



pro facto

juridisch en bestuurskundig  
onderzoek / advies / onderwijs

Rekenkameronderzoek

## Inhuur van derden in de gemeente Dalfsen

Groningen, 14 april 2016  
Nicolette Woestenburg  
Christian Boxum

ADRES

Pro Facto  
Ossenmarkt 5  
9712 NZ Groningen

EMAIL

[profacto@pro-facto.nl](mailto:profacto@pro-facto.nl)

INTERNET

[www.pro-facto.nl](http://www.pro-facto.nl)



rijksuniversiteit  
groningen

# Inhoud

<b>INLEIDING EN AFBAKENING .....</b>	<b>1</b>
1.1 INLEIDING .....	1
1.2 INHUUR BINNEN DIT ONDERZOEK .....	1
1.3 INHUUR BUITEN HET ONDERZOEK .....	2
1.4 LEESWIJZER .....	2
<b>ONDERZOEKSVRAGEN EN –METHODEN .....</b>	<b>4</b>
2.1 ONDERZOEKSVRAAG .....	4
2.2 DEELVRAGEN EN NORMENKADER .....	4
2.3 ONDERZOEKSMETHODEN .....	6
2.4 ONDERZOEKSPERIODE .....	7
<b>LOKAAL BELEID .....</b>	<b>8</b>
3.1 INLEIDING .....	8
3.2 ORGANISATIEVISIE OP INHUUR .....	8
3.3 INKOOP- EN AANBESTEDINGSBELEID .....	10
3.4 OVERIG BELEID .....	13
<b>DE UITVOERINGSPRAKTIJK.....</b>	<b>15</b>
4.1 INLEIDING .....	15
4.2 OMVANG .....	16
4.3 RECHTMATIGHEID.....	17
4.4 DOELMATIGHEID .....	20
4.5 DOELTREFFENDHEID.....	22

# Inleiding en afbakening

## 1.1 Inleiding

Gemeenten voeren een groot aantal verschillende taken uit. Daarvoor beschikken zij over een eigen ambtenarenapparaat. Dat apparaat is verantwoordelijk voor de uitvoering van de meeste werkzaamheden. Het komt echter voor dat taken en werkzaamheden worden uitbesteed aan derden, bijvoorbeeld vanwege ziekte of omdat specialistische kennis binnen de organisatie ontbreekt. In opdracht van de rekenkamercommissie van de gemeente Dalfsen is onderzoek uitgevoerd naar de inhuur van personeel en adviseurs in deze gemeente.

De wijze waarop overheden om dienen te gaan met inhuur van derden is sinds 1 april 2013 opgenomen in de Aanbestedingswet 2012. Die wet kan worden beschouwd als de nationale codificatie van Europese aanbestedingsrichtlijnen 2004/18/EG en 2004/17/EG. Gemeenten kunnen zelf aanvullende regels stellen in hun beleid. De gemeente Dalfsen heeft dat gedaan in de *Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014*.

In de volgende twee paragrafen wordt vermeld welke inhuur wel binnen dit onderzoek valt en welke inhuur niet.

## 1.2 Inhuur binnen dit onderzoek

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

- Inhuur vaste formatieplaatsen (vervanging en onvervulbare functies)
- Inhuur extra capaciteit
- Inhuur specialistische kennis
- Inhuur externe advisering

De verschillende categorieën worden hieronder toegelicht.

### **Inhuur vaste formatieplaatsen**

Het gaat bij deze categorie om inhuur waarbij medewerkers op vaste formatieplaatsen worden vervangen. Deze categorie betreft inhuur in verband met de (tijdelijke) afwezigheid van

een medewerker van de gemeente, bijvoorbeeld wegens ziekte, zwangerschap, langdurig verlof, etc. Ook interimmanagement valt hieronder voor zover het gaat om de tijdelijke vervulling van een reguliere formatieplaats.

#### **Inhuur extra capaciteit**

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

#### **Specialistische kennis/vaardigheden**

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

- Stedenbouwkundige advisering
- Specialistische ICT-deskundigheid
- Advisering over bestemmingsplannen
- Juridische dienstverlening door advocaten
- Projectmanagement en procesbegeleiding

#### **Inhuur externe advisering**

Hierbij gaat het om opdrachten aan externe bureaus voor een vooraf afgesproken concrete taak of beoogd product op basis van een vooraf afgesproken bedrag.

### 1.3 Inhuur buiten het onderzoek

Taken die de gemeente niet gemakkelijk zelf zou kunnen uitvoeren vallen niet onder dit onderzoek. Daarbij kan gedacht worden aan de onderstaande twee vormen.

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

In het onderzoek gaat het om niet-structurele inhuur van derden. Diensten die permanent worden uitbesteed vallen buiten dit onderzoek. In dit onderzoek gaat het daarbij om:

- afvalinzameling
- catering
- schoonmaak

#### **Werkzaamheden waarvoor de gemeente verplicht is een externe in te huren**

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

- uitvoeren van de verplichte accountantscontrole
- advisering door een welstandscommissie
- dienstverlening door deurwaarders
- notarisdiensten
- taxatiewerkzaamheden door makelaars

### 1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de onderzoeksvragen en -methoden en het normenkader gepresenteerd. In hoofdstuk 3 wordt het gemeentelijk inhuurbeleid beschreven, waaronder

de organisatievisie op inhuur, het lokale inkoop- en aanbestedingsbeleid en het ongeschreven beleid ten aanzien van de inhuur van derden. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de uitvoeringspraktijk, waarbij wordt ingegaan op de omvang van inhuur en de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de praktijk.

## Onderzoeksvragen en –methoden

### 2.1 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

*Hoe heeft de gemeente Dalfsen het beleid ten aanzien van inhuur van derden vormgegeven en is de uitvoering van dit beleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend?*

Het onderzoek bestaat uit drie deelonderzoeken:

- I. Het gemeentelijk inhuurbeleid
- II. De uitvoering van het inhuurbeleid
- III. De omvang vergeleken met andere gemeenten

### 2.2 Deelvragen en normenkader

In het onderstaande overzicht zijn de onderzoeksvragen opgenomen en de normen waaraan getoetst wordt.

DEELVRAGEN	NORMEN
<b>Het gemeentelijk inhuurbeleid</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wat is het geschreven beleid over inhuur van derden in de gemeente?</li> <li>2. Welk ongeschreven beleid kent de gemeente?</li> </ol>	<p>Het beleid regelt in elk geval:</p> <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>- criteria in welke situaties of omstandigheden wel of niet tot inhuur mag worden overgegaan</li> <li>- evaluatie</li> </ul>

<p>3. Welke normen, doelstellingen en uitgangspunten liggen ten grondslag aan en zijn geëxpliciteerd in het (geschreven en ongeschreven) inkoop- en aanbestedingsbeleid?</p> <p>4. Sluiten de normen, doelstellingen en uitgangspunten uit dit beleid aan bij de bredere beleidsdoelen van de gemeenten?</p> <p>5. Is het (geschreven en ongeschreven) beleid in overeenstemming met Europese en nationale wet- en regelgeving?</p>	<p>Het beleid is volledig, rechtmatig, toepasbaar, doelmatig en hangt samen met het personeelsbeleid en andere beleidsterreinen.</p>
<p>6. Welke visie heeft de gemeente geformuleerd ten aanzien van de verhouding tussen het vaste personeel en de flexibele schil?</p>	<p>De gemeente heeft een langetermijnvisie geformuleerd waarin wordt ingegaan op de gewenste verhouding tussen het vaste personeel en de flexibele schil.</p>
<p><b>Uitvoering van het beleid</b></p>	
<p>7. In hoeverre is de uitvoeringpraktijk conform het vastgestelde beleid (rechtmatigheid)?</p> <p>8. In welke mate is sprake van een flexibele schil voor de inhuur van derden, op welke wijze wordt deze gecreëerd en is naar het oordeel van betrokkenen sprake van voldoende flexibiliteit om derden in te huren?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De praktijk is overeenkomstig het beleid.</li> <li>- De totale inhuur is lager dan de (eventuele) uiterste grens die is gesteld aan de verhouding tussen inhuur en loonsom.</li> <li>- Voor elke inhuur is vooraf financiële dekking aanwezig. Daarnaast is sprake van kostenbewaking gedurende het inhuur traject.</li> <li>- Bij overschrijdingen van het budget wordt dit gemotiveerd.</li> <li>- De uitgaven voor inhuur van derden gerelateerd aan de totale personele kosten zijn passend aan de visie van de gemeente hierop.</li> </ul>
<p>9. Vindt de inhuur van derden doelmatig plaats?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er wordt eerst naar oplossingen binnen de gemeentelijke organisatie als geheel gezocht voordat tot inhuur wordt overgegaan.</li> <li>- Voor elke inhuur bestaat een duidelijk argument of aanleiding om tot inhuur over te gaan.</li> <li>- Er worden meerdere offerteverzoeken gedaan, in ieder geval wanneer het beleid dat voorschrijft.</li> <li>- De inhuur vindt qua kosten en tijdsbeslag voor de gemeente plaats tegen zo gunstig mogelijke (financiële) voorwaarden en omstandigheden.</li> <li>- inhuur vindt niet langer plaats dan nodig (niet meer dan 6 maanden).</li> </ul>

<p>10. Worden er in individuele gevallen of in algemene zin doelstellingen geformuleerd voor de inhuur van derden?</p> <p>11. Is de inhuur van derden doeltreffend?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In het beleid zijn doelstellingen opgenomen voor de inhuur van derden.</li> <li>- In individuele gevallen wordt het te behalen resultaat of doel schriftelijk vastgelegd, evenals de kosten en de doorlooptijd van de inhuur.</li> <li>- De inhuur wordt achteraf door de opdrachtgever intern en/of met de opdrachtnemer geëvalueerd.</li> <li>- Het doel van de inhuur is gerealiseerd.</li> <li>- Er worden afspraken gemaakt met de opdrachtnemer wat er wordt gedaan wanneer het werk niet goed is gedaan.</li> </ul>
<b>Vergelijking</b>	
<p>12. Hoe kan de verhouding tussen het vaste personeel en de flexibele schil van de gemeente Dalfsen worden beoordeeld vergeleken met andere gemeenten en met inachtneming van de visie van de gemeenten op de externe inhuur van personeel?</p>	<p>De uitgaven voor inhuur van derden gerelateerd aan de totale personele kosten passen bij de visie van de gemeente hierop (zie ook de normen bij onderzoeksvraag 6 en 9).</p>

## 2.3 Onderzoeksmethoden

Er zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

### **Documentstudie**

Om het geschreven beleid dat op enigerlei wijze samenhangt met inhuur van personeel te inventariseren zijn de gemeentelijke beleidsnota's bestudeerd evenals het collegeprogramma.

### **Dossierstudie**

Om inzicht te krijgen in de inhuurpraktijk zijn twaalf dossiers geselecteerd uit 2013 en 2014. Bij de selectie van de dossiers is erop gelet om zoveel mogelijk verschillende typen inhuur in het onderzoek mee te nemen, verspreid over de verschillende eenheden van de gemeente en met een zo hoog mogelijk inhuurbedrag. Van elk dossier zijn de relevante stukken opgevraagd, zoals de opdrachtbevestiging, offertes en inkoopformulieren. Bij één dossier bleek het niet om inhuur te gaan, vandaar dat uiteindelijk 11 dossiers zijn bestudeerd.

De dossiers zijn tijdens de interviews besproken met de eenheidsmanagers, zodat de informatie verdiept kon worden.

