

balans in de formatie

onderzoek naar de externe inhuur



Rekenkamer
BARENDRECHT

balans in de formatie

onderzoek naar de externe inhuur



Rekenkamer
BARENDRECHT

Voorwoord

Met de zware ombuigingstaakstellingen in het verschiet is de noodzaak om de begroting en meerjarencijfers kritisch door te lichten groot. Er zullen moeilijke keuzen –ook in de beleidsuitgaven- moeten worden gemaakt. Daarnaast zullen de uitvoeringskosten moeten worden teruggebracht. Veel coalitieakkoorden hebben op dit punt relatief forse bedragen ingeboekt. Ook het coalitieakkoord van Barendrecht roept het college op om een reductie aan te brengen. Die reductie betreft onder meer de externe inhuur.

Uit de cijfers blijkt dat Barendrecht de afgelopen jaren een meer dan forse inhuur van externen had, ook in relatie met vergelijkbare gemeenten. Tegelijkertijd laat Barendrecht een relatief lage formatie zien in vergelijking met andere gemeenten.

Deze onevenwichtigheid is het resultaat van een combinatie van een snelle ontwikkeling van dorp naar grootstedelijk gebied en een forse ambtelijke reorganisatie, waardoor tijdelijk beroep moest worden gedaan op externe inhuur. Het is zaak om zo snel mogelijk de externe inhuur in balans te brengen met de formatie, rekening houdend met de lange termijn ambities van Barendrecht.

Beheersing van de uitgaven voor externe inhuur begint bij een heldere definitie en een goede registratie. Door veel gemeenten wordt hier vooral gebruik gemaakt van de rijksbegrotingsvoorschriften 2009 over externe inhuur. Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen uitbesteding en externe inhuur, waarbij de aard van de aansturing relatie bepalend is voor het onderscheid. In de praktijk zijn de aansturing relaties echter veel minder duidelijk dan de voorschriften suggereren. Een te strikte toepassing zou betekenen dat de raad veel relevante informatie met betrekking tot externe inhuur zou missen en daardoor onvoldoende kan toezien op een effectieve beheersing. Het is om die reden dat de rekenkamer de aanbeveling doet om op dit punt de informatievoorziening aan de raad niet te zuinig op te vatten en de advieskosten in de rapportages mee te nemen.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Yiman Fung en José Westerman.

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Barendrecht

deel 1 bestuurlijke nota

1 inleiding bestuurlijke nota

9	1-1	aanleiding
9	1-2	doel- en vraagstelling
10	1-3	leeswijzer

2 conclusies en aanbevelingen

11	2-1	hoofdconclusies
11	2-2	toelichting hoofdconclusies
14	2-3	aanbevelingen

3 reactie en nawoord

15	3-1	reactie college van B en W
17	3-2	nawoord

deel 2 nota van bevindingen

1 inleiding

21	1-1	aanleiding
21	1-2	doel- en vraagstelling
22	1-3	afbakening en onderzoeksanpak
22	1-4	bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid
23	1-5	leeswijzer

2 omvang van inhuur en formatie

25	2-1	inleiding
25	2-2	omvang externe inhuur Barendrecht
25	2-3	formatieomvang
27	2-4	omvang externe inhuur in relatie tot formatieomvang
27	2-5	vergelijking met andere gemeenten

3 beleid en definitie inhuur

29	3-1	inleiding
29	3-2	beleid inhuur van externe deskundigheid
30	3-2-1	inhuurbeleid voor 2008
33	3-2-2	inhuurbeleid 2008-2009
34	3-2-3	inhuurbeleid vanaf 2010
36	3-3	definitie van inhuur

4 aard en omvang inhuur

39	4-1	inleiding
39	4-2	omvang van externe inhuur
41	4-3	registratie van externe inhuur

5 wijze van inhuur

43	5-1	inleiding
43	5-2	normen
44	5-3	casusselectie



46	5-4	bevindingen casusselectie beleidsopdrachten en projectmanagement
46	5-4-1	dossiervorming
47	5-4-2	toestemming B en W
48	5-4-3	prijs-kwaliteitverhouding
50	5-4-4	opdrachtformulering
51	5-4-5	inhuur of eigen uitvoering
51	5-4-6	monitoring
52	5-4-7	resultaat
52	5-4-8	evaluatie en benutting
53	5-5	bevindingen casusselectie onderzoeks- en adviesopdrachten

6 informatievoorziening raad

55	6-1	inleiding
55	6-2	frequentie informatievoorziening raad
56	6-3	inhoud verantwoording raad

deel 3 bijlagen

61	bijlage 1	onderzoeksverantwoording
64	bijlage 2	normenkader
66	bijlage 3	geïnterviewde en geraadpleegde personen
67	bijlage 4	geraadpleegde bronnen
68	bijlage 5	lijst van afkortingen

bestuurlijke nota

1 inleiding bestuurlijke nota

1-1 aanleiding

'Ter Horst wil norm voor inhuur personeel ministeries'¹, 'Utrecht boos over externe adviseur'². Uit deze krantenkoppen blijkt al dat de inhuur van externe deskundigheid zowel bij het rijk als bij gemeenten volop in de belangstelling staat. De reden hiervoor is dat de kosten van inhuur blijven stijgen en onbeheersbaar lijken. Expertise is vaak niet meer in eigen huis beschikbaar, zodat de overheid structureel afhankelijk dreigt te worden van inhuur van extern personeel.

Ook de gemeente Barendrecht maakt regelmatig gebruik van inhuur van externe deskundigheid, mede als gevolg van de hoge ambities van de gemeente op verschillende beleidsterreinen en de wijzigingen in de organisatie op het personele vlak in de afgelopen periode. De gemeenteraad van Barendrecht heeft hier regelmatig aandacht voor gevraagd. Het onderhavige onderzoek naar de inhuur van externen is om die reden opgenomen in het jaarplan 2009 van de Rekenkamer Barendrecht.

1-2 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer vast te stellen hoe het gemeentebestuur van Barendrecht de inhuur van externe deskundigheid heeft vormgegeven en of dit op een doelmatige en doeltreffende wijze plaatsvindt. Daarnaast wil de rekenkamer een bijdrage leveren aan de verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur.

Doelmatigheid heeft betrekking op de prijs-kwaliteitverhouding van de externe inhuur. Doeltreffendheid heeft betrekking op de mate waarin het vooraf bepaalde gewenste resultaat van de externe inhuur ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe heeft de gemeente Barendrecht het beleid ten aanzien van inhuur van externe deskundigheid vormgegeven en vindt deze op een doelmatige en doeltreffende wijze plaats en wordt de gemeenteraad hierover op de juiste manier geïnformeerd?

- 1 De centrale onderzoeksvraag is beantwoord met behulp van de volgende deelvragen:
- 2 Is er een beleid opgesteld met adequate regels voor de inhuur van externe deskundigheid en wordt er een adequate definitie van externe inhuur gehanteerd?
- 3 Wat is de aard en omvang van de inhuur in Barendrecht en worden de uitgaven hiervan op adequate wijze verantwoord in het financiële administratiesysteem?
- 4 Vindt de inhuur op goede wijze plaats?

¹ De pers, 11 juni 2009.

² Reformatorisch dagblad, 2 september 2009. Betreffende de inhuur van een externe coördinator luchtkwaliteit, die de gemeente gemiddeld 300.000 euro per jaar heeft gekost.

- a Is er bij de inkoop/aanbestedingsfase aangestuurd op de meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding?
- b Is de opdrachtformulering adequaat?
- c Wordt er tussentijds voldoende gemonitord op de inhuur?
- d Is het resultaat optimaal ten opzichte van de opdracht?
- e Is het resultaat benut?
- f Is er meerwaarde geleverd ten opzichte van uitvoering door de gemeente?
- 5 Op welke wijze verkrijgt de gemeenteraad informatie over de inhuur en gebeurt dit adequaat?

De normen die gehanteerd zijn bij het beantwoorden van de deelvragen zijn opgenomen in bijlage 2.

1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Het college van B en W en de gemeenteraad hebben gekozen voor een bepaalde definitie voor externe inhuur binnen de gemeente Barendrecht. Door deze definitie te hanteren blijven bepaalde kosten buiten beeld van de raad. De raad moet wel inzicht hierin hebben om te kunnen sturen op de formatieomvang in samenhang met de gemeentelijke taken.
- 2 De verhouding tussen de vaste formatieomvang en de omvang van externe inhuur is onevenwichtig.
 - a De externe inhuur in Barendrecht is hoog ten opzichte van de inhuur in andere gemeenten
 - b De vaste formatieomvang in Barendrecht is aan de lage kant afgezet tegen het normatieve kengetal voor gemeenten van deze omvang
- 3 Het college van B en W heeft het probleem van de hoge uitgaven met betrekking tot externe inhuur onderkend en heeft in de periode 2008-2009 interne beheersmaatregelen getroffen. Desondanks stelt de rekenkamer vast dat er onvoldoende interne beheersmaatregelen zijn genomen om de omvang van externe inhuur te beperken en een optimale prijs-kwaliteitverhouding te bereiken. Vanaf 2010 is het college van B en W voornemens om nieuwe beheersmaatregelen in te voeren.
 - a Er is geen integraal beleid op de externe inhuur. Vanaf 2010 is een kadernotitie externe inhuur van kracht met een financieel kader, maar een inhoudelijk afwegingskader ontbreekt.
 - b In de praktijk wordt er onvoldoende gestreefd naar een optimale prijs-kwaliteitverhouding bij externe inhuur.
 - c De dossiervorming is gebrekkig waardoor de werking van de genomen interne beheersmaatregelen niet is vast te stellen.
- 4 De verantwoordingsinformatie over inhuur die B en W aan de raad hebben gezonden, geeft de raad onvoldoende zicht op de omvang en aard van externe inhuur.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 Het college van B en W en de gemeenteraad hebben gekozen voor een bepaalde definitie voor externe inhuur binnen de gemeente Barendrecht. Door deze definitie te hanteren blijven bepaalde kosten buiten beeld van de raad. De raad moet wel inzicht hierin hebben om te kunnen sturen op de formatieomvang in samenhang met de gemeentelijke taken.
 - Met ingang van 2010 hanteert de gemeente Barendrecht een nieuwe definitie voor externe inhuur (zie paragraaf 3-2-3) welke door de raad en het college is vastgesteld.

