesteding. | Begeleiden van de Europese aanbesteding.                                                                    | Ja, het project is afgerond.                               | Ja.                |
| 3.  | Tijdelijk niet vervullen van de functie vooruitlopend op reorganisatie.       | Continueren van de werkzaamheden totdat duidelijk is wat er met de formatieplaats gaat gebeuren.            | Ja, na afloop van de inhuur zijn de fte regulier ingevuld. | Ja.                |

|     |                                                                                     |                                                                                                  |                                                                                                                                                                           |     |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.  | Tijdelijk niet vervullen van de functie vooruitlopend op reorganisatie.             | Continueren van de werkzaamheden totdat duidelijk is wat er met de formatieplaats gaat gebeuren. | Ja, uiteindelijk is de formatieplaats verval-<br>len.                                                                                                                     | Ja. |
| 5.  | Tijdelijk niet vervullen van de functie vooruitlopend op reorganisatie.             | Continueren van de werkzaamheden totdat duidelijk is wat er met de formatieplaats gaat gebeuren. | Ja, de functie is in-<br>middels ingevuld.                                                                                                                                | Ja. |
| 6.  | Tijdelijk niet vervullen van de functie vooruitlopend op reorganisatie.             | Continueren van de werkzaamheden totdat duidelijk is wat er met de formatieplaats gaat gebeuren. | Ja, de functie is in-<br>middels ingevuld.                                                                                                                                | Ja. |
| 7.  | Vervanging vanwege ziekte.                                                          | Opvangen van piekwerkzaamheden.                                                                  | Ja, de werkzaamheden zijn opgevangen.                                                                                                                                     | Ja. |
| 8.  | Vervanging vanwege piekdrukte en ziekte.                                            | Continueren van de werkzaamheden.                                                                | Ja, de werkzaamheden zijn gecontinu-<br>eerd.                                                                                                                             | Ja. |
| 9.  | Vervanging vanwege ziekte.                                                          | Continueren van de werkzaamheden.                                                                | Ja, de werkzaamheden zijn gecontinu-<br>eerd.                                                                                                                             | Ja. |
| 10. | Inhuur van specialistische kennis om over te dragen aan medewerkers op de afdeling. | Specifieke kennis in huis halen.                                                                 | Ja, de verantwoording en rapporteren ver-<br>liep goed.                                                                                                                   | Ja. |
| 11. | Vervanging vanwege zwangerschap.                                                    | Continueren van de werkzaamheden.                                                                | Ja, de werkzaamheden zijn gecontinu-<br>eerd.                                                                                                                             | Ja. |
| 12. | Structurele uitbreiding van taken.                                                  | Continueren van de werkzaamheden, op termijn structureel vervullen van de functie.               | ja, inmiddels heeft deze medewerker een tijdelijk contract ge-<br>kregen.                                                                                                 | Ja. |
| 13. | Vervanging van piekdrukte.                                                          | Opvangen van piekdrukte.                                                                         | Ja, de piekdrukte is opgevangen.                                                                                                                                          | Ja. |
| 14. | Vervanging vanwege ziekte.                                                          | Continueren van de werkzaamheden.                                                                | Ja, de werkzaamheden zijn gecontinu-<br>eerd.                                                                                                                             | Ja. |
| 15. | Vervanging omdat medewerker op uitbreiding taken is gezet.                          | Continueren van de werkzaamheden.                                                                | Ja, de werkzaamheden zijn gecontinu-<br>eerd.                                                                                                                             | Ja. |
| 16. | Tijdelijk niet vervullen van de functie vooruitlopend op reorganisatie.             | Continueren van de werkzaamheden /flexibiliseren van forma-<br>tieruimte.                        | Ja, de werkzaamheden zijn gecontinu-<br>eerd en de flexibiliteit is gerealiseerd: de vaste formatieplek is er niet meer en is nu naar een andere func-<br>tie verschoven. | Ja. |
| 17. | Inhuur van specialistische kennis om afdeling te ondersteunen.                      | Vergroten van de kennis van de medewerkers.                                                      | Nog niet, want het ondersteunen en het schrijven van strate-<br>gisch beleid wordt nog voortgezet.                                                                        | Ja. |
| 18. | Tijdelijk extra personeel nodig ter versterking van de afdeling.                    | Ondersteunen van de medewerkers.                                                                 | Nog niet, ondersteu-<br>ning loopt nog steeds.                                                                                                                            | Ja. |

|     |                                                                             |                                     |                                          |     |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------|-----|
| 19. | Invullen vacatureruimte door taakverschuivingen binnen planning en control. | Continueren van de werkzaamheden.   | Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd. | Ja. |
| 20. | Achterstanden wegwerken + vervanging vanwege ziekte.                        | Achterstanden inhalen en voorkomen. | Ja, de achterstanden zijn weggewerkt.    | Ja. |
| 21. | Vervanging vanwege ziekte.                                                  | Continueren van de werkzaamheden.   | Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd. | Ja. |
| 22. | Vervanging vanwege zwangerschap en piekdrukke.                              | Continueren van de werkzaamheden.   | Ja, de werkzaamheden zijn gecontinueerd. | Ja. |