### **Interviews**

Er zijn interviews gehouden met alle eenheidsmanagers, de gemeentesecretaris/algemeen directeur, de adjunct-gemeentesecretaris/directeur, de burgemeester (portefeuillehouder), de inkoopcoördinator en twee medewerkers van p&o. In de gesprekken is op basis van de resultaten van de documentstudie en de onderzochte dossiers ingegaan op het inhuurbeleid



en de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven. Voorafgaand aan de interviews is een onderwerpenlijst aan de gesprekspartners verstuurd. Na afloop van het gesprek is het gespreksverslag ter accordering voorgelegd.

## 2.4 Onderzoeksperiode

De onderzoeksperiode beslaat de jaren 2013 en 2014. Gedurende deze periode waren verschillende inkoop- en aanbestedingsnota's van toepassing. In 2013 was het oude inkoop- en aanbestedingsbeleid van toepassing. Vanaf 2014 geldt het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid en in 2015 zijn de drempelbedragen omhoog bijgesteld.

Bij de beschrijving van het beleid in hoofdstuk 3 volgen wij de nieuwe Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014, inclusief de aanpassing van de drempelbedragen in 2015. Wij willen de gemeenteraad informeren over het bestaande beleid en zien geen toegevoegde waarde in het beschrijven van het oude beleid. Bovendien is het beleid ten opzichte van het oude beleid niet ingrijpend gewijzigd.

Omdat de beoordeling van de uitvoering van het beleid wel ziet op de jaren 2013 en 2014, vermelden wij bij de bespreking van de uitvoering in hoofdstuk 4 waar relevant het oude beleid.

## Lokaal beleid

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het beleid van de gemeente voor inhuur van derden beschreven. In paragraaf 3.2 komt eerst de visie van de gemeente Dalfsen op inhuur aan de orde. Daarna wordt ingegaan op het geschreven, door de raad vastgestelde, beleid in paragraaf 3.3 en overig beleid in paragraaf 3.4.

### 3.2 Organisatievisie op inhuur

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om zoveel mogelijk taken in eigen beheer uit te voeren, maar gemeenten kunnen er ook voor kiezen om relatief weinig ambtenaren in dienst te hebben en een relatief groot gedeelte van de taken uit te besteden aan derden (*regierol*). Bij de laatste rolopvatting wordt een *flexibele schil* gecreëerd. Het is niet beter om de ene of de andere rolopvatting te kiezen. Voordeel van een flexibele schil is dat de gemeente niet alle specifieke kennis zelf in huis hoeft te hebben; per taak kan een gespecialiseerde organisatie of persoon worden ingehuurd. Voordeel van de andere aanpak, het zoveel mogelijk uitvoeren van taken in eigen beheer, is dat de gemeente kennis in de eigen organisatie opbouwt. Beide rolopvattingen hebben dus voordelen.

De gemeente Dalfsen heeft een duidelijke visie op inhuur geformuleerd. Zij kiest niet uitdrukkelijk voor een regierol, maar wel voor een wat kleiner ambtenarenapparaat met een grotere flexibele schil. Er zijn geen plannen om substantiële taken af te stoten. Deze flexibele schil is de organisatie vanaf 1 januari 2015 aan het opbouwen. Bedoeling is om een aantal taken af te stoten, bijvoorbeeld door samenwerking met grotere gemeenten in de omgeving. Achtergrond van deze opvatting is de gedachte dat de inhuur van externen vaak goedkoper is dan alles zelf doen. Er komen steeds meer taken op de gemeente af die tijdelijk meer kennis vereisen. Het is dan goedkoper om daar waar het gaat om specialistische kennis deze in te huren dan deze binnen de personele bezetting van de organisatie te halen, omdat deze dan onvoldoende benut kan worden.

De gemeente hanteert het uitgangspunt om specialistische kennis die niet structureel nodig is in de organisatie, in te huren. Dit beleid is niet uitdrukkelijk opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid, maar wel in verschillende rapporten die vooraf zijn gegaan aan de reorganisatie per 1 januari 2015. Vijf jaar geleden (2011) is een bestuurskrachtonderzoek<sup>1</sup> uitgevoerd over de samenwerking met andere gemeenten en de vraag in hoeverre de gemeente Dalfsen als zelfstandige organisatie kon blijven bestaan. Uit dat onderzoek kwam als conclusie dat wanneer de gemeente zelfstandig wil blijven, ten eerste een grote mate van samenwerking noodzakelijk is met omliggende gemeenten en grotere gemeenten in de regio zoals Zwolle en ten tweede het inhuren als strategische instrument gebruikt kan worden om de kwaliteit van de kennis in de organisatie op peil te houden.

In het directieplan van 2012 is vervolgens ingegaan op de vraag waar men als organisatie naartoe wilde; “hoe zorgen we ervoor dat we (toekomstige) taken met dezelfde of zelfs met meer kwaliteit kunnen uitvoeren?”. Hieruit voortvloeiend is in 2013 een organisatieontwikkeltraject gestart, wat heeft geleid tot de reorganisatie naar vijf eenheden en twee staf-eenheden vanaf 1 januari 2015. Daarbij is in het visiedocument opgenomen dat geen bezuinigingen meer zullen plaatsvinden op personeel en dat dus de huidige loonsom de norm is. In het Visiedocument dat ten grondslag ligt aan de reorganisatie staat daarover het volgende:

*Op dit moment gaat het college uit van handhaving van de bestaande loonsom van het personeel, inclusief structurele budgetten voor inhuur die nu in de begroting zijn opgenomen (en dus nadrukkelijk niet voor projecten).<sup>2</sup>*

Om een regieorganisatie te kunnen zijn en strategisch te kunnen inhuren is een flexibele schil nodig. Per 1 januari 2015 werkt de gemeente met een flexibele schil. Dit is ook opgenomen in het Visiedocument. “Een compactere organisatie met een flexibele schil” is één van de uitgangspunten. Dit wordt in het Visiedocument als volgt toegelicht:

*Op dit moment voorzien we nog geen grootschalige verschuiving van vast personeel naar flexibele inzet. In een enkel geval halen we juist taken en werkzaamheden naar ons toe (zoals bijvoorbeeld bij de uitvoering van de WSW). We laten ons daarbij niet leiden door een modegrill of dogma, maar door verstandige afwegingen en kosten-baten analyses. Wel willen we het principe van een flexibele schil meer gaan toepassen. We zullen dat doen door vacatures die ontstaan niet vanuit een automatisme in te vullen, maar steeds te kijken naar mogelijkheden die er zijn om dit via de interne klussenmarkt of (bijvoorbeeld) in de Talentenregio uit te zetten. Dat geldt ook in omgekeerde richting: mensen uit onze organisatie met specifieke kennis en/of vaardigheden de kans bieden om in Talentenregio-gemeenten te ‘klussen’. Externe inhuur bij commerciële partijen is pas daarna aan de orde.*

Met de gemeenteraad is de afspraak gemaakt dat de opbrengsten van alle bezuinigingsmaatregelen die worden doorgevoerd op organisatieniveau, niet terugvallen in de algemene middelen, maar kunnen worden ingezet voor de organisatie zelf. De gelden laat de directie ten gunste komen van de flexibele schil, zodat die bijvoorbeeld kunnen worden ingezet voor inhuur.

De gemeente kiest er nadrukkelijk voor om geen specifieke norm te stellen aan de omvang van de inhuur. Er is dus geen maximumbedrag gesteld of een bepaald maximum percentage

<sup>1</sup> Partners en Pröpper, ‘Sterker dichtbij’ Een strategische verkenning naar de bestuurlijke toekomst van Dalfsen, 10 oktober 2011.

<sup>2</sup> Nieuwe organisatiestructuur gemeente Dalfsen per 1 januari 2015, april 2014 (visiedocument van de directie en het college).

van het personeelsbudget. De reden hiervoor is dat de gemeente geen kostengedreven beleid wil. Zij wil dat de afweging of al dan niet wordt ingehuurd zowel op kosten als kwaliteit plaatsvindt. Tegelijkertijd heeft de gemeente, zoals hierboven beschreven, wel de ambitie beschreven om de huidige loonsom, inclusief inhuurkosten, niet te verminderen.

Eén van de hierboven beschreven uitgangspunten, namelijk meer samenwerking in de regio, leidt ertoe dat nagedacht wordt over het uitbesteden van verschillende taken. Zo zijn bijvoorbeeld de belastingtaken afgestoten naar het Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus-Tricijn (GBLT)<sup>3</sup> en denkt de gemeente na over aansluiting bij het Shared Service Centre (SSC) in Zwolle voor inkoop, ICT en de salaris- en personeelsadministratie. Over aansluiting bij het SSC wordt in de tweede helft van 2016 besloten door de gemeenteraad.

### 3.3 Inkoop- en aanbestedingsbeleid

#### 3.3.1. Inleiding

De gemeente heeft voor inkoop en aanbesteding beleid vastgelegd in de Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014. Deze nota biedt kaders en uitgangspunten voor het handelen van de gemeente ten aanzien van inkopen en aanbesteden, zowel voor werken, leveringen als voor diensten. In dit rekenkameronderzoek gaat het om inkoop van diensten.

Tijdens het grootste deel van de onderzoeksperiode waarop dit rekenkameronderzoek ziet, was de nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2009 van toepassing. Het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid is op hoofdlijnen hetzelfde als het beleid dat in 2009 is vastgesteld. In dit hoofdstuk zal de focus liggen op het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid. Op de punten waar het huidige beleid afwijkt van het oude beleid, zal dit aangegeven worden.

#### 3.3.2. Doelstellingen

Met het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt het inkoopproces inzichtelijk en transparant gemaakt door de doelstellingen, uitgangspunten en kaders te schetsen waarbinnen inkopen en aanbesteden binnen de gemeente plaatsvindt. In de Nota worden de doelstellingen van het inkopen en aanbesteden geformuleerd. De algemene doelstellingen luiden:

1. Naleven van relevante wet- en regelgeving;
2. Verantwoorde besteding van overheidsmiddelen;
3. Stimuleren van lokale dan wel regionale economie;
4. Stimuleren van werkgelegenheid;
5. Voldoen aan het duurzaamheidsbeleid van de gemeente.

Deze doelen zijn vervolgens nader gespecificeerd:

1. Rechtmatig inkopen, dat wil zeggen het inkopen conform de relevante (Europese) wet- en regelgeving. Dat betekent op een transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze besteden van overheidsmiddelen, waarbij de beste prijs-kwaliteit verhouding centraal staat;
2. Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn;
3. Het realiseren van doelmatige overheidsbestedingen waarbij inkoopkansen door het versterken van inkoop samenwerking optimaal worden benut (kostenbesparing);
4. Het creëren van een eenduidige en transparante werkwijze binnen de gemeente waardoor de kosten voor verwervingsactiviteiten worden beperkt (efficiency);
5. Het beperken van zowel juridische als financiële risico's;

<sup>3</sup> Het GBLT heft waterschapsbelasting voor zes waterschappen en gemeentebelastingen voor vijf gemeenten, waaronder de gemeente Dalfsen.

6. Het behouden en waar mogelijk verbeteren van de kwaliteit van de door de gemeente in te kopen producten en diensten. Het inkoopproces levert een belangrijke bijdrage aan het gehele prestatieniveau van de gemeente;
7. Het vergroten van inkoopkennis en het ontsluiten ervan in de eigen organisatie om daarmee een hogere mate van professionaliteit te bereiken;
8. Het realiseren van duurzaam inkopen binnen de gehele gemeentelijke organisatie van de gemeente, waarbij wordt aangesloten bij de landelijke ambitie om in 2015 voor 100 procent duurzaam in te kopen;
9. Het creëren van zoveel mogelijk (extra) voordeel voor de gemeenschap of de maatschappij (maatschappelijke waarde).