- De kosten voor niet verplichte advies- en onderzoekswerkzaamheden vallen niet onder deze definitie en blijven zo onzichtbaar voor de raad. De raad kan daarom niet op deze kosten sturen.
 - De kosten voor inbesteding (inhuur van andere overheidsorganisaties en overige organisaties zonder winstoogmerk) vallen eveneens buiten de definitie. Inzicht in deze kosten is wel noodzakelijk om een goede afweging te kunnen maken voor de omvang van de vaste formatie.
 - De kosten die gerelateerd zijn aan uitbesteding vallen ook buiten de definitie. Ook in deze kosten is inzicht nodig om een afweging te kunnen maken over de omvang van de vaste formatie.
- 2 De verhouding tussen de vaste formatieomvang en de omvang van externe inhuur is onevenwichtig.
- a De externe inhuur in Barendrecht is hoog ten opzichte van de inhuur in andere gemeenten.
- In 2008 en 2009 heeft Barendrecht € 6,9 miljoen respectievelijk € 6,1 miljoen uitgegeven aan externe inhuur.
 - Hiermee bestond in Barendrecht in die twee jaren respectievelijk 48% en 39% van de loonkosten uit externe inhuur, dit is veel hoger dan in vergelijkbare gemeenten.
- b De vaste formatieomvang in Barendrecht is aan de lage kant afgezet tegen het normatieve kengetal voor gemeenten van deze omvang.
- Het normatieve kengetal volgens het bureau Berenschot ligt op 7 fte per 1.000 inwoners. (zie paragraaf 2-3).
 - Dit betekent dat Barendrecht volgens het Berenschot kengetal in 2008 en 2009 een normatieve formatie van 314 fte en respectievelijk 321 fte mocht hebben. In 2008 bedroeg de formatieomvang 285 fte en in 2009 295 fte.
- 3 Het college van B en W heeft het probleem van de hoge uitgaven met betrekking tot externe inhuur onderkend en heeft in de periode 2008-2009 interne beheersmaatregelen getroffen. Desondanks stelt de rekenkamer vast dat er onvoldoende interne beheersmaatregelen zijn genomen om de omvang van externe inhuur te beperken en een optimale prijs-kwaliteitverhouding te bereiken. Vanaf 2010 is het college van B en W voornemens om nieuwe beheersmaatregelen in te voeren.
- a Er is geen integraal beleid op de externe inhuur. Vanaf 2010 is een kadernotitie externe inhuur van kracht met een financieel kader, maar een inhoudelijk afwegingskader ontbreekt.
- Tot 2010 was er geen integraal beleid op externe inhuur in de gemeente Barendrecht.
 - Al vanaf 2005 is er binnen de gemeente Barendrecht een inkoop- en aanbestedingsbeleid, dat ook voor de inhuur van externe deskundigheid zou gelden. De uitwerking van dit inkoop- en aanbestedingsbeleid is echter onvoldoende toegesneden op de inhuur van externen.
 - Er is in de kadernotitie geen verwijzing naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid waardoor een koppeling nog steeds ontbreekt.
 - In de kadernotitie zijn taakstellende financiële kaders voor externe inhuur opgenomen. Een inhoudelijk afwegingskader op basis waarvan besloten kan worden

over een doelmatige en doeltreffende inzet van externe inhuur of een taak zelf uit te voeren ontbreekt echter.

- b In de praktijk wordt er onvoldoende gestreefd naar een optimale prijs-kwaliteitverhouding bij externe inhuur.
- Er wordt niet vastgelegd welke werkzaamheden een inhuurkracht moet uitvoeren. Tevens wordt er geen budget per inhuurkracht vastgesteld.
 - Om het vaststellen van budgetten en bewaking hiervan te verzekeren is het college van B en W voornemens om een pilotproject te starten met een verplichtingenadministratie.
 - In de dossiers is geen inhoudelijke afweging tussen het inhuren van een externe en het inzetten van eigen personeel opgenomen.
 - Er zijn binnen de gemeente Barendrecht slechts 2 raamcontracten afgesloten. Er zijn dus geen raamcontracten per vakgebied afgesloten. Het college van B en W heeft wel de intentie om vanaf 2010 in BAR verband meer raamcontracten af te sluiten.
 - Er is weinig tot geen benutting van bestaande raamcontracten. Meer dan 80% van de inhuur vindt plaats buiten de raamcontracten om, terwijl deze een bijdrage kunnen leveren aan de prijs-kwaliteitverhouding.
 - In de dossiers zijn geen documenten opgenomen inzake monitoring tijdens het inhuurproces en evaluatie na afloop van de inhuurperiode.
 - Uit het onderzoek blijkt dat er sprake was van het verschijnsel 'draaideurambtenaren' in Barendrecht. Ook werd er geen aandacht besteed aan inhuurkrachten die voor een lange periode zijn ingehuurd. De rekenkamer constateert dat dit niet alleen onwenselijk is in relatie tot het streven naar een optimale prijs-kwaliteitverhouding, maar het risico van belangenverstrengeling en een negatieve beeldvorming kunnen ook een rol spelen.
- c De dossiervorming is gebrekkig waardoor de werking van de genomen interne beheersmaatregelen niet is vast te stellen.
- De dossiervorming over externe inhuur is niet adequaat. Er is zelfs niet voor elke inhuurkracht een dossier aanwezig. Uit het onderzoek blijkt dat voor geen enkele van de externe inhuurkrachten een volledig dossier aanwezig was.
 - Als beheersmaatregel werd ingevoerd dat het directieteam en in sommige gevallen het college toestemming dient te geven voordat er mag worden ingehuurd. Aan de hand van het onderzoek kan de rekenkamer niet vaststellen dat dit in alle gevallen is gebeurd.
 - Binnen de ambtelijke organisatie is er geen afdeling die het volledig overzicht heeft van de inhuurkrachten en de vindplaats van de betrokken dossiers. Een centrale registratie van de externe inhuur ontbreekt vooralsnog.
 - Er is wel een financieel administratiesysteem waarin gegevens over externe inhuur staan. De uitgaven voor externe inhuur zijn echter niet altijd juist en consistent ingevoerd in het systeem.
- 4 De verantwoordingsinformatie over inhuur die het college van B en W aan de raad heeft gezonden, geeft de raad onvoldoende zicht op de omvang en aard van externe inhuur.
- Het college van B en W heeft de raad in 2009 de afgesproken kwartaalrapportages niet gestuurd. In 2008 was dit wel het geval.
 - De overzichten van externe inhuur zijn in de gestuurde kwartaalrapportages verschillend gepresenteerd.

- De begrijpelijkheid van de overzichten die aan de raad zijn gestuurd is voor verbetering vatbaar.

2-3 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot een aanbeveling aan de raad:

Verhouding vaste formatieomvang en externe inhuur:

Expliciteer de afweging tussen de omvang van de vaste formatie en de inzet van externe inhuur. Beslis hierbij welke taken de gemeente zelf structureel dient uit te voeren, welke taken incidenteel en/of kortdurend van aard zijn en welke taken de gemeente niet onder eigen beheer hoeft uit te voeren. Betrek hierbij de omvang en gewenste ambities van de gemeente.

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot een aantal aanbevelingen aan het college van B en W:

1 Definitiekeuze externe inhuur:

- Maak naast de kosten voor externe inhuur volgens de Barendrechtse definitie ook advies- en onderzoekskosten inzichtelijk voor de raad en geef de raad inzicht in de omvang van de kosten die gerelateerd zijn aan inbesteding en uitbesteding.

2 Interne beheersmaatregelen:

- Voeg een inhoudelijk afwegingskader in de kadernotitie externe inhuur toe zodat het mogelijk wordt om een adequate afweging te maken over de inzet van externe inhuur of het zelf uitvoeren van een taak.
- Maak een aansluiting tussen het vigerend inkoop- en aanbestedingsbeleid en de kadernotitie externe inhuur.
- Neem in de kadernotitie externe inhuur richtlijnen op betreffende 'draaideurambtenaren' en de duur van een inhuurperiode.
- Sluit raamcontracten af met meerdere aanbieders voor percelen/vakgebieden met het oog op verbetering op het gebied van prijs-kwaliteitverhouding.
- Breng de dossiervorming omtrent externe inhuur op orde. Draag zorg voor een volledig overzicht van externe inhuur en de betrokken dossiers en beleg de verantwoordelijkheid voor deze taak.
- Zorg voor periodieke interne controle op de uitgaven betreffende externe inhuur, waarbij de dossiervorming en het toepassen van de regels van het aanbestedingsbeleid expliciet de aandacht krijgen.

3 Verantwoordingsinformatie over externe inhuur:

- Gebruik een vast format voor de periodieke aanlevering van de verantwoordingsinformatie over externe inhuur aan de raad. Dit zal de vergelijkbaarheid en begrijpelijkheid ten goede komen.

3 reactie en nawoord

3-1 reactie college van B en W

Allereerst danken wij u voor het heldere onderzoeksrapport en de langere voorbereidingstijd die u ons heeft gegund om het rapport te bestuderen en te bespreken. Van deze mogelijkheid hebben wij dankbaar gebruik gemaakt. Door uw constructieve rapport hebben wij, als nieuw college, een duidelijk beeld gekregen over het verleden, de huidige stand van zaken en de verbeteringsmogelijkheden. Middels deze brief informeren wij u graag over onze conclusies.

Wij hechten eraan om allereerst aan te sluiten bij uw opmerking dat het vorige college de knelpunten heeft onderkend. Het vorige college heeft in 2008 aan de ambtelijke organisatie de opdracht gegeven om een verbetertraject in te zetten, nog voordat u met uw onderzoek was gestart. In 2009 heeft het college een werkgroep externe inhuur geïnstalleerd, die het proces is gaan monitoren en verbeteringsopties heeft aangedragen. Tevens heeft het vorige college een nieuwe kadernotitie vastgesteld, welke naar aanleiding van de discussie in de raad over uw rapport uiteraard nog aangepast kan worden. Deze acties hebben al resultaten opgeleverd. De uitgaven voor externe inhuur zijn drastisch gereduceerd, het proces is beheersbaarder, er is een centrale registratie van alle externe inhuur met een prognose van de kosten op jaarbasis en er wordt een betere afweging gemaakt vooraleer wordt overgegaan tot het inzetten van externen.