Geconcludeerd kan worden dat de tevredenheid van de afdelingsmanagers over de inhuur, en daarmee de doeltreffendheid, groot is. De dienstverlening kon gecontinueerd worden, piekdrukke werd opgeheven en de gevraagde specialiteiten zijn geleverd.

### Aard/omvang

9. Wat is de aard en omvang van de inhuur van externen in 2009?

De aard en omvang van de inhuur in 2009 is weergegeven in de volgende tabel.

**TABEL 4.2: KOSTEN INHUUR GERELATEERD AAN PERSONEELSKOSTEN IN 2009**

| TYPE INHUUR            | KOSTEN             |
|------------------------|--------------------|
| Vervangingsinhuur      | € 1.142.081        |
| Specialistische inhuur | € 613.809          |
| <b>Totaal</b>          | <b>€ 1.755.890</b> |

De kosten voor de inhuur van derden bedragen 14% van de totale personeelskosten.

## 4.3 Toetsing aan het normenkader

In het voorgaande is de praktijk van de inhuur in Tytsjerksteradiel beschreven en zijn de onderzoeksvragen beantwoord. De finale beoordeling van de praktijk in relatie tot de normen vindt plaats in onderstaande tabel. Elke cel is daarbij gekleurd. Een groene cel betekent dat de praktijk van dat betreffende aspect van inhuur voldoet aan het in paragraaf 2.1 gepresenteerde normenkader. Dit is ook met (+) aangegeven. 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.

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Rechtmatigheid | Er is geschreven of ongeschreven beleid voor de inhuur van derden aanwezig. (+)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                | Het beleid regelt in elk geval: <ul style="list-style-type: none"> <li>- wie in welke gevallen beslissings- en budgetbevoegd zijn (+)</li> <li>- de bekostiging (dekking) van de inhuur (+)</li> <li>- de administratie ervan (informatie en stukken die dossiers dienen te bevatten) (+)</li> <li>- selectie- en gunningscriteria (+)</li> <li>- wanneer wel en niet tot inhuur mag worden overgegaan (+)</li> </ul> |

|                         |                                                                                                                                   |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                         | - drempelbedragen (+)                                                                                                             |
|                         | - evaluatie (-)                                                                                                                   |
|                         | De inhuur van derden voldoet aan Europese en landelijke regelgeving (+)                                                           |
|                         | De inhuur van derden vindt in de praktijk plaats in overeenstemming met het beleid. (+/-)                                         |
| <b>Doeltreffendheid</b> | Het geschreven en ongeschreven beleid is algemeen bekend bij de relevante actoren. (+/-)                                          |
|                         | De gemeente heeft in geval van inhuur van derden niet zelf de benodigde capaciteit of specialistische kennis in huis. (+)         |
|                         | De inhuur heeft toegevoegde waarde (kennis, capaciteit of deskundigheid). (+)                                                     |
|                         | Het doel van de inhuur is gerealiseerd. (+)                                                                                       |
|                         | De opdrachtnemer heeft naar tevredenheid werk geleverd. (+)                                                                       |
|                         |                                                                                                                                   |
| <b>Doelmatigheid</b>    | De inhuur vindt qua kosten en tijdsbeslag voor de gemeente plaats tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden en omstandigheden. (+/-) |
|                         | Er worden meerdere offerteverzoeken gedaan. (+/-)                                                                                 |
|                         | Er wordt eerst naar oplossingen binnen de gemeentelijke organisatie als geheel gezocht voordat tot inhuur wordt overgegaan. (+)   |
|                         | Er zijn waar mogelijk raamcontracten. (+/-)                                                                                       |
|                         | Inhuur vindt niet langer plaats dan noodzakelijk. (+)                                                                             |