### 3.3.3. Bevoegdheden beslissingen en budgetten

De gemeente Dalfsen kent een gecoördineerd inkoopmodel. Dat betekent dat iedere budgethouder zelfstandig verantwoordelijk is voor de uitvoering van het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid. De budgethouders kunnen vervolgens een beroep doen op de gemeentelijke inkoopcoördinator die ervoor zorgt dat er in voldoende mate de beschikking is over aanbestedingstechnische en juridische kennis.

De budgethouder heeft de volgende rol:

- verantwoordelijkheid voor het naleven van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en het volgen van de voorgeschreven procedures;
- eindverantwoordelijk voor het volledige aanbestedingsproces;
- onderzoek doen naar mogelijkheid tot inkoop samenwerking;
- inkoopbehoeftes bundelen en daar waar mogelijk schaalvoordelen benutten;
- het aanleggen, bijhouden en archiveren van alle relevante documenten in een aanbestedingsdossier;
- het opnemen van contracten in het contractbeheersysteem en het borgen van de naleving van gemaakte afspraken in het contract.

De inkoopcoördinator heeft de volgende rol:

- het (on)gevraagd en onafhankelijk adviseren dan wel laten adviseren van budgethouders en het management over inkopen en aanbestedingen;
- verantwoordelijkheid voor het bewaken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid;
- eerste aanspreekpunt op het gebied van inkopen en (Europees) aanbesteden;
- signaleren van relevante ontwikkelingen in de markt, regelgeving en jurisprudentie;
- de gemeentelijke organisatie faciliteren met relevante informatie op het gebied van inkoop en aanbesteden;
- versterken en professionaliseren van de inkoopfunctie;
- jaarlijks opstellen van de inkoopkalender.

### 3.3.4. Inkoophandboek

De gemeente beschikt over een digitaal inkoophandboek voor intern gebruik. Het inkoophandboek is een praktische vertaling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid waarin met name wordt weergegeven hoe op rechtmatige en doelmatige wijze invulling gegeven kan worden aan dit inkoop- en aanbestedingsbeleid.

### 3.3.5. Inkoopstrategie

De gemeente beschikt over een checklist voor het opstellen van een inkoopstrategie. Bij iedere inkoop vanaf € 10.000 is het verplicht om de inkoopstrategie in te vullen en op te slaan in een aanbestedingsdossier. Het formulier inkoopstrategie wordt vanaf een bedrag

van € 25.000 ter akkoordverklaring voorgelegd aan de inkoopcoördinator. Deze normen waren nog niet opgenomen in het oude beleid.

### 3.3.6. Drempelbedragen en uitnodigingsbeleid

De drempelbedragen en het aantal offertes dat opgevraagd moet worden verschilt per aanbestedingsprocedure. De drempelbedragen zijn in 2015 aangepast (ingangsdatum 1-1-2016) naar hogere bedragen, omdat het lokale beleid strenger was dan volgens de Aanbestedingswet noodzakelijk was. In het onderstaande kader is een schematisch overzicht opgenomen van de drempelbedragen per procedure en het aantal offertes dat opgevraagd dient te worden.

TABEL 3.1 DREMPELBEDRAGEN EN UITNODIGINGSBELEID T.A.V. LOKALE/REGIONALE ONDERNEMERS

Aanbestedingsprocedure leveringen en diensten	Drempelbedragen 2013-2014	Drempelbedragen 2015	Inzet lokale/regionale ondernemers (vanaf 2014)
Enkelvoudig onderhands	€ 0 - € 25.000	€ 0 - € 50.000	Eén offerteaanvraag bij lokale/regionale ondernemers.
Meervoudig onderhands	€ 25.000 - € 100.000	€ 50.000 - € 150.000	Offerteaanvraag bij minimaal 3 ondernemers, waarvan minimaal 1 lokaal en maximaal 5.
		€ 150.000 – € 209.000	Offerteaanvraag bij minimaal 4 ondernemers waarvan minimaal 1 lokaal en 1 nieuwe ondernemer.
Nationaal	€ 100.000 – € 206.000 (openbaar verplicht)	Vrije keus	Lokale/regionale offertes niet van toepassing.
Europees <sup>4</sup>	Meer dan € 206.000	Meer dan € 209.000	

Bij inhuur van derden (inkoop van diensten) zal het in de meeste gevallen gaan om een onderhandse aanbesteding. Bij bedragen lager dan € 50.000 moet altijd, indien beschikbaar, sinds het vaststellen van het nieuwe beleid in 2014 eerst een lokale leverancier worden gevraagd, waarbij één offertezoek voldoende is. De gemeente nodigt volgens een roulatiesysteem lokale bedrijven uit. Bij hogere bedragen worden drie of vier leveranciers om offerte gevraagd, afhankelijk van het bedrag. Een nationale procedure wordt volgens het nieuwe beleid pas geadviseerd wanneer het bedrag van de inhuur het Europese drempelbedrag nadert. In dat geval kan zowel een openbare publicatie plaatsvinden als een niet-openbare, waarbij in het laatste geval een selectie van aanbieders kan worden uitgenodigd. In het oude beleid moest bij nationale aanbesteding altijd een openbare publicatie plaatsvinden.

Bij alle procedures wordt minimaal één leverancier binnen de eigen gemeentegrenzen gevraagd of binnen een straal van 25 km van het gemeentehuis van Dalfsen. Een uitzondering geldt wanneer er geen leverancier in de regio met voldoende kennis, capaciteit en kunde beschikbaar is of wanneer de prijsstelling niet marktconform is. Deze regel was in 2013 nog geen onderdeel van het beleid.

<sup>4</sup> De maximale Europese drempel wijzigt jaarlijks en wordt aangepast aan de wetgeving.

**3.3.7. Algemene voorwaarden**

Bij alle inkoop en aanbestedingen van de gemeente worden in principe de algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente van toepassing verklaard. In de algemene inkoopvoorwaarden zijn onder andere regels gesteld over de totstandkoming en wijziging van de overeenkomsten, kwaliteit, facturering, verzekering, geheimhouding en ontbinding. Voor het niet binnen de overeengekomen termijn nakomen van opdrachten is een boeteclausule opgesteld alsmede een aansprakelijkheidstelling voor door de gemeente te lijden schade

**3.3.8. Dossiervorming**

Van iedere aanbestedingsprocedure wordt een aanbestedingsdossier bijgehouden. Een dergelijk dossier is bedoeld om:

- in geval van een rechtszaak het verloop van het aanbestedingsproces aan te tonen;
- het te kunnen gebruiken bij het opstellen van (rechtmatigheid)rapporten aan het college;
- als sturingsinstrument te dienen voor toekomstige aanbestedingen.

Bedoeling is om met de dossiervorming de openheid en transparantie van de aanbesteding te bevorderen. Na gunning van de opdracht worden relevante gegevens van het proces gearchiveerd in het centrale archief. In het inkoophandboek zijn checklists opgenomen waarin wordt aangegeven welke gegevens gearchiveerd moeten worden.

**3.3.9. Evaluatie**

In huidige het beleid is niets opgenomen over de evaluatie van inhuur. In het oude beleid was opgenomen dat evaluatie plaatsvindt door middel van inkoopjaarverslagen, die door de inkoopadviseur moesten worden opgesteld.

**3.4 Overig beleid**

In het managementoverleg van 5 april 2012 is de gewijzigde procedure met betrekking tot vervanging vastgesteld. Het gaat daarbij om vervanging vanwege vacatureruimte, ziekte, zwangerschapsverlof en ouderschapsverlof. Belangrijkste afspraak is dat vanaf dat moment de financiën leidend worden bij het regelen van vervanging en niet, zoals daarvoor het geval was, het aantal uren dat de medewerker werkzaam is. Bij vervanging gelden de volgende regels:

- eerste maand in principe niet vervangen;
- er wordt een vervangingsformat ingevuld, P&O stelt het vervangingsbudget vast waarna de directeur accordeert.
- wanneer het vastgestelde budget niet toereikend is, kan in overleg met P&O het budget verhoogd worden, of in afstemming met de directie;
- het budget wordt overgeheveld naar de desbetreffende eenheid, de manager is verantwoordelijk voor de besteding en legt daarover verantwoording af door middel van het invullen van het vervangingsformat. Bij een overschrijding legt de manager verantwoording af bij de najaarsrapportage.

Wanneer de keuze is gemaakt om in te huren, gaat daaraan een aantal stappen vooraf. Deze stappen zijn afgesproken in het MT. Deze stappen zijn niet schriftelijk vastgelegd. De werkwijze van de sinds 1 oktober 2014 nieuwe aanbieder Driessen (zie hieronder stap 3) is besproken in het MT van 8 oktober 2014.

**TABEL 3.2: STAPPEN INHUURPROCES**

STAP	
1	Binnen de gemeentelijke organisatie een kandidaat zoeken.
2	Bij omliggende gemeenten een kandidaat zoeken, via Talentenregio (17 gemeenten en de provincie Overijssel zijn aangesloten).
3	Via aanbestedingsplatform / raamafspraken inhuren. Tot 1 oktober 2014 gebeurde dit via Gemeentemarktplaats/Flex tender. Voor uitzendkrachten bestond een raamovereenkomst met Randstad. Vanaf 1 oktober 2014 is een nieuwe aanbieder, Driessen, gecontracteerd. Driessen heeft zowel uitzendkandidaten als kandidaten vanaf schaal 9.
4	Extern werven: aanbestedingsbeleid van toepassing, offertes opvragen.

### 3.5 Conclusies inhuurbeleid

In de afgelopen vijf jaren is de organisatievisie op inhuur tot ontwikkeling gekomen. De gemeente kiest niet uitdrukkelijk voor een regierol, maar wel voor een wat kleiner ambtenarenapparaat met een grotere flexibele schil. Dat betekent dat zij er bewust voor kiest om bepaalde specialistische taken niet zelfstandig uit te voeren, maar hiervoor in te huren of samen te werken met andere organisaties. De gemeente wil een compacte organisatie zijn en heeft de wens om de flexibele schil, die zij sinds 1 januari 2015 heeft, de komende jaren te vergroten en het vaste personeel te verkleinen. Dat gebeurt door bij vacatures die ontstaan, eerst te kijken naar andere mogelijkheden (Talentenregio of externe inhuur) voordat de vacature vervuld wordt.

De nota inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014 is op een aantal wijzigingen na een voortzetting van het daarvoor geldende beleid dat in de nota inkoop- en aanbestedingsbeleid 2009 was opgenomen. Enkele wijzigingen betreffen een verhoging van de drempelbedragen (meer in lijn met de Aanbestedingswet), het vaker uitnodigen van lokale en regionale ondernemers en er zijn normen gesteld wanneer inkoopformulieren moeten worden voorgelegd aan de inkoopcoördinator. Het beleid ontbeert regels over de documenten die per inhuurdossier gearchiveerd moeten worden en op welke wijze evaluatie dient plaats te vinden.



## De uitvoeringspraktijk

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de praktijk van de inhuur van derden in Dalfsen geschetst. De bevindingen zijn gebaseerd op de interviews en de bestudering van elf inhuurdossiers uit 2013 en 2014. De bestudeerde dossiers zijn verdeeld over de verschillende eenheden. Door middel van interviews met de afdelingsmanagers is de informatie zoveel mogelijk aangevuld.