Wij zijn wat terughoudender over uw voorstellen om de definitie voor externe inhuur uit te breiden en een aparte informatiestroom op te zetten over de advies- en aanbestedingskosten. Deze kanttekening plaatsen wij omdat de raad juist af wil van dikke bestuursrapportages en gedetailleerde informatie welke separaat wordt toegezonden. De raad heeft er bij ons meerdere keren op aangedrongen om alleen over de hoofdlijnen van het beleid geïnformeerd te worden. Een uitzondering is gemaakt voor externe inhuur, omdat de uitgaven de laatste jaren flink zijn gestegen en aan de bestuurlijke ambitie meer gewicht is toegekend dan aan beheersing van de kosten. De raad wil hierin zelf meer balans aanbrengen en het proces volgen. Er is daarom bewust gekozen voor een beperkte definitie van externe inhuur. Een definitie waarvoor ook het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft gekozen. Daarentegen is de hoogte van de advies- en aanbestedingskosten voor de raad geen apart discussieonderwerp geweest. Wij hebben eveneens geen signalen ontvangen dat de raad ontevreden is over de huidige transparantie van deze kosten. Door vragen van de burgers kunnen de advieskosten wel fluctueren. Advies- en aanbestedingsbudgetten vormen een facet bij de discussie over de diverse taken, projecten en programma's en komen onder de aandacht van de raad als hij een keuze maakt over het beschikbaar te stellen budget en de daarvoor te realiseren doelstellingen. Een duidelijke koppeling tussen uitgaven en doelstellingen ontbrak in het verleden bij externe inhuur en lag ten grondslag aan de groei van de externe inhuurkosten.

Over een tweetal zaken willen wij eerst nog van gedachten wisselen met het management voordat wij een definitief standpunt innemen.

In eerste instantie denken wij dan aan de rol van de integrale manager in het inhuurproces. Bij de herinrichting van de organisatie naar een vraaggericht model is gekozen voor integraal management, het laag wegleggen van bevoegdheden en een platte organisatie. Deze uitgangspunten hanteren wij met het oog op het optimaliseren van de dienstverlening aan de klanten en het vermijden van bureaucratie. Hierdoor beslist de manager nu zelf over de capaciteit die hij inhuurt en de periode waarvoor hij inhuur wenselijk acht, met het oog op enerzijds de realisatie van de bestuurlijke opdrachten en anderzijds het handhaven van het kwaliteitsniveau van de beheerstaken. De manager beschikt over de meeste kennis om deze beslissing weloverwogen te nemen. De raad geeft de managers geen vrijbrief, maar legt procedurele en budgettaire beperkingen op en bepaalt de te realiseren doelstellingen. Wij kunnen nog niet overzien of de door u voorgestelde beleidskaders voor externe inhuur de managers extra handvatten zullen geven om een betere afweging te maken, maar staan wel open voor deze optie. Wij verzoeken de werkgroep externe inhuur om over uw aanbevelingen een advies uit te brengen.

Ten tweede onderkennen wij het belang van dossiervorming, verslaglegging en evaluatie van de inhuur. Hierin dient de ambtelijke organisatie nog zeker verbeteringen door te voeren. Gezien de beperkte omvang van onze gemeente en de wens van de raad om de formatie relatief gering te houden, zoeken wij nog naar een voor Barendrecht geschikte omvang van de administratieve organisatie voor de externe inhuur. Ook hierover verwachten wij een advies van de ambtelijke organisatie.

Wij onderschrijven uw conclusie dat er meer verbeteringen doorgevoerd moeten worden. Wij geven gehoor aan uw advies om eenduidiger en op vaste tijdstippen te rapporteren aan de raad. Ook nemen wij uw opmerking ter harte over de lage formatie in relatie tot de hoge inhuurkosten. Wij hebben inmiddels ingestemd met formatie-uitbreidingen bij Plan voor de structurele benodigde capaciteit bij de projecten, waardoor per saldo is bespaard op de uitgaven voor externe inhuur. De overige inhuur heeft, naar het zich nu laat aanzien, een incidenteel karakter waardoor het inruilen van inhuur voor formatie onwenselijk is.

Uw opmerkingen over aanbesteding zijn terecht. Aanbesteding maakt onderdeel uit van de bedrijfsvoering en heeft derhalve weinig aandacht gekregen in de raadsnotitie over de nieuwe kaders voor externe inhuur. Bij ons staat het hoog op de prioriteitenlijst. Dit jaar gaan wij de externe inhuur vanaf schaal 9 aanbesteden. Wij hebben de procedure in gang gezet. Vertraging is helaas opgetreden omdat wij samen met de gemeenten Ridderkerk en Albrandswaard een contract willen sluiten. Wij verwachten dat als wij gezamenlijk optreden gunstigere voorwaarden kunnen bedingen, zodat de extra voorbereidingstijd zich gaat terug verdienen. De aanbesteding bij vaste leveranciers zal vanaf het najaar een betere prijs-kwaliteitsverhouding opleveren en de administratieve organisatie verbeteren.

Wij danken u voor uw inbreng en gaan graag over dit onderwerp in debat met de raad.

3-2 nawoord

De rekenkamer dankt het college van B en W voor de reactie op het rapport. De rekenkamer is verheugd dat het college de aanbevelingen ter harte neemt, er serieus mee aan de slag gaat en zelfs al verbeteringen in gang heeft gezet.

Ten aanzien van de verantwoordingsinformatie aan de raad is het college van plan om eenduidiger en op vaste tijdstippen te rapporteren aan de raad. De rekenkamer waardeert dit voornemen, maar wil wel aangeven dat het gebruik van een vast format hierbij de vergelijkbaarheid en begrijpelijkheid ten goede zal komen. In de reactie van het college ziet de rekenkamer verder dat de werkgroep externe inhuur de aanbeveling inzake de interne beheersmaatregelen gaat uitwerken. We gaan er vanuit dat hierbij aandacht wordt besteed aan de verschillende aandachtspunten die de rekenkamer in de aanbeveling heeft opgenomen.

Het college van B en W geeft in zijn reactie aan terughoudender te zijn om de definitie voor externe inhuur uit te breiden en een aparte informatiestroom op te zetten over de advies- en aanbestedingskosten. Op dit punt wil de rekenkamer nogmaals benadrukken dat ze niet voorstelt om de definitie uit te breiden. Wel vindt de rekenkamer het van belang dat de kosten voor niet verplichte advies- en onderzoekswerkzaamheden, inbesteding en uitbesteding in kaart worden gebracht. Bij elkaar opgeteld gaat het om bedragen met een omvang van ruim € 2 miljoen in 2009. De rekenkamer acht het van belang om aan de uitgavenkant alle kostenstromen met betrekking tot externe inhuur volledig inzichtelijk te maken voor de raad. De rekenkamer is van mening dat een overzicht van advies- en aanbestedingskosten geen informatie op detailniveau betreft. De raad heeft de informatie nodig om een weloverwogen afweging te kunnen maken over de verhouding tussen de vaste formatieomvang en externe inhuur in samenhang met de gemeentelijke taken op de lange strategische termijn. Tevens is het van belang ook de uitgaven voor advies- en onderzoekskosten te beheersen en hier de aanbeveling over interne beheersmaatregelen op toe te passen.



nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

“Ter Horst wil norm voor inhuur personeel ministeries”³, ‘Utrecht boos over externe adviseur’⁴. Uit deze krantenkoppen blijkt al dat de inhuur van externe deskundigheid zowel bij het rijk als bij gemeenten volop in de belangstelling staat. De reden hiervoor is dat de kosten van inhuur blijven stijgen en onbeheersbaar lijken. Expertise is vaak niet meer in eigen huis beschikbaar, zodat de overheid structureel afhankelijk dreigt te worden van inhuur van extern personeel.

Ook de gemeente Barendrecht maakt regelmatig gebruik van inhuur van externe deskundigheid, mede als gevolg van de hoge ambities van de gemeente op verschillende beleidsterreinen en de wijzigingen in de organisatie op het personele vlak in de afgelopen periode. De gemeenteraad van Barendrecht heeft hier regelmatig aandacht voor gevraagd. Het onderhavige onderzoek naar de inhuur van externen is om die reden opgenomen in het jaarplan 2009 van de Rekenkamer Barendrecht.

1-2 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer vast te stellen hoe het gemeentebestuur van Barendrecht de inhuur van externe deskundigheid heeft vormgegeven en of dit op een doelmatige en doeltreffende wijze plaatsvindt. Daarnaast wil de rekenkamer een bijdrage leveren aan de verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur.

Doelmatigheid heeft betrekking op de prijs-kwaliteitverhouding van de externe inhuur. Doeltreffendheid heeft betrekking op de mate waarin het vooraf bepaalde gewenste resultaat van de externe inhuur ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe heeft de gemeente Barendrecht het beleid ten aanzien van inhuur van externe deskundigheid vormgegeven en vindt deze op een doelmatige en doeltreffende wijze plaats en wordt de gemeenteraad hierover op de juiste manier geïnformeerd?

- 1 De centrale onderzoeksvraag is beantwoord met behulp van de volgende deelvragen:
- 2 Is er een beleid opgesteld met adequate regels voor de inhuur van externe deskundigheid en wordt er een adequate definitie van externe inhuur gehanteerd?
- 3 Wat is de aard en omvang van de inhuur in Barendrecht en worden de uitgaven hiervan op adequate wijze verantwoord in het financiële administratiesysteem?

³ De pers, 11 juni 2009.

⁴ Reformatorisch dagblad, 2 september 2009. Betreffende de inhuur van een externe coördinator luchtkwaliteit, die de gemeente gemiddeld 300.000 euro per jaar heeft gekost.

- 4 Vindt de inhuur op goede wijze plaats?
 - a Is er bij de inkoop/aanbestedingsfase aangestuurd op de meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding?
 - b Is de opdrachtformulering adequaat?
 - c Wordt er tussentijds voldoende gemonitord op de inhuur?
 - d Is het resultaat optimaal ten opzichte van de opdracht?
 - e Is het resultaat benut?
 - f Is er meerwaarde geleverd ten opzichte van uitvoering door de gemeente?
- 5 Op welke wijze verkrijgt de gemeenteraad informatie over de inhuur en gebeurt dit adequaat?

De normen die gehanteerd zijn bij het beantwoorden van de deelvragen zijn opgenomen in bijlage 2.