#### 4.4 Conclusie op hoofdlijnen

Op basis van de bevindingen en de vorige paragrafen kan geconcludeerd worden dat de gemeente Tytsjerksteradiel op een verantwoorde en weloverwogen wijze derden inhuur. Voordat ingehuurd wordt, wordt eerst nadrukkelijk afgewogen of er geen andere oplossingen voor gerezen personele knelpunten zijn. Er wordt in principe alleen maar ingehuurd als het echt niet anders kan. Daarbij zijn er wel twee tegengestelde ontwikkelingen gaande die te maken hebben met (toekomstige) personele bezuinigingen. In de eerste plaats dient de algemeen directeur sinds 2010 een fiat te geven als afdelingsmanagers een externe willen inhuren. Dit betekent dat er (nog) terughoudender wordt ingehuurd dan voorheen. In de tweede plaats wordt er steeds meer voor gekozen een vacature niet te vervullen door iemand in gemeentelijke dienst te nemen, maar de taken in plaats daarvan door een externe te laten uitvoeren. Dit leidt tot meer inhuur.

In de gevallen waarin ingehuurd wordt, is de tevredenheid erover bij de afdelingsmanagers groot. De inhuur voldoet aan de verwachtingen en (impliciete) doelen. In dat opzicht is de doeltreffendheid groot te noemen.

Ondanks dat over het proces en de praktijk van inhuur in Tytsjerksteradiel in algemene zin positief geoordeeld kan worden, is er wel een aantal verbeterpunten te noemen. Daarover handelen de aanbevelingen.

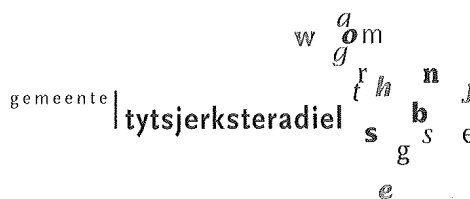
## 4.5 Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande komt de rekenkamercommissie tot een aantal aanbevelingen voor het college van burgemeester en wethouders. De laatste aanbeveling heeft betrekking op de gemeenteraad.

1. Leg het ongeschreven stappenplan dat gevolgd wordt voordat tot inhuur wordt overgegaan, vast op papier of op intranet. Geef hierbij aan wat de rol is van actoren als de afdelingsmanager, de personeelsconsulent, de inkoopadviseur, de financiële controller en de algemeen directeur.
2. Formuleer een eenduidige lijn of er meerdere offertes moeten worden opgevraagd wanneer inhuur als gevolg van een aansluitende verlenging het drempelbedrag overstijgt.
3. Vraag zoveel mogelijk meerdere offertes aan en doe dit in elk geval als het inhuurbedrag hoger is dan € 50.000.
4. Suit raamcontracten af met meer (detacherings)bureaus waarvan regelmatig door verschillende afdelingen medewerkers worden ingehuurd.
5. Formuleer beleid of een interne richtlijn met betrekking tot het evalueren van de inhuur en deel ervaringen met elkaar.
6. Informeer de gemeenteraad uiterlijk juli 2011 over de toepassing en uitvoering van bovenstaande aanbevelingen.

## Reactie van het college





Rekenkamercommissie  
De heer drs. S. Dijkstra  
Raadhuisweg 7  
9251 GH BURGUM

VERZONDEN - 8, 12, 10

Burgum, 8 december 2010

ons kenmerk : S2010-13858  
dossier : Z2010-2875  
behandeld door : Jan Looijenga  
telefoonnummer : (0511) 460 578  
uw brief van : 24 november 2010  
uw kenmerk : Griffie/rkc onderzoek "inhuur van externen"  
onderwerp : **conceptrapportage inhuur externen**

Geachte heer Dijkstra,

De door u aan ons toegezonden conceptrapportage 'inhuur van externen in Tytsjerksteradiel' hebben wij beoordeeld op volledigheid en feitelijke onjuistheden. Onze reactie vindt u hieronder.

Bladzijde 2: Aanleiding, 5<sup>e</sup> en 6<sup>e</sup> regel

Deze zin moet als volgt worden gelezen: De gemeente Tytsjerksteradiel heeft volgens een uitgevoerd intern onderzoek in het kader van de inkoopscan over 2008, op basis van de crediteurenlijst over 2009, een bedrag van € 2.345.000 besteed aan de inhuur van externen (of derden.)

Bladzijde 7: 2.2.1. Inleiding, 2<sup>e</sup> regel

Het woordje inhuur vervangen door aanbestedingen.

Bladzijde 8: 2.3.1. Onder tabel 2.2 Gunning, eerste alinea, laatste zin

Deze zin zou als volgt moeten worden gelezen: Als gunningcriterium is er een keuze, namelijk of de laagste prijs of de economisch meest voordelige aanbidding.