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

**TABEL 4.1 OVERZICHT BESTUDEERDE INHUURDOSSIERS**

Nr.	Reden/aanleiding inhuur	Periode	Bedrag <sup>5</sup>
1	Projectmanager, specialistische kennis	Juni 2009 - juni 2013	€ 62.491
2	Opvang reguliere werkzaamheden, vaste medewerker is tijdelijk elders gaan werken	Oktober 2013 - april 2014	€ 23.100
3	Vervanging vanwege zwangerschap bij ruimtelijke ontwikkeling	April – december 2013	€ 64.831
4	Laten opstellen van een waterstructuurplan	Januari – oktober 2014	€ 12.895
5	Ondersteuning in het verbetertraject planning & control	Januari 2013 – januari 2014	€ 113.870
6	Vervanging vanwege ouderschapsverlof bij publiekszaken en vergunningverlening APV	November 2014 – januari 2015	€ 6.387
7	Implementatie van Lean werken, procesoptimalisatie	April 2013 – januari 2014	€ 34.720
8	Specialistische kennis nodig i.v.m. opstellen bestemmingsplannen	Januari – december 2013	€ 14.323
9	Vervanging bij ziekte bij bestuur en communicatie	Februari – september 2014	€ 25.250

<sup>5</sup> Bedragen zijn exclusief BTW.

10	Vervanging vanwege zwangerschapsverlof bij sociale zaken	September – december 2013	€ 6.678
11	Extra capaciteit nodig bij beleidsondersteuning WMO	Januari – november 2014	€ 49.000

## 4.2 Omvang

De gemeente maakt bij de administratie van de inhuur onderscheid in drie kostenplaatsen; inhuur personeel van derden (code 43010), advieskosten (code 434390) en advieskosten derden Grondbedrijf (code 433360) Bij de kostenplaats personeel van derden gaat het om de inhuur van personeel, waarbij het zowel kan gaan om inhuur op vaste formatieplaatsen, inhuur voor extra capaciteit als specialistische inhuur. Bij de kostenplaats advieskosten gaat het voor een belangrijk deel om inhuur vanwege externe advisering, maar ook inhuur voor extra capaciteit en specialistische inhuur komen op deze kostenplaats voor. De derde kostenplaats – de advieskosten derden Grondbedrijf – betreft een specificering van de tweede kostenplaats; de advieskosten voor het Grondbedrijf worden apart bijgehouden.

In de onderstaande tabel is de omvang van inhuur derden in de periode 2013-2014 weergegeven. De inventarisatie heeft plaatsgevonden door de gemeente Dalfsen op de hiervoor genoemde kostenplaatsen.

**TABEL 4.3 OMVANG VAN DE INHUUR IN 2013 EN 2014**

Categorie	2013	2014
Inhuur personeel	€ 1.031.608	€ 1.414.112
Advieskosten	€ 1.295.027	€ 1.133.639
Advieskosten grondbedrijf	€ 187.170	€ 228.297
<b>Totaal</b>	<b>€ 2.513.805</b>	<b>€ 2.776.048</b>

De inhuur in 2013 bedraagt € 2.513.805 en de inhuur in 2014 bedraagt € 2.776.048. De inhuur in 2014 is hoger ten opzichte van 2013. Dit komt met name doordat op de post inhuur personeel meer is uitgegeven. Deze verhoging wordt volledig veroorzaakt door inhuur voor de decentralisaties AWBZ, jeugdzorg en Wmo. De gemeente heeft ervoor gekozen de nieuwe expertise die daarvoor nodig is in eerste instantie in te huren en nog niet over te gaan tot het invullen van vaste formatie. Eerst moet bekeken worden hoeveel werk deze nieuwe taken met zich meebrengen.

Een manier om de omvang van de inhuur in een gemeente te beoordelen is om de kosten van inhuur derden te relateren aan de totale personeelskosten in de organisatie. Dit is weergegeven in de onderstaande tabel. In het jaar 2013 bedroegen de kosten voor inhuur van derden 17,4% van de totale personeelskosten, in 2014 bedraagt het inhuurpercentage 19,7%. In 2014 zijn de kosten voor inhuur van derden zowel relatief als absoluut gestegen, doordat de loonkosten zijn afgenomen valt de procentuele stijging van de inhuur nog groter uit. Het totaalbedrag aan personeel (loonkosten en kosten inhuur derden) is in 2014 iets lager dan in 2013.

TABEL 4.4: INHUURKOSTEN GEREALTEERD AAN PERSONEELSKOSTEN

	2013	2014
Loonkosten <sup>6</sup>	€ 11.961.919	€ 11.284.611
Kosten inhuur derden	€ 2.513.805	€ 2.776.048
Totaal	€ 14.475.724	€ 14.060.659
Inhuur gerelateerd aan personeelskosten	17,4%	19,7%

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven kunnen gemeenten ervoor kiezen om zoveel mogelijk taken in eigen beheer uit te voeren, maar gemeenten kunnen er ook voor kiezen om relatief weinig ambtenaren in dienst te hebben en een relatief groot gedeelte van de taken uit te besteden aan derden (*regierol*). Kiest een gemeente voor de *regierol*, waarbij een *flexibele schil* wordt gecreëerd, dan heeft dit als gevolg dat de kosten voor inhuur hoog zijn, maar de loonkosten laag, waardoor een hoog inhuurpercentage als acceptabel wordt gezien. Een hoger inhuurpercentage zoals in de gemeente Dalfsen het geval is, past bij de rolopvatting die de gemeente heeft gekozen. Er is een vergelijkbaar beeld te zien als in andere gemeenten die wij onderzocht hebben, zie hiervoor hoofdstuk 5.

## 4.3 Rechtmatigheid

### 4.3.1. 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 gemeente of bij andere gemeenten via de Talentenregio) zonder uitzondering bekend is bij de eenheidsmanagers. Managers volgen deze stappen vaak, maar niet in alle gevallen. Bij de inhuurcases was dit drie keer niet het geval. Uit de interviews blijkt dat dit soms niet gebeurt omdat de managers al menen te weten dat de kennis die zij nodig hebben niet beschikbaar is of omdat de inhuur op korte termijn nodig is. Wanneer zij hiervan afwijken, wordt dit besproken in het MT of met de directie.

### 4.3.2. Bekostiging

De eenheidsmanagers zijn budgethouder en daarmee verantwoordelijk voor hun eigen inhuurbudgetten. De eenheidsmanager kan op vier manieren budget hebben om in te huren:

- Vervangingsbudget bij ziekte, zwangerschaps- of ouderschapsverlof
- Projectbudget
- Eigen inhuurbudget voor specialistische kennis
- Reservering

Bij ziekte zijn duidelijke afspraken gemaakt in het MT wanneer mag worden ingehuurd en wanneer niet. Deze worden door de managers nageleefd. Het vervangingsbudget wordt per ziekte, zwangerschaps- of ouderschapsverlof vastgesteld door P&O en toegewezen aan een eenheidsmanager. De eenheidsmanager kan dit budget uitgeven aan vervanging. Wanneer dit toegewezen vervangingsbudget op is en (verlenging van) inhuur wel noodzakelijk wordt geacht wordt in het MT of in overleg met de directeur gezocht naar een oplossing.

In 2013 en 2014 werd vervangingsinhuur betaald uit de stelpost ziekte- en ongevallenrisico. Jaarlijks was € 175.000 beschikbaar voor ziekte, voor zwangerschap is het bedrag dat door

<sup>6</sup> Jaarrekening 2013 en 2014.

UWV wordt uitgekeerd leidend en is daarnaast € 41.000 opgenomen in de begroting, voor ouderschapsverlof is € 63.000 begroot.

Specialistische inhuur kan betaald worden uit een eigen inhuurbudget dat specifiek bedoeld is voor specialistische kennis (bijvoorbeeld als onderdeel van een reservering voor de drie decentralisaties) of vanuit een projectbudget. Deze budgetten zijn vastgesteld door de gemeenteraad.

In de bestudeerde dossiers was vooraf altijd sprake van financiële dekking. Het is echter niet altijd op voorhand in te schatten hoe lang de inhuur gaat duren, bijvoorbeeld wanneer sprake is van ziekte. Eenheidsmanagers geven aan dat zij nooit inhuren zonder budget. Door de wijze waarop de inhuur geadministreerd wordt, via aparte kostenplaatsen binnen de grootboekcodes, lijkt het op de overzichten van deze kostenplaatsen alsof er overschrijdingen plaatsvinden. Dit is niet het geval, het gaat om een overheveling vanuit een andere kostenplaats, wanneer bijvoorbeeld het geld dat binnen een grootboekpost gereserveerd was voor inhuur te laag blijkt, maar voor materiaalkosten op dezelfde post is geld over, dan kan dat met elkaar verrekend worden. Ter illustratie het onderstaande fictieve voorbeeld.

**TABEL 4.2 ILLUSTRATIE VERHOUDING GROOTBOEKPOST TOT KOSTENPLAATS**

Grootboekpost 5010XXX in 2013 heeft een totaalbudget van € 50.000

Kostenplaats 430010 personeel van derden:

Budget: € 20.000    Werkelijk: € 35.000    Saldo: -€ 15.000

Kostenplaats t.b.v. materiaal:

Budget: € 30.00    Werkelijk: €8.000    Saldo: €22.000

Totaal op de grootboekpost: + € 7.000.

In het bovenstaande voorbeeld is een overschrijding te zien op de kostenplaats personeel van derden, namelijk € 15.000. Maar op dezelfde grootboekpost is op de kostenplaats materiaal een saldo van €22.000 te zien, waardoor het totaalsaldo voor de grootboekpost nog steeds in de plus is, namelijk €7.000.

Een andere reden voor een overschrijding op de kostenplaats kan zijn dat het budget wordt aangevuld met vacatureruimte of vervangingsbudget omdat iemand bijvoorbeeld met zwangerschapsverlof gaat. Het hogere bedrag wordt dan betaald uit de vacatureruimte of UWV-gelden. Aan het einde van het jaar worden alle kosten die zijn gemaakt voor externe inhuur, wel bij elkaar opgeteld, waardoor de bedragen die zijn begroot en het resultaat van elkaar kunnen verschillen.

Deze technische begrotingsaspecten zijn niet terug te vinden in de begroting, omdat de gemeente een programmabegroting kent. Er wordt per programma gerapporteerd en niet per kostenplaats. Begrotingstechnisch is het mogelijk om elke overschrijding op kostenplaatsen over te hevelen naar de juiste kostenplaats, maar dit is een tijdrovend proces. Het wordt als belangrijker gezien dat geen overschrijdingen plaatsvinden op de grootboekcode. Dat geen overschrijdingen plaatsvinden op de grootboekcode, is de verantwoordelijkheid van de budgethouder.

Soms is ook op de grootboekcode niet voldoende budget beschikbaar, bijvoorbeeld omdat een project wordt verlengd waardoor ook de inhuur van medewerkers op dat project ver-

lengd moet worden. In die gevallen wordt verhoging van het budget voorgelegd aan de gemeenteraad. Dit gebeurt via de reguliere p&c cyclus, via de bestuursrapportages en de jaarrekening. Deze overschrijdingen worden verantwoord per (project)budget, dus niet per inhuur.

De directie bewaakt de procedures. Dit betekent dat alle inhuur door hem wordt afgetekend. Behalve de directie kijkt ook het team van P&O mee welke procedures gevolgd worden en zij stellen onder andere de vervangingsbudgetten vast.