1-3 afbakening en onderzoeksaanpak

Er zijn verschillende definities van externe inhuur in omloop. De rekenkamer hanteert in dit onderzoek naast de definitie van de gemeente Barendrecht (welke is vastgesteld door de gemeenteraad en het college) een eigen definitie van externe inhuur. De gehanteerde definitie komt van de rijksoverheid en luidt:

Externe inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, middels het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, waarop door de opdrachtgever mede gestuurd wordt.

De reden voor de keuze van deze definitie is uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Sinds 2008 is er in Barendrecht bij de raad veel aandacht gekomen voor externe inhuur. Binnen de gemeente hebben zich vanaf 2008 ook een aantal ontwikkelingen voorgedaan die van belang zijn voor de externe inhuur. De rekenkamer heeft er daarom voor gekozen om dit onderzoek voornamelijk te richten op de periode vanaf 2008. Hierbij zijn recente ontwikkelingen zo veel mogelijk in het onderzoek verwerkt.

Bij een deel van dit onderzoek is gebruik gemaakt van een casusselectie. Hierbij zijn 30 inhuurprocessen van verschillende afdelingen geselecteerd. Het gaat hierbij om inhuurprocessen die zijn afgerond in 2008/2009. Meer over de casusselectie is te vinden in hoofdstuk 5 en in de onderzoeksverantwoording (bijlage 1).

1-4 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid

In de onderzoeksperiode was de heer M.J. Schreurs als wethouder verantwoordelijk voor de portefeuille financiën en personeel en organisatie. In de periode 2010-2014 is de heer B. Nootenboom als wethouder belast met de portefeuille financiën en organisatie en dienstverlening. Op ambtelijk niveau zijn er verschillende budgethouders die elk verantwoordelijk zijn voor de inhuur in hun eigen team of afdeling. In 2008 is daarnaast de werkgroep inhuur tot stand gekomen.

In de werkgroep inhuur zitten de volgende personen: de directeur bedrijfsvoering en dienstverlening, een concerncontroller, een personeelsadviseur, een medewerker van de afdeling financiën en een medewerker van de afdeling inkoop. De werkgroep is ontstaan om te zorgen dat er meer inzicht in de kosten van inhuur komt. De werkgroep komt één keer per zes weken bijeen. Naast de werkgroep is in Barendrecht met ingang van januari 2010 een stuurgroep externe inhuur geïnstalleerd, waarin de

portefeuillehouder P&O, de directeur bedrijfsvoering en de senior adviseurs van Financiën en P&O participeren

1-5 leeswijzer

Dit rapport begint met een hoofdstuk over de omvang van de externe inhuur in de gemeente Barendrecht in vergelijking tot andere gemeenten. Vervolgens worden de vier afzonderlijke deelvragen elk in een hoofdstuk beantwoord. Bij de beantwoording van deelvraag 3, in hoofdstuk 5, is gebruik gemaakt van gegevens die volgden uit de casusselectie. In hoofdstuk 3 t/m 6 worden de normen die in dat hoofdstuk worden gebruikt steeds aan het begin van het hoofdstuk weergegeven. Elke paragraaf binnen deze hoofdstukken begint met de conclusie van die paragraaf, waarna de onderbouwing is weergegeven. Om de conclusies duidelijk te scheiden van de onderzoeksbevindingen, zijn deze telkens cursief gemaakt.



2 omvang van inhuur en formatie

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst de omvang van de externe inhuur in Barendrecht weergegeven op basis van de definitie die de rekenkamer in dit onderzoek hanteert. Daarna volgt een toelichting op de formatieomvang en de relatie tussen externe inhuur en de formatieomvang. Ten slotte wordt een vergelijking met andere gemeenten gepresenteerd.

2-2 omvang externe inhuur Barendrecht

Tabel 2-1 geeft een overzicht van de kosten die zijn gemoeid met externe inhuur in de jaren 2006-2009. Deze kosten zijn gebaseerd op de definitie voor externe inhuur die de rekenkamer in dit onderzoek hanteert, dit wil zeggen volgens de definitie van het rijk en aldus inclusief advieskosten en zonder investering⁵. Een uiteenzetting over de definitie volgt in hoofdstuk 3 en in hoofdstuk 4 wordt de aard en omvang van de externe inhuur nader gespecificeerd.

tabel 2-1: omvang externe inhuur Barendrecht

jaar	totaal externe inhuur volgens Barendrecht (in eur)	totaal kosten externe inhuur volgens rekenkamer (in eur)
2006	2.171.958	2.640.477
2007	3.258.417	4.344.378
2008	5.084.137	6.882.194
2009	4.313.349	6.122.496

2-3 formatieomvang

Voor de gemeente Barendrecht was in het verleden de formatieomvang van het ambtelijke apparaat gefixeerd waarbij werd uitgegaan van een bevolkingsgroei naar circa 37.500 inwoners. Inmiddels gaat de bevolkingsomvang richting 50.000 inwoners. Dit komt doordat er in de afgelopen twee decennia een grote bevolkingsgroei is geweest, waarbij het inwonersaantal meer dan verdubbeld is door ondermeer de bouw van nieuwe wijken in de VINEX locatie Carnisselande. Het gevolg van de aanwas van inwoners was dat Barendrecht uitgroeide van een dorp naar een kleine stad en het bevindt zich nog steeds in een transitiefase.

Over het algemeen heeft de formatieomvang van een ambtelijke organisatie een vaste verhouding tot het inwonersaantal van een gemeente. In 2004 besloot de gemeenteraad om de norm voor personeelskosten vast te zetten op basis van

⁵ Investering volgens de rijksbegrotingsvoorschriften: inhuur van andere overheidsorganisaties en overige organisaties zonder winstoogmerk.

kengetallen van het inwonersaantal op dat moment ⁶. Ten aanzien van de formatieomvang van het ambtelijke apparaat was er naast de genoemde fixatie nog een ontwikkeling gaande. Vanaf 2006 is namelijk het zogeheten organisatieontwikkelingstraject 'Van Groei naar Bloei' van start gegaan. In dit kader werd een reorganisatie gehouden die structuur- en cultuurwijzigingen voor de ambtelijke organisatie behelsde. In 2007 werden de eerste stappen gezet voor de inrichting van een vraaggeoriënteerde organisatie. Gedurende 2008 werden de voorgenomen maatregelen ten aanzien van de herinrichting van de organisatie verder geïmplementeerd. Zo kende Barendrecht vóór de herinrichting van de organisatie een sectorenmodel met elf afdelingen en afdelingshoofden. In het nieuwe organisatiemodel zijn er sinds 1 januari 2009 twee directeuren en vijf afdelingshoofden met teammanagers.

Voor een gemeente als Barendrecht, met tussen de 40.000 en 60.000 inwoners ligt de normatieve formatie volgens het bureau Berenschot op 7 fulltime-equivalenten (fte) per 1.000 inwoners. In tabel 2-2 staat de formatieomvang afgezet tegen de normatieve formatie vermeld.

tabel 2-2: formatieomvang Barendrecht

jaar	inwonersaantal per 1 januari	fte op basis van jaarrekening/begroting	fte op basis van kengetal Berenschot	afwijking fte
2006	41.248	276,80	288,74	11,94
2007	43.048	276,83	301,34	24,51
2008	44.972	285,30	314,80	29,50
2009	45.869	295,90	321,08	25,18
2010	46.899	295,33	328,29	32,96

Bron: afdeling P&O, gemeente Barendrecht

Tabel 2-2 laat een groeiende afwijking in het aantal fte zien sinds het fixeren van de formatieomvang van het ambtelijke apparaat. Afgezet tegen het normatieve kengetal zit Barendrecht qua aantal formatieplaatsen onder het landelijk gemiddelde.

Op basis van de werkelijke formatieomvang kunnen aan de hand van tabel 2-3 de loonkosten per jaar worden getoond.

⁶ In opdracht van de gemeenteraad heeft het bureau Berenschot een formatieonderzoek uitgevoerd in 2004.

tabel 2-3: ontwikkeling loonkosten Barendrecht

jaar	begroot (in eur)	werkelijk (in eur)
2006	14.426.730	13.220.819
2007	14.992.990	13.927.022
2008	15.549.700	14.256.818
2009	17.535.800	15.672.512
2010	17.708.400	

Bron: afdeling P&O, gemeente Barendrecht

2-4 omvang externe inhuur in relatie tot formatieomvang

Er is een zekere relatie te leggen tussen de omvang van externe inhuur en de formatieomvang van het ambtelijke apparaat. Afgezet tegen het normatieve kengetal zat de ambtelijke organisatie van Barendrecht formatief gezien gemiddeld lager met 6,2 fte per 1.000 inwoners eind 2008. Tegen de achtergrond van de herinrichting van de organisatie in 2008 waren er veel vacatures ontstaan door uitstroom van medewerkers. Parallel hieraan kampte Barendrecht met problemen om de openstaande vacatures opgevuld te krijgen. Daarnaast werd bewust gekozen voor het tijdelijk inhuren van externe deskundigheid op voornamelijk managementposities met het oog op de organisatie-veranderingen.

2-5 vergelijking met andere gemeenten

Om een indicatie te geven van de verhouding tussen de omvang van externe inhuur in relatie tot de loonkosten (en daarmee ook de formatieomvang) bij andere gemeenten, heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van een onderzoek waarbij deze kosten voor 2008 in kaart zijn gebracht.⁷ Tabel 2-4 laat een selectie uit het totaal-overzicht van het onderzoek zien. Om de vergelijking met de gemeente Barendrecht te maken, worden hierbij de gegevens van een aantal gemeenten met een bevolkingsomvang van tussen de 30.000-60.000 inwoners gepresenteerd. Daarnaast zijn ter vergelijking ook de gegevens opgenomen van de vier grote steden. De gegevens met betrekking tot Barendrecht heeft de rekenkamer (vet gedrukt) ingevoegd omdat deze gemeente niet onderzocht werd in het betreffende onderzoek. De kosten van inhuur omvatten ook advieskosten.