Bladzijde 9: Onder dossiervorming, eerste bullet:

Aanvulling: Een specificatie van welke stukken in het dossier aanwezig moeten zijn is vermeld in de zogenaamde "gereedschapskist", welke dient ter ondersteuning van de inkopers in de organisatie.

Bladzijde 9: Onder dossiervorming, tweede bullet:

Aanvulling laatste zin: en dient er voor, om voorafgaande aan het inkoopproces een rechtmatigheidstoets uit te kunnen voeren.

Bladzijde 9: Onder overig beleid:

"Deze beleidsregels c.q. werkprocessen zijn ongeschreven". Volgens ons is deze constatering onjuist.

Op 'Joast' bestaat onder andere informatie met als aanhef: wervingsprocedure. Hierin is onze procedure beschreven bij werving van personeel, welke procedure in 2009 nog van kracht was. Zie bijlage.

Bladzijde 12: 3.2 Aard en omvang, eerste zin van de eerste alinea:

Inhuur van personeel wordt geboekt onder code 30.001 en code 34.365 (inhuur specialistische kennis). Code 34365 (specialistische kennis) is een toevoeging aan de bestaande tekst op blz. 12.

Bladzijde 12: laatste zin van de eerste alinea:

De laatste zin is door de bovenstaande toevoeging 3.2. onjuist.

Bladzijde 12: Eén na laatste zin, 2° alinea:

"De betreffende inhuur .....etc". Deze zin lijkt ons onvolledig omdat wij niet goed kunnen inschatten wat u hiermee bedoelt. "onder dagelijkse aansturing van de gemeente ..... waren de externen ambtenaar. Een verduidelijking lijkt ons op zijn plaats.

Bladzijde 15: Onder tabel 3.5 Praktijk versus norm bij procedures, onderaan, laatste alinea:

"Bij dossiers....." moet zijn: Bij een waardebeoordeling vooraf van meer dan € 50.000,- (ex. BTW) moet een startformulier worden ingevuld.

Bladzijde 17: 3.5 Doelmatigheid, laatste zin van de 2° alinea:

Na personeelsbeleid invoegen: en personele kwesties.

Bladzijde 20: laatste zin van de 2° alinea:

Toevoegen: het contract wordt dan voortijdig beëindigd.

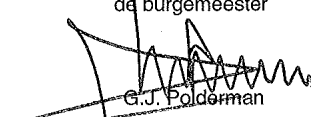
Wij willen ook de volgende opmerking maken. Wij blijven het betreuren – het punt is ook al eerder aan de orde gesteld – dat wij door uw commissie niet in de gelegenheid worden gesteld te kunnen reageren op de conceptconclusies en – aanbevelingen in uw rapportages. Het is bij professionele onderzoeken in het algemeen gebruikelijk dat er in de conceptfase van een rapport plaats is voor het kunnen geven van een reactie op het concept, inclusief conclusies en aanbevelingen. En als we naar rekenkamer(commissie)s op landelijk, (inter)provinciaal en gemeentelijk niveau (de gemeenten ons heen) kijken, dan is er daar voor een college of een pendant daarvan wel in een of andere vorm een mogelijkheid in deze richting. Graag willen we dit punt nog eens in een overleg met uw commissie bespreken.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Tytsjerksteradiel  
de secretaris de burgemeester



T. Dijk



G.J. Polderman

bijlagen : kopie wervingsprocedure 2009 van Joast.

*In 2009 van kracht!*tytsjerksteradiel  
JOEST**wervingsprocedure****Procedure bij werving****Algemeen**

Bij het openstellen van een vacature worden een aantal stappen in acht genomen. Onze procedure bij werving van personeel is als volgt.

**Gesloten procedure**

a. Bij het openstellen van een vacature moet ook de bijbehorende functieomvang worden bepaald. Daarmee moet ook gekeken worden naar medewerkers op de eigen afdeling die op grond van de Wet wijziging arbeidsduur een uitbreiding (of vermindering) van hun functieomvang kunnen vragen. Alleen om zwaarwegende redenen kan een dergelijk verzoek worden geweigerd. Na deze stap kan de functieomvang worden bepaald.

b. Er kunnen kandidaten zijn waarvoor op grond van het sociaal statuut, sociaal-medische redenen of boventaligheid, een functie moet gezocht.

Steeds nagaan of deze kandidaten voor de vacature in aanmerking komen.

Bij discussie zonodig voorleggen aan het managementteam.

**Open procedure**

Zodra de stappen uit de "gesloten procedure" zijn afgewikkeld komt de open procedure in beeld. Hierbij onderscheiden we een interne en een externe procedure.