#### 4.3.3. Drempelbedragen en uitnodigingsbeleid

Tijdens de onderzoeksperiode was het drempelbedrag voor diensten € 25.000; tot dit bedrag kon volstaan worden met het opvragen van één offerte.<sup>7</sup> Bij een enkelvoudige uitnodiging dient wel eerst gekeken te worden of lokaal dan wel regionaal geschikte kandidaten te vinden zijn. Tussen € 25.000 tot € 100.000<sup>8</sup> dienen drie offertes opgevraagd te worden en bij een bedrag hoger dan € 100.000 moest openbaar aanbesteed worden. Bij de dossierstudie zijn vijf dossiers bestudeerd waarbij meerdere offertes opgevraagd moesten worden.<sup>9</sup> In geen van de gevallen werd echter voldaan aan deze eis. In drie dossiers was degene die wordt ingehuurd een bekende van de gemeente en werden om die reden geen andere offertes opgevraagd. In één dossier werden twee in plaats van drie offertes opgevraagd en bij één dossier is niet bekend of er meerdere offertes zijn opgevraagd; dat is in ieder geval niet vastgelegd in het dossier en was ook niet te achterhalen tijdens het interview.

Het beleid voorziet in een mogelijkheid om af te wijken van het opvragen van offertes. Dit kan met toestemming van de directie. Uit de interviews blijkt dat het beeld dat uit de dossiers naar voren komt – er worden niet altijd offertes aangevraagd terwijl dat wel voorgeschreven wordt door het beleid – vaker voorkomt in de periode 2013-2014. Dit geldt bijvoorbeeld voor de inhuur van de projectleider voor het Waterfront project, de inhuur van ondersteuning in het verbetertraject planning & control en bij de implementatie van Lean werken.

Een belangrijk uitgangspunt bij het uitnodigingsbeleid vanaf 2014 is dat altijd één lokale of regionale offerte wordt opgevraagd. De eenheidsmanagers geven aan dat dit niet altijd gebeurt omdat deze niet altijd beschikbaar zijn. Deze aanbestedingsregel wordt vaker toegepast wanneer het om *werken* gaat, maar bij de inhuur van *diensten* blijkt dit lastiger.

#### 4.3.4. Dossiervorming

In de periode 2013 en 2014 is niet van elke inhuur een aanbestedingsdossier gearhiveerd. Bij het opvragen van dossiers bleken veel onderdelen van het dossier niet vindbaar. Zo hoort bij elk inhuurdossier een formulier over de afwegingen die tot inhuur hebben geleid, dit formulier was slechts bij vier van de elf dossiers beschikbaar. Verder laten de dossiers geen consistentie zien in de aard van de documenten. Soms waren bijvoorbeeld mailwisselingen, opdrachtbevestigingen, briefwisselingen met de opdrachtnemer, aanbestedingsformulieren en briefwisselingen met de uitzender/detacheerder beschikbaar, waar die documenten in andere dossiers ontbraken.

<sup>7</sup> Tegenwoordig is dat € 50.000.

<sup>8</sup> Tegenwoordig gaat het om een bedrag tussen € 50.000 en € 150.000. Daarnaast is een extra categorie toegevoegd, namelijk bij inhuur hoger dan €150.000 en lager dan de Europese drempel van € 209.000 (drempelbedrag 2015) moeten vier offertes opgevraagd worden.

<sup>9</sup> Tijdens de inhuurperiode was het lokale beleid strenger dan de Aanbestedingswet voorschrijft. De drempelbedragen zijn in 2015 verhoogd waardoor minder snel offertes opgevraagd hoeven te worden. Zie hiervoor paragraaf 3.3.6.

## 4.4 Doelmatigheid

De gemeente heeft verschillende maatregelen genomen om de doelmatigheid van de inhuur te vergroten. Er wordt bijvoorbeeld eerst binnen de gemeentelijke organisatie zelf gekeken of capaciteit beschikbaar is voordat wordt overgegaan tot inhuur. Ook wordt gekeken naar omliggende gemeenten. Hiervoor heeft de gemeente zich aangesloten bij Talentenregio. P&O verzorgt dit eerste deel van de procedure en plaatst de vacature op deze website. Daarbij wordt aan preferente kandidaten voorrang verleend. Preferente kandidaten zijn medewerkers die met hun leidinggevende hebben afgesproken en vastgelegd hebben dat zij naar een bepaalde functie willen doorstromen. Daarnaast kan het gaan om mensen die boventallig zijn geworden vanwege een reorganisatie. Op deze wijze biedt de gemeente haar eigen medewerkers ontwikkelingskansen. Tegelijkertijd wordt mogelijk de inhuur beperkt, doordat voor de openvallende functie wederom eerst wordt gekeken of het intern opgevangen kan worden.

Daarnaast zijn raamcontracten afgesloten en aanbestedingsafspraken gemaakt. Wanneer geen medewerker beschikbaar is via de Talentenregio, wordt gekeken of via deze contracten en afspraken een geschikte kandidaat gevonden kan worden. De gemeente heeft een raamcontract met Randstad afgesloten, waar tot 1 oktober 2014 voor functies tot en met schaal 9 kon worden afgenomen. Voor functies hoger dan schaal 9 werd de vacature op de Gemeentemarktplaats gezet, een aanbestedingsplatform. Sinds 1 oktober 2014 moet voor alle functies gekeken bij de website 'Talentenregiohuurtin', die door het bedrijf Driessen wordt gerund.

Deze contracten en afspraken zijn bij alle eenheidsmanagers bekend. De eenheidsmanagers vinden over het algemeen de procedures logisch en werkbaar. Sommige eenheidsmanagers geven aan te proberen de kosten te drukken door over de prijs te onderhandelen. Anderen doen dat niet. Hetzelfde doet zich voor bij het opvragen van meerdere offertes. Sommige eenheidsmanagers vragen meerdere offertes op of doen een prijsopgave bij verschillende bureaus, anderen niet. Niet iedereen is even tevreden over de uitkomsten van een procedure via 'Talentenregiohuurtin' via Driessen. Er worden zoektermen in de cv's van aangesloten bureaus en zzp'ers gezocht en dat levert voor de ene eenheid betere kandidaten op dan voor de andere. Zowel deze procedure als de Talentenregio met andere gemeenten nemen echter wel de nodige tijd in beslag, terwijl de eenheidsmanager soms al een bureau of medewerker in gedachten heeft die geschikt zou zijn voor de functie. Een aantal eenheidsmanagers geeft aan dat de huidige raamcontracten niet altijd uitkomst bieden omdat deze bureaus niet altijd personeel met specifieke kennis en expertise kunnen leveren. Dat geldt specifiek voor de inhuur van projectleiders.

In het beleid is aangegeven dat de gemeente een gecoördineerd inkoopmodel kent. Dit houdt in dat de beslissings- en budgetbevoegdheden gemandateerd zijn naar de budgethouders. Dat zijn in de gemeente Dalfsen de eenheidsmanagers en de directie. In het managementoverleg is 'personeel' een vast agendapunt, waar ook de inhuur van derden aan de orde komt. Dat betekent dat redenen om in te huren, de vraag of intern medewerkers beschikbaar zijn om de werkzaamheden op te vangen en de ervaringen met inhuur besproken worden in dit managementoverleg. Iedereen kan daardoor geacht worden op de hoogte te zijn van positieve en negatieve ervaringen met inhuur.

Tijdens de onderzoeksperiode was een inkoopcoördinator samen met andere gemeenten ingehuurd. De inkoopactiviteiten konden worden afgestemd met deze inkoopcoördinator, de managers konden hem desgewenst om advies vragen. Het inhuurbeleid werd in grote

lijnen nageleefd, maar er werden bijvoorbeeld niet altijd offertes opgevraagd. Ook werden de inkoopformulieren niet structureel nagekeken. Wanneer er vragen waren over ingewikkelere aanbestedingen, werd gebeld met deze inkoopcoördinator.

De inhuurprocedures zijn sinds de reorganisatie volgens gesprekspartners behoorlijk verbeterd. Sinds 1 januari 2015 is de inkoopcoördinator één dag in de week in Dalfsen. Dit is te weinig om de inkoopfunctie te professionaliseren, iets wat de gemeente wel ambieert. De inkoopcoördinator heeft momenteel alleen tijd om de inhuurformulieren te controleren en om ad hoc advies te geven. De rol die in het inkoop- en aanbestedingsbeleid voor de coördinator is beschreven, kan de huidige coördinator niet waarmaken binnen de beperkte beschikbare tijd. Reden dat de inkoopfunctie beperkt is ingevuld, is dat de gemeente in overleg is met het Shared Service Centre in Zwolle om bij hen aan te sluiten voor de inkoopfunctie. De komst van de inkoopcoördinator per 1 januari 2015 heeft er in elk geval voor gezorgd dat er meer structureel aandacht is voor de procedures bij specifieke inhuur.

De gemeente kent geen norm dat inhuur niet langer dan een half jaar mag duren. Het aanbestedingsbeleid 2009 stelde als voorwaarde dat niet langer mag worden ingehuurd dan vier tot vijf jaar. Deze termijn is niet meer terug te vinden in het nieuwe aanbestedingsbeleid, maar deze wordt nog wel door gesprekspartners als norm herkend. In negen van de elf dossiers die bestudeerd zijn duurde de inhuur langer dan een half jaar. Bij twee dossiers duurde de inhuur één jaar en bij één dossier ging het om inhuur voor vier jaren.

Als inhuur lang duurt komt dit meestal door verlengingen van de inhuur, ook bij deze drie dossiers. Ook bij vier andere dossiers die wij bestudeerd hebben, is de inhuur tussentijds verlengd. In één geval werd de inhuur in 'korte blokken' afgesproken, waarbij na elk blok bij tevredenheid nogmaals werd ingehuurd. Ook tijdens gesprekken is aangegeven dat verlenen vooral gebeurt wanneer de taken nog steeds vervuld moeten worden en wanneer de ingehuurde naar tevredenheid functioneert. Bij de inhuur voor vier jaren ging het om een grootschalig project waarvan al bekend was dat het lang ging duren, maar waarbij uiteindelijk ook verlengd moest worden omdat het nog langer duurde. Bij een derde voorbeeld werd verlengd omdat de ziekte van een vaste medewerker langer duurder dan gedacht. In de overige gevallen is er geen specifieke reden genoemd voor verlenging.

Er is geen beleid vastgesteld over de evaluatie van inhuur. Daardoor verschilt het per eenheid of er geëvalueerd wordt en op welke manier. Bij de managers die aangeven wel te evalueren, gaat het feitelijk niet om evaluatie van inhuur, maar om een functioneringsgesprek. Soms vindt dit gesprek op initiatief plaats van het bureau dat de ingehuurde levert. Ook wordt soms door managers geïnformeerd hoe de ingehuurde functioneert op de afdeling. Dit kan echter niet gezien worden als een evaluatie van de doeltreffendheid van de inhuur. Bij evaluatie over inhuur zou het meer moeten gaan over de vraag of de inhuur in dit geval noodzakelijk was gedurende de hele periode, of het doel dat beoogd was met de inhuur is behaald, of wellicht een andere persoon of andere deskundigheid gewenst was en of in soortgelijke gevallen in de toekomst ook ingehuurd zou moeten worden.

Als de inhuur van een bepaald persoon niet bevallen is, wordt dat via het managementoverleg gedeeld met de andere managers. Het wordt niet vastgelegd, maar informeel is iedereen van elkaars ervaringen op de hoogte. Als de inhuur niet blijkt te bevallen voordat de inhuurperiode is afgerond, wordt de ingehuurde ook wel eens eerder weggestuurd. Het is een aantal keren voorgekomen dat bij het desbetreffende bureau om een andere medewerker is gevraagd. Ook is een keer geld teruggevraagd en gekregen.