⁷ RTL nieuws onderzoek, november 2009

tabel 2-4: vergelijking met andere gemeenten (in eur)

gemeente	inwonersaantal ultimo 2008	loonkosten 2008	kosten inhuur 2008	totaalsom loonkosten en inhuur	percentage inhuur op loonkosten	kosten inhuur per inwoner	totaalsom loonkosten en inhuur per inwoner
Soest	45.711	15.000.000	845.000	15.845.000	5,63%	18,49	346,63
Vlissingen	44.712	17.945.520	1.938.470	19.883.990	10,80%	43,35	444,71
Barendrecht	45.869	14.256.818	6.882.194	21.139.012	48,27%	150,04	460,86
Hoogezand Sappemeer	34.557	18.900.00	4.400.000	23.300.000	23,28%	127,32	674,25
Goes	36.754	22.308.164	2.985.091	25.293.255	13,38%	81,22	688,18
Den Helder	57.526	29.445.735	3.000.000	32.445.735	10,19%	52,15	564,02
Doetinchem	56.136	24.743.000	1.714.000	26.457.000	6,93%	30,53	471,30
Amsterdam	755.605	525.000.000	77.000.000	602.000.000	14,67%	101,91	796,71
Den Haag	481.864	387.295.000	97.834.000	485.129.000	25,26%	203,03	1006,78
Rotterdam	587.134	819.000.000	168.000.000	987.000.000	20,51%	286,14	1681,05
Utrecht	299.891	337.000.000	91.159.000	428.159.000	27,05%	303,97	1427,72

Bron: RTL onderzoek⁸

Uit tabel 2-4 blijkt dat gemeenten met een vergelijkbare bevolkingsomvang en loonsom van het ambtelijke apparaat als Barendrecht beduidend lagere kosten voor externe inhuur hebben. Dit is duidelijk te zien aan het hoge percentage inhuur uitgedrukt op de loonkosten. Afgezet tegen gemeenten met een lager als een hoger inwonersaantal blijft het percentage inhuur van Barendrecht hoog. Dit geldt ook in vergelijking met de vier grote steden.

Als er gekeken wordt naar de kosten van inhuur uitgedrukt per inwoner laat tabel 2-4 zien dat Barendrecht weliswaar hoog zit, maar bij 3 van de 4 grote steden zijn de kosten echter nog hoger. Dit geeft echter naar onze mening een vertekend beeld omdat een gemeente een bepaalde personele capaciteit nodig heeft om een totaal pakket van de werkzaamheden uit te kunnen voeren. De benodigde personele capaciteit bestaat dan uit de vaste formatie en eventuele inhuur van externe deskundigheid. Om een meer genuanceerde en completer beeld te krijgen, hebben we de totaalsom van loonkosten en kosten van inhuur uitgedrukt per inwoner opgenomen in de laatste kolom van tabel 2-4. Tegen de achtergrond van wat we eerder hebben gemeld over de omvang van externe inhuur en de formatieomvang is het opvallend dat Barendrecht in de laatste kolom tot een van de laagste behoort.

⁸ De rekenkamer heeft met behulp van de onderzoeken van de Rekenkamer Rotterdam (Rekenkamer Rotterdam, aanwijzingen voor inhuur, 2007) en de Rekenkamer Utrecht (Rekenkamer Utrecht, Betrokken van buiten – wordt gevolgd, november 2008) gekeken of de cijfers van RTL nieuws realistisch lijken en ook advieskosten bevatten. Op basis van deze vergelijking lijken de cijfers te kloppen.

3 beleid en definitie inhuur

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord: Is er een beleid opgesteld met adequate regels voor de inhuur van externe deskundigheid en wordt er een adequate definitie van externe inhuur gehanteerd? De normen en de criteria die de rekenkamer bij de beantwoording van de vraag hanteert zijn opgenomen in tabel 3-1. De gehanteerde norm voor het beleid heeft betrekking op de mate waarin het beleid adequate regels voor inhuur bevat, ofwel of de voorwaarden op papier staan om te zorgen dat inhuur zo doelmatig en doeltreffend mogelijk plaatsvindt. De andere norm die gehanteerd wordt heeft betrekking op de mate waarin er een adequate definitie is. Deze definitie zou niet strijdig moeten zijn met het beleid (regels hierin, doelen etc) en zou een vergelijking met andere gemeenten mogelijk moeten maken.

tabel 3-1: normen en criteria

normen	criteria
er is een beleid met adequate regels voor de inhuur van externe deskundigheid	er is een integraal beleid voor de inhuur van externe deskundigheid opgesteld
	in het beleid zijn regels opgenomen die aangeven wanneer er ingehuurd mag worden
	in het beleid is aangegeven wie de beslissende bevoegdheden heeft
	in het beleid is aangegeven waaraan het inhuurproces moet voldoen
er is een adequate definitie van externe inhuur	binnen de gemeente Barendrecht is er een definitie van externe inhuur die past bij het beleid inzake inhuur
	binnen de gemeente Barendrecht is er een definitie van externe inhuur die vergelijking met andere gemeenten mogelijk maakt

In dit hoofdstuk wordt eerst het beleid met betrekking tot externe deskundigheid beschreven en beoordeeld aan de hand van de normen. Vervolgens wordt de definitie van externe inhuur omschreven en beoordeeld.

3-2 beleid inhuur van externe deskundigheid

De rekenkamer heeft gekozen om het inhuurbeleid te beschrijven en te beoordelen in drie delen: vòòr 2008, 2008-2009 en vanaf 2010. De reden hiervoor is dat er vòòr 2008 slechts beperkt aandacht was voor externe inhuur. In 2008 is die aandacht ontstaan, nadat de omvang van de inhuur groot bleek te zijn. Naar aanleiding daarvan zijn er in

2008 en 2009 nieuwe maatregelen ingegaan. In 2010 gaat een nieuw inhuurbeleid in, dit wordt apart beschreven en beoordeeld.

3-2-1 inhuurbeleid voor 2008

Vòòr 2008 was er in Barendrecht geen integraal beleid op inhuur. Wel was een inkoop- en aanbestedingsbeleid en was er een regeling budgethouderschap. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is wel aangegeven dat alleen mag worden ingehuurd wanneer dit binnen de compensabele apparaatskosten past. Er zijn geen verdere restricties aangegeven. Uit het beleid wordt wel duidelijk wie de beslissende bevoegdheid heeft om in te huren (budgethouder). Door het ontbreken van regels voor wanneer ingehuurd mag worden, kon de budgethouder zelf bepalen wanneer er werd ingehuurd. In het beleid zijn voor elke processtap van het inhuurproces regels opgenomen.

Vòòr 2008 was er in Barendrecht weinig aandacht voor de inhuur van externe deskundigheid. Er was geen samenhangend beleid opgesteld dat specifiek ging over inhuur. Wel is er in 2005 een inkoop- en aanbestedingsbeleid opgesteld.⁹ Het inkoop- en aanbestedingsbeleid geldt ook voor inhuur van externe deskundigheid. Hierbij valt externe inhuur onder de inkoop/aanbesteding van diensten.¹⁰

Vòòr 2008 viel inhuur onder de zogenaamde compensabele apparaatskosten. Dit zijn kosten waartussen geschoven mag worden door budgethouders. Zo mocht er geschoven worden met budget tussen bijvoorbeeld het budget voor personeel, voor inhuur en voor studies. In de regeling budgethouderschap van 1 januari 2006 is vastgelegd wie mag beslissen over de compensabele apparaatskosten, ofwel wie mocht beslissen over inhuur.¹¹

Compensabele apparaatskosten

Onder de compensabele apparaatskosten vielen volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2005 de volgende kosten:

- loonkosten
- overwerk, oproepkrachten etc.
- kosten cafetariamodel
- kosten extern personeel
- abonnementen, contributies etc.
- werving en selectie
- beloningsdifferentiatie
- reiskosten
- studiekosten
- maaltijdvergoedingen
- terugontvangen ziekengeld/ WAO
- representatiekosten (het decentrale deel)
- werken voor derden (inkomsten)
- opgelegde taakstellende bezuinigingen.

Tussen deze kosten mocht een budgethouder vrij schuiven. Zo konden hogere kosten voor externe inhuur gecompenseerd worden door lagere loonkosten.

⁹ Gemeente Barendrecht, 'inkoop- en aanbestedingsbeleid 2005'.

¹⁰ In het beleid is onderscheid gemaakt in inkoop/aanbesteding van werken (bijvoorbeeld sloopwerkzaamheden), diensten en leveringen.

¹¹ Gemeente Barendrecht, 'regeling budgethouderschap', 1 januari 2006.

In het genoemde beleid van vòòr 2008 is niet aangegeven wanneer er ingehuurd mocht worden. Er zijn geen regels of richtlijnen opgesteld die het mogelijk maken voor budgethouders om een goede en eenduidige afweging te maken tussen het inhuren en het laten uitvoeren door eigen personeel.

In het beleid is wel aangegeven wie de beslissende bevoegdheid heeft. In de regeling budgethouderschap is namelijk aangegeven wie er verantwoordelijk zijn voor de compensabele apparaatskosten (waaronder inhuur) op de verschillende niveaus. Zo was een afdelingshoofd verantwoordelijk voor het gehele afdelingsbudget. Daarboven was een sectordirecteur verantwoordelijk voor de compensabele apparaatskosten binnen zijn sector (de sectordirecteur kon met compensabele apparaatskosten schuiven tussen de verschillende afdelingen). De gemeentesecretaris was masterbudgethouder en verantwoordelijk voor alle compensabele apparaatskosten binnen de gemeente (de gemeentesecretaris kon hiermee ook schuiven tussen de verschillende sectoren).

Er zijn een aantal stappen te onderscheiden in het inhuurproces, nadat is besloten om in te huren. De rekenkamer hanteert hierbij als stappen¹²:

- formulering van de opdracht (welke eisen worden gesteld, wanneer moet de opdracht afgerond zijn etc.)
- inkoop/aanbesteding (proces om te kiezen wie wordt ingehuurd)
- opdrachtverlening/sluiten overeenkomst
- monitoring en evaluatie
- dossiervorming (vindt plaats gedurende het gehele proces)¹³

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2005 zijn regels opgesteld ten aanzien van het inhuurproces. In het beleid zijn de globale procedures rond inkoop en aanbesteding weergegeven. Hierbij is het proces van inkoop en aanbesteding per stap weergegeven, waarbij is aangegeven welke activiteiten er achtereenvolgens moesten plaatsvinden, welke input en output bij de activiteit horen (bijvoorbeeld ontvangen offertes) en welke organisatie-eenheid hierbij betrokken moest worden. Een beperking van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is dat er geen specifiek gedeelte is voor inhuur van extern personeel, terwijl de genoemde procedures niet in het geheel toepasbaar zijn op inhuur. In de procedure voor inkoop is nu bijvoorbeeld opgenomen dat er een bestelformulier moet worden ingevuld, dit is voor inhuur van extern personeel niet logisch. Een ander voorbeeld waaruit blijkt dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid niet is toegespitst op inhuur is dat in het proces niet is opgenomen dat werkzaamheden vooraf moeten worden vastgelegd en dat er wel is opgenomen dat orders gecontroleerd moeten worden, terwijl dit nauwelijks toepasbaar is op inhuur van een persoon.