**Interne procedure**

a. Als gemeente zijn wij deelnemer in het project [www.werkeninfriesland.nl](http://www.werkeninfriesland.nl).

Een uitgangspunt is altijd geweest om daarmee de kring van interne kandidaten te vergroten.

Ook een belang voor een organisatie omdat het de komende jaren steeds moeilijker zal worden geschikte kandidaten te vinden en bovendien zou op wervingskosten kunnen worden bespaard.

Hoewel niet elke gemeente dezelfde procedure volgt, passen wij de werkwijze toe waarbij de vacature tegelijkertijd in de eigen organisatie wordt uitgezet en (afgeschermd nog niet toegankelijk van andere externen) op [www.werkeninfriesland.nl](http://www.werkeninfriesland.nl) wordt geplaatst.

Dit betekent dat er vervolgens interne kandidaten uit de eigen organisatie en kandidaten uit de deelnemende gemeenten kunnen reageren.

Onder interne kandidaten rekenen wij ook de tijdelijke medewerkers die in ieder geval drie maanden bij ons werken. Daarbij te denken aan uitzendkrachten, stagiaires of medewerkers die een werkervaringsplaats vervullen.

b. Op het moment dat er interne kandidaten zijn hebben de afdelingsmanager en personeelsadviseur eerst een gesprek met de eigen interne kandidaten. Leidt dit gesprek tot de conclusie dat er geen sprake is van een benoembare kandidaat, dan worden de interne kandidaten van de aangesloten gemeenten in het netwerk [www.werkeninfriesland.nl](http://www.werkeninfriesland.nl) uitgenodigd. Ook in dit geval weer een eerste gesprek met afdelingsmanager en personeelsadviseur. Wordt de conclusie getrokken dat er sprake kan zijn van een benoembare kandidaat, dan wordt een selectiecommissie gevormd om een nader advies te formuleren.

**Externe procedure**

Zijn er geen intern benoembare kandidaten, dan wordt gestart met een externe procedure. Dit betekent vervolgens dat de vacature "breed" wordt uitgezet.

De volledige tekst van de advertenties wordt geplaatst op de websites [www.t-diel.nl](http://www.t-diel.nl) en [www.werkeninfriesland.nl](http://www.werkeninfriesland.nl) met tegelijkertijd een korte oproep en verwijzing naar deze websites in dag- en/of vakbladen.

- **Aanvullende informatie**

Opmaak van de personeelsadvertenties

Gemeente Tytsjerksteradiel - wervingsprocedure

pagina 2 van 2

De volgende afspraken gelden:

- kortere teksten;
- gebruik van de 'u' vorm;
- gebruiken van 'prikkelende en wervende' begrippen;
- BMO/p&o en BMO/communicatie zijn verantwoordelijk voor de advertentie;
- BMO/p&o stelt in overleg met afdelingsmanager de tekst op;
- De afdelingsmanager is verantwoordelijk voor de feitelijk input;
- BMO/communicatie toetst redactioneel en op communicatie-elementen;
- In de regionale dagbladen en op de web-sites ook een Fryske tekst.

Habte suggesties voor verbetering?

Meest gevraagd

- reiskostenvergoeding
- ziek en beter meldingen
- relatiegeschenken
- vergaderruimte...

## Nawoord

De rekenkamercommissie dankt het college voor de snelle en adequate reactie op het rapport van bevindingen. In dit nawoord geeft de commissie aan, op welke wijze de opmerkingen al dan niet zijn verwerkt.

Op één na hebben alle specifieke opmerkingen geleid tot aanpassingen in de uiteindelijke tekst. Een uitzondering betreft de opmerkingen over “overige beleid” (pag. 9).

Ten aanzien van het ontbreken van een vastlegging van de beleidsregels blijft de commissie bij de gegeven constatering. De opmerking van het college en de verwijzing naar de wervingsprocedure op JO@ST betreft een procedure bij het vervullen van vacatures en niet (specifiek) ten aanzien van de inhuur van derden.

De laatste alinea van de reactie van het college geeft aan, dat een naar de mening van de commissie afgesloten discussie toch weer ter tafel wordt gebracht. De commissie betreurt dit, aangezien de gehele procedure rond het afronden van een rekenkameronderzoek (feitelijk wederhoor – aanbieden aan de raad – opiniërende behandeling in de raad – bestuurlijk reactie richting raad – besluitvorming in de raad) onzes inziens een zorgvuldige en aan alle actoren rechtdoende procedure is.