## 4.5 Doeltreffendheid

Bij individuele inhuur worden niet bewust doelen afgesproken. Het doel bij vervanging is over het algemeen ‘het continueren van de werkzaamheden’ en bij specifieke deskundigheid inhuren is het doel bijvoorbeeld ‘specifieke kennis in huis halen’. Gesprekspartners geven aan dat de doelen wel scherper geformuleerd zouden kunnen worden voorafgaand aan de inhuur.

In de onderstaande tabel is per inhuurdossier opgenomen wat het doel van de inhuur was en in hoeverre dat doel bereikt is. De inhuurdossiers boden geen inzicht in de vraag of de doelen van de inhuur gerealiseerd zijn. Dit hebben we naderhand moeten reconstrueren door de eenheidsmanagers hier een oordeel over te laten uitspreken. De inhuur is doeltreffend te noemen als het doel dat beoogd werd met inhuur bereikt is en dit naar tevredenheid van de eenheidsmanager is gebeurd.

TABEL 4.5 DOELTREFFENDHEID VAN DE INHUUR, PER DOSSIER

Nr.	Aanleiding/reden	Doel	Doel bereikt?
1.	Projectmanager, specialistische kennis	Inhuur externe expertise	Ja Het project is via GOTIK getoetst. Plan is gedeeltelijk uitgevoerd en nog in uitvoering.
2.	Opvang reguliere werkzaamheden, vaste medewerker is tijdelijk elders gaan werken	Continueren werkzaamheden	Ja, werkzaamheden zijn naar tevredenheid uitgevoerd.
3.	Vervanging vanwege zwangerschap bij ruimtelijke ontwikkeling	Continueren werkzaamheden	Ja, werkzaamheden zijn naar tevredenheid uitgevoerd.
4.	Laten opstellen van een waterstructuurplan	Een goed waterstructuurplan met bijbehorende onderzoeken	Ja, er is een waterstructuurplan gemaakt en is onderdeel van de bestemmingsplanning.
5.	Ondersteuning in het verbetertraject planning & control	Ondersteuning planning & control	Ja, planning en control is aanzienlijk verbeterd.
6.	Vervanging vanwege ouderschapsverlof bij publiekszaken en vergunningverlening APV	Continueren werkzaamheden	Ja, werkzaamheden zijn naar tevredenheid uitgevoerd zodat na afloop inhuur vaste medewerker werkzaamheden weer kon hervatten.
7.	Implementatie van Lean werken, procesoptimalisatie	Opleiden, optimaliseren (leanen) en borgen van processen en het geven van een workshop	Ja, na drie Leantrajecten plus bijbehorende Lego-workshops, is besloten om het Lean Management toe te blijven passen binnen de gemeente Dalfsen. Dit betekende dat 5 collega's zijn opgeleid tot lean practitioner en zo kunnen de te leanen werkprocessen nu begeleid worden door interne begeleiders i.p.v. door externe inhuur.



8.	Uitvallen van vaste medewerker met specialistische kennis met betrekking tot het opstellen van bestemmingsplannen	Continueren werkzaamheden	Ja, de werkzaamheden die gedaan moesten worden zijn zeer goed uitgevoerd, hetgeen ook aanleiding was deze persoon een vaste baan bij de gemeente aan te bieden.
9.	Vervanging bij ziekte bij bestuur en communicatie	Continueren werkzaamheden	Ja, de werkzaamheden zijn naar tevredenheid uitgevoerd.
10.	Vervanging vanwege zwangerschapsverlof bij sociale zaken	Continueren werkzaamheden	<i>Onbekend.</i>
11.	Extra capaciteit nodig bij beleidsondersteuning WMO	Goede implementatie van nieuwe taken Wmo (met name hulp in het huishouden) en voortgang overige werkzaamheden	Ja, in zoverre dat contracteren van de zorg is gerealiseerd. Of het beleid t.a.v. hulp bij het huishouden optimaal is, is een andere vraag.

Hieruit blijkt dat de tevredenheid van de eenheidsmanagers over de inhuur, en daarmee de doeltreffendheid, groot is. Het gaat hierbij om de subjectieve doeltreffendheid: de doeltreffendheid die door de eenheidsmanagers wordt ervaren.

## 4.6 Conclusies uitvoeringspraktijk

De uitvoeringspraktijk van de inhuur van derden in 2013 en 2014 vond niet in alle gevallen overeenkomstig het beleid plaats. Verbeterpunten zijn de uitvoering van het uitnodigingsbeleid (opvragen offertes) en de invulling van de inkoopfunctie. Er wordt weloverwogen een keuze gemaakt of tot inhuur wordt overgegaan, deze keuze wordt in het managementteam besproken en er wordt eerst nadrukkelijk afgewogen of er geen andere mogelijkheden binnen de organisatie of bij andere gemeenten zijn.

De bekostiging van de inhuur vindt rechtmatig plaats; in alle dossiers bestond vooraf financiële dekking en er is sprake van kostenbewaking gedurende het inhuurtraject. De uitgaven voor inhuur van derden gerelateerd aan de totale personele kosten zijn passend aan de visie van de gemeente dat zij een kleiner ambtenarenapparaat willen en een grotere flexibele schil.

De gemeente heeft verschillende maatregelen genomen om de doelmatigheid van de inhuur te vergroten. Er wordt gekeken binnen de gemeentelijke organisatie en bij omliggende gemeenten of capaciteit beschikbaar is voordat wordt overgegaan tot inhuur. Als er wordt ingehuurd, wordt eerst een kandidaat gezocht via 'Talentenregiohuurtin' via Driessen. De eenheidsmanagers zijn bekend met deze stappen en vinden de procedures in de meeste gevallen werkbaar. Soms wordt hiervan afgeweken wanneer eenheidsmanagers denken dat de gevraagde kennis niet beschikbaar zal zijn en zij al een andere kandidaat kennen. Bij het verlengen van inhuur wordt niet altijd heroverwogen of inhuur nog noodzakelijk is.

De doeltreffendheid zoals deze door de eenheidsmanagers wordt ervaren is goed te noemen. Inhuur voldoet over het algemeen aan de verwachtingen en wanneer dat niet het geval is, worden hier consequenties aan verbonden en wordt de negatieve ervaring in het

managementteam besproken. De doeltreffendheid is objectief niet vast te stellen, omdat geen doelen worden gesteld voorafgaand aan de inhuur.

# Omvang vergeleken met andere gemeenten

## 5.1 Inleiding

Pro Facto heeft diverse rekenkameronderzoeken uitgevoerd naar inkoop, aanbesteding en de inhuur van personeel. Door deze onderzoeken hebben we goed zicht op de keuzes die gemeenten in hun beleid maken over hun rolopvatting en de verhouding tussen het vaste personeel en de flexibele schil.

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, kunnen gemeenten ervoor kiezen om zoveel mogelijk taken in eigen beheer uit te voeren, maar gemeenten kunnen er ook voor kiezen om relatief weinig ambtenaren in dienst te hebben en een relatief groot gedeelte van de taken uit te besteden aan derden (*regierol*). De gemeente Dalfsen heeft niet uitdrukkelijk gekozen voor een regierol, maar wel voor een wat kleiner ambtenarenapparaat met een grotere flexibele schil. Het voordeel daarvan is dat de gemeente niet alle specifieke kennis zelf in huis hoeft te hebben; per taak kan een gespecialiseerde organisatie of persoon worden ingehuurd. De regierol is niet beter of slechter dan het uitvoeren van zoveel mogelijk taken in eigen beheer. Gevolg van een regierol is dat het inhuurpercentage – dat berekend wordt door de verhouding tussen de loonsom en de inhuurkosten te vergelijken – hoger is dan bij gemeenten die zoveel mogelijk taken in eigen beheer uitvoeren.

Hieronder wordt ingegaan op verhouding tussen de loonsom en de inhuurkosten in vergelijking met andere gemeenten.

## 5.2 Omvang van inhuur in verschillende gemeenten

We vergelijken het inhuurpercentage van de gemeente Dalfsen met gemeenten waar we zelf eerder onderzoek hebben uitgevoerd, omdat we precies weten hoe deze inhuurpercentages zijn berekend. Daarnaast gaat het met uitzondering van de gemeente Deventer bij alle onderzochte gemeenten om gemeenten met een vergelijkbare omvang als de gemeente Dalfsen. In de onderstaande tabel zijn de inhuurpercentages per gemeente opgenomen:

TABEL 5.1 INHUURPERCENTAGES VAN GEMEENTEN

Gemeente + inwonertal per 1-1-2015	Inhuurpercentage, gerelateerd aan loonsom
Dalfsen, 27.677 inwoners	17,4% (2013) 19,7% (2014)
Achtkarspelen, 27.988 inwoners	15,1% (2008) 16,3% (2009)
Dongeradeel, 23.983 inwoners	9,4% (2008) 10,2% (2009)
Kollumerland, 12.835 inwoners	11,9% (2008) 8,5% (2009)
Tytsjerksteradiel, 31.957 inwoners	12,3% (2009)
Nunspeet, 26.744 inwoners	21,5% (2008)
Elburg, 22.843 inwoners	14,6% (2007) 17,7% (2008)
Oldebroek, 23.001 inwoners	21,2% (2007) 15,7% (2008)
Putten, 24.377 inwoners	15,4% (2007) 15,1% (2008)
Deventer, 98.540 inwoners	19,4% (2010) 16,5% (2011)

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat er drie gemeenten zijn met lage inhuurpercentages, namelijk de gemeente Dongeradeel, Kollumerland en Tytsjerksteradiel. De gemeenten Dongeradeel en Tytsjerksteradiel hebben beiden als uitgangspunt dat taken zoveel mogelijk door het eigen personeel uitgevoerd worden, wat dit lage percentage verklaart. De percentages van de andere gemeenten in de tabel zijn vergelijkbaar met elkaar en variëren van 14,6% tot 21,5%. De gemeente Dalfsen valt ongeveer in het midden qua percentages. Twee gemeenten met een vergelijkbare rolopvatting als de gemeente Dalfsen zijn de gemeente Achtkarspelen en de gemeente Nunspeet, zij hebben respectievelijk een lager en hoger percentage dan de gemeente Dalfsen.

De inhuurpercentages variëren per jaar; de gemeente Oldebroek huurde bijvoorbeeld in 2007 voor een hoger bedrag in dan in 2008 en had derhalve in dat jaar ook een hoger inhuurpercentage, wat veroorzaakt werd door een aantal moeilijk vervulbare functies. De gemeente Dalfsen heeft in 2014 een hoger percentage dan in het jaar 2013. Dit wordt veroorzaakt door meer inhuur vanwege de drie decentralisaties. Dat dit voor meer gemeenten geldt, blijkt uit de Personeelsmonitor van AenO; de deelnemende gemeenten hebben gemiddeld 1% meer uitgegeven aan externe inhuur in 2014 ten opzichte van 2013. Bij gemeenten van vergelijkbare grootte als de gemeente Dalfsen is de inhuur, net als in Dalfsen, gestegen met 2%.<sup>10</sup>

Het beheersen van de inhuur van derden is ook rijksbreed een aandachtspunt. Het inhuurpercentage van het ministerie van BZK bedroeg in 2013 25% en in 2014 23,3% (inclusief de rijksbreed opererende agentschappen).<sup>11</sup> Het percentage van de gemeente Dalfsen ligt hieronder.

<sup>10</sup> AenO, Personeelsmonitor 2014, p. 51. Wij hebben geen gebruik gemaakt van de Personeelsmonitor om cijfers te vergelijken, omdat de percentages in de Personeelsmonitor op andere wijze tot stand zijn gekomen dan onze eigen percentages, waardoor het niet vergelijkbaar is.