¹² Gebaseerd op het onderzoek Betrokken van buiten. Een onderzoek naar de externe inhuur bij de gemeente Utrecht van de Rekenkamer Utrecht, 2005.

¹³ De rekenkamer heeft gekozen voor andere stappen dan die de gemeente Barendrecht heeft opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid omdat de termen op deze manier duidelijker aansluiten bij externe inhuur dan de termen die Barendrecht hanteert. De inhoud van de stappen komt grotendeels overeen.

opdrachtformulering

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2005 zijn eisen gesteld ten aanzien van de opdrachtformulering. In de procedure voor aanbestedingen is aangegeven dat er een programma van eisen moet worden opgesteld, welke moet voldoen aan de eraan te stellen eisen. Deze te stellen eisen zijn niet nader toegelicht.

inkoop/aanbesteding

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2005 zijn regels opgenomen ten aanzien van inkoop en aanbesteding. Zo is opgenomen wat er onder inkoop valt (alles onder de € 20.000) en wat er onder aanbesteding valt (boven de € 20.000). Daarnaast zijn de regels opgenomen die gelden voor de verschillende vormen van aanbesteding. Zo moest bij een bedrag tussen de € 20.000 en € 50.000 voor diensten meervoudig onderhands aanbesteed worden, waarbij minimaal 3 offertes moesten worden aangevraagd. Boven een bepaald bedrag gelden Europese aanbestedingsregels¹⁴. Daarnaast is opgenomen dat offertes beoordeeld worden middels een scoreformulier door minimaal 2 onafhankelijke beoordelaars.

Soorten aanbesteding binnen gemeente Barendrecht

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid van gemeente Barendrecht worden vijf soorten aanbesteding genoemd:

- 1 Enkelvoudige onderhandse aanbesteding
- 2 Hierbij wordt slechts bij één marktpartij een offerte aangevraagd en er wordt één op één een contract aangegaan zonder concurrentie. Dit kan alleen voor bedragen onder de € 20.000 (dus voor inkoop).
- 3 Meervoudig onderhandse aanbesteding
- 4 Hierbij worden verschillende marktpartijen gevraagd om een offerte in te dienen. Dit geldt voor bedragen tussen de € 20.000 en € 100.000.
- 5 Openbare aanbesteding
- 6 Hierbij wordt bekend gemaakt dat er een opdracht geplaatst wordt. Alle marktpartijen in Nederland kunnen hierbij een offerte indienen. Dit kan bij bedragen tussen de € 100.000 en het drempelbedrag voor Europese aanbesteding.
- 7 Niet-openbare aanbesteding
- 8 Hierbij wordt bekend gemaakt dat er een opdracht geplaatst wordt, waarna iedere marktpartij zich op een aanbesteding kan inschrijven. Op basis van vooraf bekend gemaakte selectiecriteria wordt een aantal partijen gevraagd een offerte in te dienen. Dit kan bij bedragen tussen de € 100.000 en het drempelbedrag voor Europese aanbesteding.
- 9 Europese aanbesteding
- 10 Boven een drempelbedrag (verschillend voor verschillende jaren, voor 2009 bijvoorbeeld € 206.000) gelden de Europese richtlijnen voor overheidsopdrachten.

opdrachtverlening/sluiten overeenkomst

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is opgenomen dat er een contract wordt opgesteld en getekend welke is voorzien van een einddatum, er zijn dus regels voor de opdrachtverlening.

¹⁴ Dit bedrag verschilt per jaar.

monitoring en evaluatie

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn regels opgenomen over monitoring en evaluatie. Zo moet er toezicht worden gehouden/gecontroleerd worden op juistheid, tijdigheid en kwaliteitslevering bij de uitvoering. Ook moet de juistheid van de factuur worden gecontroleerd en moet de voortgang worden gerapporteerd aan het sectorhoofd.

dossiervorming

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is een aparte paragraaf opgenomen met daarin de eisen die worden gesteld aan dossiervorming. Hierin is een lijst opgenomen met alle items die in het dossier van een aanbesteding moeten worden opgenomen. Voorbeelden hiervan worden genoemd in hoofdstuk 5.

3-2-2 inhuurbeleid 2008-2009

In 2008-2009 ontbrak het nog steeds aan een integraal beleid op inhuur, maar er is wel een nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid opgesteld en er zijn strengere spelregels voor inhuur gekomen. Hierbij moest inhuur vanaf 1 juli 2008 vooraf worden goedgekeurd door het directieteam en het college. Er zijn geen regels bijgekomen over wanneer er mag worden ingehuurd.

In het concernplan 2008 is aandacht besteed aan de inhuur van externe deskundigheid. Hierbij is in het concernplan aangegeven dat de afdelingshoofden de opdracht hebben gekregen kritisch te kijken naar hun budgetten voor externe inhuur en de inzet van uitzendkrachten zo veel mogelijk te beperken. In 2008 is er tevens een belangrijke verandering in de spelregels voor inhuur opgetreden. Vanaf 1 juli 2008 is de maatregel ingesteld dat iedere nieuwe inhuur vooraf moet worden voorgelegd aan het directieteam (DT) en het college.¹⁵ Hiertoe moet een beslisformulier aan het DT/college worden gezonden, waarop gegevens over de inhuur staan. Hiermee is de beslissende bevoegdheid voor inhuur niet meer helemaal in handen van de budgethouder, zoals eerder het geval was.

In 2009 is er een 'prestatie indicator' opgesteld voor externe inhuur. Deze luidde dat de kosten 20% lager zouden moeten komen te liggen dan in 2008.¹⁶ In 2009 is daarnaast de werkgroep externe inhuur ingesteld. Deze werkgroep heeft een definitie voor externe inhuur opgesteld. Onder externe inhuur wordt daarin verstaan:

- *de inhuur van individuele medewerkers,*
- *die in en voor de gemeentelijke organisatie werken,*
- *aangestuurd worden door de ambtelijke organisatie en*
- *waarvan de kosten worden geboekt op ecl 30010 tot en met 30014.*
- *aanbesteed werk, waarvoor de gemeenteraad in de regel een apart budget beschikbaar heeft gesteld, en advies vallen niet onder deze definitie.*

De definitie is door de werkgroep inhuur opgesteld en wordt gehanteerd voor de rapportages over inhuur die binnen de gemeente worden opgesteld.

Eind 2009 is er tevens een nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid opgesteld.¹⁷ Dit betreft een actualisatie van het beleid uit 2005 en is in grote lijnen gelijk gebleven. Een

¹⁵ Concernplan 2009, gemeente Barendrecht. De gemeente noemt het zelf een prestatie indicator.

¹⁶ Concernplan 2009, gemeente Barendrecht.

¹⁷ Gemeente Barendrecht, 'inkoop- en aanbestedingsbeleid 2009'.

verandering is bijvoorbeeld dat er nu altijd drie offertes moeten worden aangevraagd bij meervoudige onderhandse aanbesteding, terwijl dit er in het beleid van 2005 boven de € 20.000 vijf waren. De regels voor dossiervorming zijn daarnaast in 2009 gespecificeerd per vorm van aanbesteding, waar dit eerst voor elke vorm gelijk was. Verder is het schema met de aanbestedingsprocedure niet meer vermeld in 2009. Opvallend is dat er in zowel het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2005 als dat van 2009 gemeld staat dat er in dat jaar een contractbeheerformule ingericht wordt, waarbij een kopie van elk contract naar de afdeling inkoop moet worden gestuurd.

3-2-3 inhuurbeleid vanaf 2010

In 2009 is een kadernotitie externe inhuur opgesteld, welke in 2010 in werking is getreden. In dit beleid zijn regels opgenomen die aangeven wanneer er ingehuurd mag worden en wie de beslissende bevoegdheid heeft. Deze regels zijn echter financieel van aard, een inhoudelijk afwegingskader ontbreekt. De regels voor het inhuurproces zijn niet volledig opgenomen in de kadernotitie. Deze zijn wel te vinden in het inkoop- en aanbestedingsbeleid, maar dit is niet overall goed toegesneden op inhuur.

Er is een kadernotitie externe inhuur opgesteld, welke in 2010 in werking zou moeten treden¹⁸. In de kadernotitie staat de verlaging van het budget voor externe inhuur centraal. Op 11 november 2009 heeft de gemeenteraad het budget voor externe inhuur vanaf 2010 verlaagd naar € 2,5 miljoen.¹⁹ De raad heeft er wel in toegestemd dat het college mag compenseren tussen inhuur- en loonkostenbudgetten. Hierbij is er een totaalbudget voor inhuur en loonkosten afgesproken van € 19.350.000. Bij overschrijding van de € 2,5 miljoen of € 19.350.000 moet het college dit aan de raad melden. Daarnaast mag alleen het college schuiven tussen loonkosten en inhuur, het management is hiertoe niet gemachtigd. Naast een budget voor inhuur is er een maximum uurtarief van externe inhuur ingesteld van € 150. Bij overschrijding van dit uurtarief is goedkeuring van het college nodig en moet het college dit aan de raad melden.

In de kadernotitie is tevens een nieuwe definitie van inhuur opgenomen, die enigszins afwijkt van de definitie van de werkgroep (zoals vermeld in paragraaf 3-2-2):

- *Inhuur van individuele externe medewerkers, die geen dienstverband hebben bij onze gemeente;*
- *Die in en voor de gemeentelijke organisatie werken;*
- *Aangestuurd worden door de ambtelijke organisatie in die zin dat het management de regie voert, opdrachten kan geven en invloed kan uitoefenen op de wijze waarop de taken worden uitgevoerd;*
- *Waarvan de kosten worden geboekt op ecl 30001 (budget reguliere inhuur), ecl 30010 (budget onderuitputting loonkosten), ecl 30011 (budget overige geldstromen) en ecl 30012 (budget inhuur projecten);*
- *Uitgezonderd detachering vanuit overheidsorganisaties.*²⁰

Voor advieskosten en aanbesteed werk zijn aparte doelbudgetten beschikbaar en zodoende vallen ze niet onder het begrip externe inhuur.

¹⁸ Gemeente Barendrecht, 'kadervoorstel aan de raad', versie februari 2010.

¹⁹ Om de omvang van de inhuur in 2010 te kunnen verlagen hebben de verschillende afdelingen plannen gemaakt waarin wordt aangegeven hoe zij de verlaging denken te bereiken.

²⁰ Aanbesteed werk, waarvoor de gemeenteraad in de regel een apart budget beschikbaar heeft gesteld, en advies vallen niet onder de definitie.

In de kadernotitie zijn vier dekkingssoorten voor inhuur benoemd:

- Reguliere externe inhuur
Hiervoor wordt jaarlijks een budget opgenomen in de begroting.
- Onderuitputting loonkosten
- Inhuur projecten (grondbedrijf)
Een vastgesteld deel van de grondexploitaties (waar de projecten grotendeels uit bestaan) mag gebruikt worden om de overhead te dekken. De begrote inhuurkosten moeten wel zijn geoormerkt en opgenomen in de begroting.
- Overige geldstromen (bijvoorbeeld subsidies)
Externe inhuur mag in Barendrecht ook gefinancierd worden uit de door de rijksoverheid of andere organisaties geoormerkte financiering voor specifieke taken. De extra budgetten hebben geen invloed op het afgesproken plafondbedrag. Dit betekent dat de inhuur die gefinancierd wordt met extra budget wel binnen het afgesproken plafondbedrag moet blijven, tenzij de raad anders beslist.

In de kadernotitie 2010 is een taakstellend kader gegeven voor wanneer er mag worden ingehuurd. Zo zijn de financiële kaders hiervoor aangescherpt. Hierbij zijn er plafondbedragen vastgesteld per dekkingssoort en worden deze nog vastgesteld per afdeling. De gemaakte kosten hiertoe worden opgeteld bij de overige kosten voor externe inhuur. Ook zijn voorwaarden gesteld voor het gebruik van bepaalde budgetten. Daarnaast is aangegeven dat voorafgaand aan de inhuur van een externe de noodzaak moet worden getoetst en alternatieven moeten worden gezocht. Er is echter geen inhoudelijk kader gegeven aan de hand waarvan de afweging kan worden gemaakt.

In de kadernotitie is tevens aangegeven wie er bevoegd is om in te huren. In 2009 waren afdelingsmanagers niet bevoegd in te huren zonder toestemming van het DT en het college. Vanaf 2010 krijgen afdelingsmanagers en teammanagers een beperkte bevoegdheid om in te huren. Dit mogen zij alleen doen binnen het reguliere inhuurbudget voor hun afdeling (reguliere externe inhuur). Afdelingsmanagers en teammanagers mogen dus niet, zoals vòòr 2008, zelfstandig beslissen over inhuur als de kosten gefinancierd worden uit andere budgetten, zoals bij onderuitputting van de loonkosten.

In de kadernotitie zijn de verschillende procedurestappen bij inhuur weergegeven. Hierbij zijn echter niet bij elke processtap die genoemd is in paragraaf 3-2-1 (formulering van de opdracht, inkoop/aanbesteding, opdrachtverlening/sluiten overeenkomst, monitoring en evaluatie en dossiervorming) kaders gegeven. Zo wordt uit de kadernotitie niet duidelijk wat er op operationeel niveau moet gebeuren bij externe inhuur. Hierbij kan gedacht worden aan het aantal offertes dat moet worden aangevraagd, de stukken die benodigd zijn voor de dossiervorming etc. Deze zaken staan wel in het inkoop- en aanbestedingsbeleid, maar dit beleid is niet overal even duidelijk toegesneden op inhuur. Tevens ontbreekt in de kadernotitie een verwijzing naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Naast deze beleidsstukken is er een concept procesbeschrijving indiensttreding inhuurkracht gemaakt. Hierin wordt aandacht besteed aan het proces richting inhuren. In de beschrijving is vooral aandacht voor de organisationele zaken die moeten gebeuren bij het indiensttreden van een inhuurkracht (pc-account aanmaken, foto maken etc.). Tevens is er enige aandacht voor het inleveren van een aanvraagformulier en de controle hierop door P&O, Financiën en Inkoop (o.a. op inkoopprocedure) en voor het bewaren en registreren van het contract. De inhoudelijke kant (opdrachtformulering, monitoring, evaluatie) is in de procesbeschrijving niet belicht.

3-3 definitie van inhuur

De rekenkamer hanteert in dit onderzoek de rijksdefinitie voor externe inhuur. Hierbij worden advieskosten wel meegerekend in tegenstelling tot de definitie die de gemeente Barendrecht hanteert.

De rekenkamer heeft gekozen om de definitie van de rijksoverheid²¹ voor externe inhuur te hanteren.²² De rijksdefinitie, geformuleerd op gemeentelijk niveau, luidt als volgt:

Externe inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, middels het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, waarop door de opdrachtgever mede gestuurd wordt.

De reden voor de keuze voor de rijksdefinitie is dat een ruimere definitie, inclusief advieskosten, meer gangbaar is.²³ Hierdoor worden de kosten voor externe inhuur beter vergelijkbaar met de kosten in andere gemeenten (zoals in tabel 2-4 is gedaan). Daarnaast is specifiek voor de definitie van de rijksoverheid gekozen omdat deze aansluit bij de rijksnorm. De gemeente Barendrecht heeft aangegeven voornemens te zijn de rijksnorm voor externe inhuur van 13% van de totale personele kosten na te streven²⁴. Dit plafondbedrag wordt gehanteerd voor de externe inhuur volgens de definitie van Barendrecht, dus exclusief advieskosten.

De rijksdefinitie, de toelichting daarop uit de rijksbegrotingsvoorschriften en de definitie van Barendrecht geven aanleiding tot een toelichting van vier factoren rondom externe inhuur, omdat hierop interpretatieverschillen kunnen bestaan. Dit zijn inbesteding, uitbesteding, wettelijke verplichting en mede aansturing door de opdrachtgever. Hierbij wil de rekenkamer het mogelijk verschil in interpretatie in de gehanteerde definitie door Barendrecht en de rijksdefinitie inzichtelijk maken en toelichten.

²¹ 'Meer focus op externe inhuur' Tweede Kamer 2004-2005, 29362, nr 21 en toelichting op rijksdefinitie in de rijksbegrotingsvoorschriften 2009.

²² In de berekeningen in hoofdstuk 2 is zowel de inhuur volgens de rijksdefinitie als de inhuur volgens de definitie van de gemeente Barendrecht weergegeven.

²³ De advieskosten worden onder andere meegerekend door: het rijk, gemeente Alkmaar, rekenkamer Utrecht, rekenkamercommissie Culemborg, gemeente Rotterdam etc.

²⁴ Collegebrief dd 7 oktober 2009, kenmerk 156452 en kadernotitie externe inhuur.

- Inbesteding

Volgens de rijksdefinitie wordt inhuur van andere overheidsorganisaties en overige organisaties zonder winstoogmerk niet meegerekend als externe inhuur. In de rijksbegrotingsvoorschriften wordt dit als inbesteding aangeduid. De rekenkamer laat inbesteding dan ook buiten de berekening van externe inhuur. De rekenkamer vindt echter wel dat deze kosten inzichtelijk moeten zijn voor de raad. De kosten zijn politiek-bestuurlijk belangrijk en de raad kan op deze kosten sturen. Inbesteding is net als externe inhuur een keuze en kost de gemeente geld. Daarnaast is het zo dat als de gemeente Barendrecht veel inbesteedt, een gedeelte van de kennis die nodig is in de organisatie buiten de organisatie komt te liggen.

In Barendrecht is, volgens de nieuwe definitie, detachering vanuit overheidsorganisaties geen onderdeel van de externe inhuur. Met het oog hierop is het echter volgens de rekenkamer noodzakelijk om het registratiesysteem zodanig in te richten dat inzicht in de kosten die gemoeid zijn met inhuur van andere overheidsorganisaties en overige organisaties zonder winstoogmerk mogelijk is.²⁵

- Uitbesteding

Uitbesteding valt buiten de rijksdefinitie. In de rijksbegrotingsvoorschriften 2009 is aangegeven dat het verschil is dat er bij uitbesteding een product wordt opgeleverd en de opdrachtgever niet stuurt op de wijze waarop het product tot stand komt. Dit aspect komt overeen met de definitie die de gemeente Barendrecht (nog steeds) hanteert. De rekenkamer hanteert in dit onderzoek ook deze werkwijze. De rekenkamer is echter van mening dat deze kosten ook inzichtelijk moeten worden gemaakt omdat ze politiek-bestuurlijk relevant zijn. Sturing en beheersing van deze kosten blijft van belang.

- Wettelijke verplichting

Kosten die betrekking hebben op inhuur op grond van een wettelijke verplichting, zoals vermeld in de rijksbegrotingsvoorschriften, worden op grond van de rijksdefinitie niet beschouwd als externe inhuur kosten. De rekenkamer past deze werkwijze toe in de berekening van externe inhuur. Het is niet duidelijk of kosten die voortvloeien uit wettelijke verplichtingen onder de nieuwe definitie van externe inhuur van de gemeente Barendrecht vallen. Bij wettelijke verplichtingen gaat het om taken waarvoor in de wetgeving is opgenomen dat hiervoor een externe partij moet worden ingehuurd. Hierbij kan gedacht worden aan de inzet van deurwaarders en de jaarrekeningcontrole door de externe accountant e.d.

- Mede aansturing door opdrachtgever

In de rijksdefinitie is opgenomen dat een element van inhuur is dat er door de opdrachtgever mede op gestuurd wordt. In de definitie van Barendrecht is dit ook opgenomen, hierin is echter opgenomen dat het management de regie voert, opdrachten kan geven en invloed kan uitoefenen op de wijze waarop taken worden uitgevoerd. De rekenkamer is van mening dat dit laatste niet noodzakelijk is. Bij advies- en onderzoekswerkzaamheden, die zelfstandig worden uitgevoerd door externen, is er namelijk geen sprake van uitoefening van invloed op de wijze waarop taken worden uitgevoerd. Er kan echter wel mede gestuurd worden door de opdrachtgever in de zin van opdrachtformulering, het opstellen van een programma

²⁵ In artikel 71 BBV wordt verwezen naar de ministeriële regeling ten aanzien van informatie van derden vallend onder economische categorie 3.0.

van eisen, tussentijdse bijsturingsmomenten etc. De rekenkamer is daarom van mening dat advies- en onderzoekswerkzaamheden, die zelfstandig zijn uitgevoerd door externen wel onder de rijksdefinitie externe inhuur vallen (bijvoorbeeld een operational audit uitgevoerd door een externe adviseur).