<sup>11</sup> Rijksbegroting 2013 en 2014.

### 5.3 Conclusie omvang

Hoeveel wordt ingehuurd is afhankelijk van de rolopvatting die de gemeente kiest. De gemeente Dalfsen kiest niet uitdrukkelijk voor een regierol, maar wel voor een wat kleiner ambtenarenapparaat met een grotere flexibele schil. Dit heeft tot gevolg dat meer wordt ingehuurd dan in een gemeente die kiest voor een ambtenarenapparaat dat alle taken zelf uitvoert. De gemeente Dalfsen valt vergeleken met andere gemeenten die een regierol kiezen qua inhuurpercentage in het midden. De cijfers van de gemeente Dalfsen lijken gelet op de strategie van de gemeente alleszins acceptabel.

## Conclusie en aanbevelingen

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst op hoofdlijnen een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag door middel van een aantal conclusies (paragraaf 6.2). Daarna worden de onderzoeksvragen beantwoord en het beleid beoordeeld aan de hand van de in paragraaf 2.2 gestelde normen (paragraaf 6.3). Het hoofdstuk sluit af met enkele aanbevelingen (paragraaf 6.4).

### 6.2 Conclusies

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is rechtmatig en toepasbaar. De eenheidsmanagers zijn bekend met de procedures en vinden deze werkbaar. Het beleid is niet volledig, want de administratie van documenten in het dossier en de evaluatie van inhuurtrajecten zijn niet geregeld in het beleid. De gemeente heeft een duidelijke langetermijnvisie geformuleerd ten aanzien van de inhuur van derden en handelt hier ook naar. In de visie wordt niet ingegaan op de gewenste verhouding tussen het vaste personeel en de flexibele schil. Daar is bewust voor gekozen omdat de gemeente geen kostengedreven beleid wil voeren, maar goed onderbouwde keuzes per geval wil maken. De uitgaven voor inhuur van derden zijn passend bij de rolopvatting die de gemeente heeft, namelijk een gemeente met een kleiner ambtenarenapparaat en een grotere flexibele schil.

De uitvoeringspraktijk was tijdens de onderzoeksperiode 2013-2014 niet op alle onderdelen in overeenstemming met het beleid. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de inhuur niet rechtmatig plaatsvond, maar er werd in mindere mate aandacht besteed aan de procedures. Uit de dossierstudie blijkt dat het opvragen van offertes regelmatig achterwege blijft en dit is bevestigd in de interviews. Daarnaast is de rol van de inkoopcoördinator zoals deze in het beleid is beschreven niet ingevuld en daardoor werden bijvoorbeeld inkoopformulieren niet structureel bekeken op inkoopaspecten. De kostenbewaking van inhuur was tijdens de onderzoeksperiode al goed op orde. In eerste instantie zijn de eenheidsmanagers als budgethouders hiervoor verantwoordelijk, maar ook de directie bewaakt dit en P&O eveneens door het vaststellen van de vervangingsbudgetten. Er wordt niet ingehuurd zonder dat budget beschikbaar is.

In algemene zin is het inhuurbeleid en de uitvoering daarvan in de gemeente Dalfsen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend te noemen. Er wordt weloverwogen een keuze gemaakt of tot inhuur wordt overgegaan, deze keuze wordt in het managementteam besproken en er wordt eerst nadrukkelijk afgewogen of er geen andere mogelijkheden binnen de organisatie of bij andere gemeenten zijn. Er zijn randvoorwaarden gecreëerd voor een doelmatige inhuur, zoals enkele raamcontracten. Met andere (detachings)bedrijven waar ook regelmatig bij ingehuurd wordt, zijn geen raamcontracten gesloten. Over de doeltreffendheid geven de eenheidsmanagers aan dat de individuele inhuur meestal aan de verwachtingen voldoet en wanneer dat niet het geval is, worden hier consequenties aan verbonden en wordt de negatieve ervaring in het managementteam besproken. Langdurige inhuur vindt onder andere plaats bij de inhuur van projectleiders. De huidige Talentenregio blijkt hiervoor onvoldoende geschikt om gekwalificeerd personeel te vinden.

Vanaf de reorganisatie per 1 januari 2015 is de uitvoeringspraktijk verbeterd. De inkoopfunctie is sindsdien verbeterd; de zichtbaarheid van de inkoopcoördinator op de werkvloer voor één dag per week zorgt ervoor dat hij beter gevonden wordt. Hij kan op deze manier ook zelf de inhuur controleren. Hierdoor worden, zo blijkt uit de gesprekken, ook de inkoopprocedures beter uitgevoerd. De omvang van de inkoopfunctie blijft te beperkt om de rol die in het beleid is omschreven te kunnen vervullen, maar voor deze invulling is mede gekozen omdat in de toekomst mogelijk aangesloten gaat worden bij het Shared Service Centre in Zwolle voor onder andere inkoop. Hoewel de uitvoering verbeterd is en procedures beter worden nageleefd sinds de reorganisatie, blijft een aantal verbeterpunten mogelijk. Zo wordt de inhuur niet of nauwelijks geëvalueerd, wordt de inhuur regelmatig verlengd zonder andere opties te verkennen en wordt nog steeds afgeweken van het beleid om offertes op te vragen. Ook is het aan te bevelen meer raamcontracten of aanbestedingsovereenkomsten te sluiten, omdat de huidige mogelijkheden niet volledig aansluiten op de wensen van de eenheidsmanagers.

### 6.3 Toetsing aan het normenkader

In de onderstaande tabel worden het inhuurbeleid en de uitvoering beoordeeld aan de hand van de in hoofdstuk 2 benoemde normen per deelvraag. In de tweede kolom is aangegeven hoe op de normen gescoord wordt. Wanneer aan de norm voldaan wordt is dit met een (+) aangegeven. Bij een (+/-) voldoet het beleid of de praktijk niet geheel maar wel voldoende, bij een (-) wordt het aspect onvoldoende beoordeeld.

DEELVRAGEN	NORMEN	OOORDEEL	TOELICHTING
<b>Het gemeentelijk inhuurbeleid</b>			
1. Wat is het geschreven beleid over inhuur van derden in de gemeente?	Het beleid regelt in elk geval:	+	<p>Er is geschreven beleid: de Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014. Het beleid regelt vier van de genoemde normen. De administratie van inhuur en de evaluatie van inhuur zijn niet voldoende opgenomen in het beleid.</p> <p>Het ongeschreven beleid is beschreven in paragraaf 3.4 en is niet in tegenspraak met het geschreven beleid.</p>
2. Welk ongeschreven beleid kent de gemeente?	- wie in welke gevallen beslissings- en budgetbevoegd zijn	+	
	- de bekostiging (dekking) van de inhuur	-	
	- de administratie ervan (informatie en stukken die dossiers dienen te bevatten)	+	
	- selectie- en gunningscriteria	+	
	- criteria in welke situaties of omstandigheden wel of niet tot inhuur mag worden overgegaan	-	
	- evaluatie	-	



<p>3. Welke normen, doelstellingen en uitgangspunten liggen ten grondslag aan en zijn geëxpliciteerd in het (geschreven en ongeschreven) inkoop- en aanbestedingsbeleid?</p> <p>4. Sluiten de normen, doelstellingen en uitgangspunten uit dit beleid aan bij de bredere beleidsdoelen van de gemeenten?</p> <p>5. Is het (geschreven en ongeschreven) beleid in overeenstemming met Europese en nationale wet- en regelgeving?</p>	<p>Het beleid is volledig, rechtmatig, toepasbaar, doelmatig en hangt samen met het personeelsbeleid en andere beleidsterreinen.</p>	<p>+</p>	<p>De normen, doelstellingen en uitgangspunten in het beleid zijn beschreven in paragraaf 3.3.</p> <p>Het beleid is rechtmatig, toepasbaar, doelmatig en hangt samen met het personeelsbeleid.</p> <p>Er zijn geen aanwijzingen dat de normen, doelstellingen en uitgangspunten van het inhuurbeleid tegenstrijdig zijn met andere beleidsterreinen.</p> <p>Het beleid is in overeenstemming met Europese en nationale wet- en regelgeving.</p>
<p>6. Welke visie heeft de gemeente geformuleerd ten aanzien van de verhouding tussen het vaste personeel en de flexibele schil?</p>	<p>De gemeente heeft een langetermijnvisie geformuleerd waarin wordt ingegaan op de gewenste verhouding tussen het vaste personeel en de flexibele schil.</p>	<p>+</p>	<p>De gemeente heeft een langetermijnvisie geformuleerd waarin wordt ingegaan op de wens om de flexibele schil de komende jaren te vergroten en het vaste personeel te verkleinen.</p>
<p><b>Uitvoering van het beleid</b></p>			

<p>7. In hoeverre is de uitvoeringspraktijk conform het vastgestelde beleid (rechtmatigheid)?</p>	<p>De praktijk is overeenkomstig het beleid.</p>	<p>+/-</p>	<p>De uitvoeringspraktijk vindt niet altijd overeenkomstig het beleid plaats. Verbeterpunten zijn de uitvoering van het uitnodigingsbeleid en de invulling van de inkoopfunctie.</p>
<p>8. In welke mate is sprake van een flexibele schil voor de inhuur van derden, op welke wijze wordt deze gecreëerd en is naar het oordeel van betrokkenen sprake van voldoende flexibiliteit om derden in te huren?</p>	<p>De totale inhuur is lager dan de (eventuele) uiterste grens die is gesteld aan de verhouding tussen inhuur en loonsom.</p> <p>Voor elke inhuur is vooraf financiële dekking aanwezig. Daarnaast is sprake van kostenbewaking gedurende het inhuur traject.</p> <p>Bij overschrijdingen van het budget wordt dit gemotiveerd.</p> <p>De uitgaven voor inhuur van derden gerelateerd aan de totale personele kosten zijn passend aan de visie van de gemeente hierop.</p>	<p>n.v.t.</p> <p>+</p> <p>+/-</p> <p>+</p>	<p>Er is geen kwantitatieve norm gesteld ten aanzien van de uiterste grens die is gesteld aan de verhouding tussen inhuur en loonsom, dus dit kan niet worden beoordeeld. Er is een flexibele schil gecreëerd per 1 januari 2015.</p> <p>Voor elke inhuur is vooraf financiële dekking aanwezig. Daarnaast is sprake van kostenbewaking gedurende het inhuur traject.</p> <p>Overschrijdingen van grootboekposten worden gemotiveerd. Overschrijding van inhuurbudget zonder gevolgen voor grootboekposten wordt niet gemotiveerd.</p> <p>De uitgaven voor inhuur van derden gerelateerd aan de totale personele kosten zijn passend aan de visie van de gemeente dat zij een kleiner ambtenarenapparaat willen en een grotere flexibele schil.</p>

<p>9. Vindt de inhuur van derden doelmatig plaats?</p>	<p>Er wordt eerst naar oplossingen binnen de gemeentelijke organisatie als geheel gezocht voordat tot inhuur wordt overgegaan.</p> <p>Voor elke inhuur bestaat een duidelijk argument of aanleiding om tot inhuur over te gaan.</p> <p>Er worden meerdere offerteverzoeken gedaan, in ieder geval wanneer het beleid dat voorschrijft.</p> <p>De inhuur vindt qua kosten en tijdsbeslag voor de gemeente plaats tegen zo gunstig mogelijke (financiële) voorwaarden en omstandigheden.</p> <p>Inhuur vindt niet langer plaats dan nodig (niet meer dan 6 maanden).</p>	<p>+/-</p> <p>+</p> <p>-</p> <p>+/-</p> <p>-</p>	<p>Eenheidsmanagers zijn op de hoogte van de regel dat eerst naar oplossingen binnen de gemeentelijke organisatie als geheel wordt gezocht voordat tot inhuur wordt overgegaan. Dit gebeurt niet altijd.</p> <p>Voor elke inhuur bestaat een duidelijk argument of aanleiding om tot inhuur over te gaan.</p> <p>Er worden niet altijd meerdere offerteverzoeken gedaan wanneer het beleid dat voorschrijft.</p> <p>De gemeente heeft maatregelen getroffen om tegen zo gunstig mogelijke (financiële) voorwaarden en omstandigheden te kunnen inhuren, maar er zouden meer contracten en afspraken gemaakt kunnen worden met diverse aanbieders.</p> <p>Inhuur vindt regelmatig langer dan 6 maanden plaats. In het oude beleid was afgesproken dat niet langer dan 4 á 5 jaar ingehuurd mocht worden.</p>
--	--	--	---

<p>10. Worden er in individuele gevallen of in algemene zin doelstellingen geformuleerd voor de inhuur van derden?</p> <p>11. Is de inhuur van derden doeltreffend?</p>	<p>In het beleid zijn doelstellingen opgenomen voor de inhuur van derden.</p> <p>In individuele gevallen wordt het te behalen resultaat of doel schriftelijk vastgelegd, evenals de kosten en de doorlooptijd van de inhuur.</p> <p>De inhuur wordt achteraf door de opdrachtgever intern en/of met de opdrachtnemer geëvalueerd. Het doel van de inhuur is gerealiseerd.</p> <p>Er worden afspraken gemaakt met de opdrachtnemer wat er wordt gedaan wanneer het werk niet goed is gedaan.</p>	<p>+</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>+</p> <p>+/-</p>	<p>In het beleid zijn doelstellingen opgenomen voor de inhuur van derden.</p> <p>In individuele gevallen wordt het te behalen resultaat of doel niet voldoende schriftelijk vastgelegd, evenals de kosten en de doorlooptijd van de inhuur.</p> <p>De inhuur wordt achteraf niet door de opdrachtgever intern en/of met de opdrachtnemer geëvalueerd.</p> <p>Het doel van de inhuur is volgens eenheidsmanagers gerealiseerd.</p> <p>Er worden in toenemende mate afspraken gemaakt met de opdrachtnemer wat er wordt gedaan wanneer het werk niet goed is gedaan.</p>
<p><b>Vergelijking</b></p>			
<p>12. Hoe kan de verhouding tussen het vaste personeel en de flexibele schil van de gemeente Dalfsen worden beoordeeld vergeleken met andere gemeenten en met inachtneming van de visie van de gemeenten op de externe inhuur van personeel?</p>	<p>De uitgaven voor inhuur van derden gerelateerd aan de totale personele kosten zijn passend aan de visie van de gemeente hierop (zie ook de normen bij onderzoeksvraag 6 en 9).</p>	<p>+</p>	<p>De uitgaven voor inhuur van derden gerelateerd aan de totale personele kosten zijn passend aan de visie van de gemeente hierop.</p>

## 6.4 Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen. Per aanbeveling is aangegeven wanneer deze aan de directie is gericht en wanneer aan de gemeenteraad.

**1. Leg het stappenplan van het inhuurproces schriftelijk vast (directie)**

Toelichting 1: Hoewel het stappenplan bij alle eenheidsmanagers bekend is, is het aan te bevelen dit vast te leggen in het beleid. Benoem daarin expliciet de rollen van alle betrokkenen: de eenheidsmanagers, P&O, HRM, de inkoopcoördinator en de directie.

**2. Stel vooraf doelen vast bij individuele inhuur (directie)**

**3. Evalueer de inhuur volgens een vastgesteld format (directie)**

**4. Leg evaluatie vast in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (gemeenteraad)**

Toelichting 2, 3 en 4: Er worden niet expliciet doelen gesteld voorafgaand aan de inhuur. Dat maakt evalueren van inhuur lastig. Evalueren van inhuur gebeurt dan ook nauwelijks. Sommige eenheidsmanagers geven aan wel beoordelingsgesprekken te voeren, maar hier bestaat in de organisatie geen eenduidige lijn in. Door gebruik te maken van evaluatieformulieren kan de bewustwording ten aanzien van de inhuur van derden worden vergroot en kunnen positieve en negatieve ervaringen op een structurele wijze met andere managers, met de directie en met P&O gedeeld worden. Op dit moment worden ervaringen op meer informele wijze met elkaar gedeeld. Het verdient aanbeveling de evaluatieprocedure op te nemen in het beleid.

**5. Formuleer een eenduidige lijn ten aanzien van het verlengen van inhuur (directie)**

Toelichting 5: Er is geen duidelijke en eenduidige werkwijze hoe wordt omgegaan met het verlengen van inhuur. Elke eenheidsmanagers gaat hier anders mee om. Ook zijn de eenheidsmanagers niet eenduidig over de vraag wanneer sprake is van verlenging en wanneer sprake is van een nieuwe opdracht. Het is aan te bevelen het verlengen van inhuur te zien als een volledig nieuwe inhuurbeslissing, waardoor wederom het stappenplan doorlopen dient te worden (of een beperkte versie van het stappenplan). Belangrijk is in ieder geval om opnieuw te bekijken of inhuur nog noodzakelijk is of dat het op andere wijze kan worden opgelost.

Deze aanbeveling hangt samen met aanbeveling 2 en 3. Wanneer duidelijke en meetbare doelen worden gesteld per individuele inhuur, kan ook beter beoordeeld worden of inhuur nog noodzakelijk is en verlengd moet worden.

**6. Overweeg het opnemen van een norm hoe lang mag worden ingehuurd (directie en gemeenteraad)**

Toelichting 6: De inhuur vindt in een aantal gevallen plaats voor een langere periode. Indien dit bewust gebeurt en hier duidelijk afspraken over gemaakt zijn, hoeft langere inhuur in een organisatie waar flexibiliteit gewenst is geen probleem te zijn. Het vorige inkoop- en aanbestedingsbeleid bevatte een norm ten aanzien van de vraag hoe lang mag worden ingehuurd, namelijk niet langer dan vier á vijf jaar. In het huidige beleid is geen norm opgenomen, maar de oude norm wordt door sommige gesprekspartners nog geacht te bestaan. Heroverweeg deze norm ten aanzien van hoe lang mag worden ingehuurd en leg deze vast.

**7. Overweeg het opnemen van een norm wanneer overschrijdingen van inhuurbudgetten gerapporteerd moeten worden aan de raad (directie en gemeenteraad)**

Toelichting 7: De overzichten van inhuur die de gemeenteraad op dit moment ontvangt laten verschillende overschrijdingen zien van de vooraf ingeschatte kosten. Uit de interviews blijkt dat alleen overschrijdingen op grootboekposten gemotiveerd worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Overschrijdingen op kostenplaatsen kunnen binnen de grootboekposten verrekend worden met een andere kostenplaats. Door deze systematiek worden logischerwijs niet alle kleinere overschrijdingen aan de gemeenteraad voorgelegd. Het is evenwel aan te bevelen bij grotere verschillen tussen begroting en resultaat op de kostenplaats inhuur per grootboekcode dit wel te rapporteren aan de gemeenteraad, bijvoorbeeld wanneer op de grootboekpost meer dan €100.000,- wordt uitgegeven aan inhuur.

**8. Laat jaarlijks een evaluatie uitvoeren door de inkoopcoördinator aan de directie (directie)**

Toelichting 8: De rol van de inkoopcoördinator zoals beschreven in het beleid wordt op dit moment niet uitgevoerd. Het is aan te bevelen om de uitvoering van het inhuur- en aanbestedingsbeleid jaarlijks te laten evalueren door de inkoopcoördinator. Daarbij kunnen ook de aandachtspunten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen meegenomen worden. Op deze manier kan de adviserende rol van de inkoopcoördinator richting de directie meer handen en voeten gegeven worden.

**9. Zorg voor een eenduidige en complete wijze waarop de inhuurdossiers worden samengesteld (directie en gemeenteraad)**

Toelichting 9: In het beleid is opgenomen waarom het belangrijk is om een inhuurdossier bij te houden, maar er is niet in aangegeven welke stukken het dossier dient te omvatten. Leg vast in het beleid wat in het dossier moet zitten. Laat hiervan in ieder geval uitmaken: opdrachtbevestiging, opgevraagd offertes, selectiecriteria, motivering voor keuze.

**10. Sluit raamcontracten af met meer (detacherings)bureaus waar regelmatig door verschillende afdelingen medewerkers bij wordt ingehuurd. (directie)**

Toelichting 10: De gemeente heeft op dit moment een afspraak met een groot aantal gemeenten en de provincie om personeel uit te wisselen via de Talentenregio. Daarnaast is een aanbestedingsovereenkomst getekend met Driessen voor de inhuur van personeel. Het is aan te bevelen meerdere raamovereenkomsten of aanbestedingsovereenkomsten te sluiten met verschillende partijen, zodat voor bepaalde specialistische kennis ook via een aanbestedingsovereenkomst kan worden ingehuurd. Eenheidsmanagers huren vaak bij dezelfde bureaus mensen in, omdat zij weten dat dat bureau de gewenste expertise kan leveren. Omdat voor alle inhuur Driessen de eerste partij is, moeten zij echter toch eerst deze stap doorlopen en daarna nog meerdere offertes opvragen. Deze procedure zorgt ervoor dat regelmatig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

**11. Richt een projectleiderspool in (directie)**

Toelichting 11: Langdurige inhuur vindt onder andere plaats bij de inhuur van projectleiders. De huidige Talentenregio blijkt hiervoor onvoldoende geschikt. Het verdient aanbeveling om een projectleiderspool in te richten. Vanwege de omvang van de gemeente is het verstandig om dit in samenwerking met andere gemeenten op te zetten.

## Bijlage I

# Gesprekspartners

Jaco ter Avest, medewerker personeelszaken  
Hans Berends, gemeentesecretaris/algemeen directeur  
Jan Derksen, eenheidsmanager Maatschappelijke Ondersteuning  
Mark Duijtshoff, eenheidsmanager Publieksdienstverlening  
Ab Goeree, adjunct gemeentesecretaris/directeur  
Wilco Guldemon, eenheidsmanager Openbare Ruimte  
Paul Hoekstra, inkoopcoördinator  
Daniëlle de Krosse – Klein Woolthuis, medewerker personeelszaken  
Han Noten, burgemeester (portefeuillehouder personeel en organisatie)  
Bert Spies, eenheidsmanager Ruimtelijke Ontwikkeling  
Jan van der Weerd, interim eenheidsmanager Control en Resultaat  
Henry van der Woude, eenheidsmanager Bedrijfsvoering

## Bijlage II

# Bestudeerde documenten

- Algemene inkoopvoorwaarden 2015
- Coalitieakkoord 2014-2018
- Jaarrekening 2013
- Jaarrekening 2014
- Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid 2009
- Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014
- Overzichten van inhuur personeel, advieskosten en advieskosten grondbedrijf 2013 en 2014
- Programmabegroting 2013-2016
- Programmabegroting 2014-2017
- 'Sterker dichtbij', strategische verkenning bestuurlijke toekomst, 10 okt. 2011 (rapport Partners en Pröpper)
- Visiedocument directie en college, 'Nieuwe organisatiestructuur gemeente Dalfsen per 1 januari 2015', april 2014
- Wijzigingen inkoop- en aanbestedingsbeleid, twee keer 2015