Voor het onderzoek betekent dit dat de rekenkamer een ruimere definitie van externe inhuur hanteert dan de gemeente Barendrecht. Het verschil zit in de onderzoeks- en advieskosten die volgens de rekenkamer wel onder de rijksdefinitie vallen. Deze kosten vallen buiten de definitie van de gemeente Barendrecht.

4 aard en omvang inhuur

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord: Wat is de aard en omvang van de inhuur in Barendrecht en worden de uitgaven hiervan op adequate wijze verantwoord in het financiële administratiesysteem? De normen en de criteria die de rekenkamer bij de beantwoording van de vraag hanteert zijn opgenomen in tabel 4-1.

tabel 4-1: normen en criteria

normen	criteria
de uitgaven van inhuur zijn op juiste en consistente wijze verwerkt in het financiële administratiesysteem.	de uitgaven voor inhuur staan juist in de financiële administratie. de uitgaven voor inhuur worden door de verschillende verantwoordelijken op gelijke wijze verwerkt in de financiële administratie.

In het onderzoek hebben we geprobeerd de definitie en de onderliggende voorschriften (rijksbegrotingsvoorschriften 2009), zoals uiteengezet in hoofdstuk 3, zoveel mogelijk te volgen. In de praktijk is dit echter niet altijd geheel mogelijk gebleken omdat in Barendrecht op een andere manier wordt geregistreerd. Zo kan de categorie ‘advieskosten’ die Barendrecht hanteert andere zaken bevatten dan die binnen de rijksdefinitie van inhuur passen. Tevens staat in de rijksbegrotingsvoorschriften dat inhuur op grond van een wettelijke verplichting niet wordt meegerekend. Het is voor de rekenkamer niet mogelijk gebleken om de kosten die hiermee samenhangen uit de aangeleverde gegevens te filteren.

4-2 omvang van externe inhuur

In tabel 4-2 is een overzicht opgenomen van de kosten die zijn gemaakt ten behoeve van de inhuur van externen in de periode 2006-2009. In kolom (A) ‘externe inhuur Barendrecht’ staan de uitgaven vermeld volgens de definitie zoals gehanteerd door de gemeente Barendrecht. In kolom (B) ‘advieskosten’ zijn de kosten van onderzoeks- en adviesopdrachten opgenomen. De bedragen bestaan uit een optelsom van ecl 33201 (advieskosten) en ecl 34082 (onderzoeks- advies- en toetsingskosten). Een uiteenzetting over de ‘advieskosten’ volgt in paragraaf 4-3. In kolom (C) ‘inbesteding’ staan de bedragen die zijn gemoeid met de zogenaamde inbesteding. Zoals eerder vermeld in paragraaf 3-3 houdt dit in dat inhuur van andere overheidsorganisaties en overige organisaties zonder winstoogmerk niet worden meegerekend door de

rekenkamer op grond van de rijksdefinitie. Hier kunnen ook bedragen inzitten die zijn geboekt op de categorie 'advieskosten' zoals aangeleverd door de gemeente Barendrecht. De laatste kolom (D) geeft het totale bedrag aan externe inhuur weer volgens de definitie die door de rekenkamer wordt toegepast en is als volgt berekend: $(A)+(B)-(C)=(D)$.

tabel 4-2: omvang externe inhuur (in eur)

jaar	(A) totaal externe inhuur volgens Barendrecht	(B) advieskosten	(C) investering	(D) totaal externe inhuur volgens rekenkamer [(A)+(B)-(C)=(D)]
2006	2.171.958	523.643	55.124	2.640.477
2007	3.258.417	1.181.784	95.823	4.344.378
2008	5.084.137	2.112.692	314.635	6.882.194
2009	4.313.349	1.955.620	146.473	6.122.496

Uit tabel 4-2 blijkt dat de uitgaven betreffende externe inhuur in de periode 2006-2008 flink zijn toegenomen. In 2009 is er sprake van een afname door de extra genomen beheersmaatregelen, maar de kosten blijven aan de hoge kant. Wel heeft het management in 2009 het aantal inhuurkrachten teruggedrongen van circa 90 naar circa 40.

Tabel 4-3 toont de verdeling van de totale kosten aan externe inhuur in de volgende, door Barendrecht, onderscheiden categorieën:

- Uitzendkrachten: tijdelijke arbeidskrachten voor extra werkzaamheden (piek) of ter vervanging van vacatures, ziekte, zwangerschapsverlof die worden ingezet voor ondersteunende (administratieve) werkzaamheden.
- Interim-management: managers ter vervanging van vacatures, ziekte of anderszins.
- Beleidsopdrachten: beleidsmatige advisering ten behoeve van nieuw beleid of verandering van bestaand beleid.
- Projectmanagement: management ten behoeve van tijdelijke, specifieke projecten (projectleiders).
- Onderzoeks- en adviesopdrachten: advisering en onderzoek ten behoeve van specifieke onderzoeksopdrachten.

tabel 4-3: omvang inhuur per categorie

jaar	2006	2007	2008	2009
uitzendkrachten	354.080	482.134	376.683	326.220
interim-management	394.953	194.676	50.591	535.300
beleidsopdrachten	1.086.598	1.901.638	3.078.273	2.060.515
projectmanagement	274.832	697.000	1.296.570	1.254.513
onderzoeks- en adviesopdrachten ²⁶	508.643	1.166.619	2.078.292	1.945.948
rest	21.371	-97.689	1.785	----
totaal (in eur)	2.640.477	4.344.378	6.882.194	6.122.496

4-3 registratie van externe inhuur

De rekenkamer stelt vast dat de uitgaven ten behoeve van externe inhuur niet altijd juist en consistent zijn ingevoerd in het financiële administratiesysteem door vervuiling van de bestanden.

In het financiële administratiesysteem staan de uitgaven voor externe inhuur volgens de definitie van de gemeente Barendrecht geboekt op de ecl 30010 t/m 30014. Zoals eerder aangegeven vallen de advieskosten en het aanbesteed werk hier niet onder, omdat hiervoor aparte doelbudgetten beschikbaar zijn gesteld. Om de totale kosten aan externe inhuur te berekenen volgens de definitie die toegepast is door de rekenkamer, zijn op verzoek van de rekenkamer de advieskosten uit het financiële administratiesysteem apart aangeleverd. De advieskosten, zoals gehanteerd door Barendrecht, zijn samengesteld uit de ecl 33201 (advieskosten), ecl 34081 (accountantskosten) en ecl 34082 (onderzoeks- advies- en toetsingskosten).²⁷ Voor onze berekening zijn de uitgaven die zijn geboekt op ecl 34081 (accountantskosten) buiten beschouwing gelaten omdat ze voortvloeien uit een wettelijke verplichting (jaarrekeningcontrole). Ten aanzien van de overige twee ecl's is het niet mogelijk gebleken om de uitgaven die betrekking hebben op wettelijke verplichtingen eruit te filteren. Voor onze berekening hebben we derhalve de totale bedragen die zijn geboekt op ecl 33201 (advieskosten) en ecl 34082 (onderzoeks-advies- en toetsingskosten) meegenomen, voor zover mogelijk zijn de bedragen wel gecorrigeerd voor investering.

Teneinde meer inzicht te verkrijgen in de aard van de externe inhuur zijn de totale kosten in tabel 4-3 onderverdeeld in categorieën. Hieruit blijkt dat er ook een categorie 'rest' is opgenomen in de uitgaven ten behoeve van externe inhuur. Voor 2008 zijn hier kosten geboekt ten behoeve van zaken zoals een lunch, diner en het gebruik van een taxi. Voor 2007 staat hier zelfs een negatief bedrag vanwege een tegenboeking of

²⁶ Gecorrigeerd voor investering.

²⁷ Ecl 33201-advieskosten: Kosten van derden voor het ontwerpen, vaststellen en herzien van algemene plannen zoals structuurplannen, bestemmingsplannen en verkeerscirculatieplannen; Ecl 34081-accountantskosten: Voor de kosten van Deloitte is een aparte ecl gemaakt; Ecl 34082-onderzoek-advies-en toetsingskosten: Kosten van bijvoorbeeld gerechtskosten onteigeningsprocedures, taxateurs, advocaten, notarissen etc.

een credit factuur ten aanzien van de gemeente Barendrecht. In 2006 zijn diverse kosten op de categorie 'rest' geboekt, waaronder een bezoek aan een theatercafé.

De uitgaven voor externe inhuur zijn niet altijd juist en consistent geregistreerd in het financiële administratiesysteem. Dit betekent dat vóór 2009 facturen ten onrechte zijn geboekt op het externe inhuurbudget. Er is sprake van vervuiling van de bestanden. In 2009 is overigens de categorie 'rest' met betrekking tot de externe inhuur uit het financiële administratiesysteem verwijderd.

5 wijze van inhuur

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord: vindt de inhuur op goede wijze plaats?

De normen die gehanteerd worden bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag worden eerst toegelicht. Vervolgens volgt een paragraaf over de casusselectie. Daarna volgen een beschrijving en beoordeling van de externe inhuur per norm. De beoordeling ten aanzien van de onderzoeks- en advieskosten komt aan de orde in paragraaf 5-5.

5-2 normen

Om de effectiviteit van inhuur te borgen en te zorgen dat budgetten niet worden overschreden zijn verschillende beheersmaatregelen nodig in de administratieve organisatie. Zo moet er een goede opdracht worden geformuleerd, moet tussentijds worden gemonitord en moet een adequaat dossier worden aangelegd. De normen en criteria die worden gebruikt om de onderzoeksvraag te beantwoorden hebben betrekking op de benodigde beheersmaatregelen voor inhuur. De normen en criteria zijn ontleend aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Barendrecht, afspraken over inhuur van externen in de gemeente Barendrecht en eerder onderzoek naar externe inhuur. De normen en criteria zijn opgenomen in tabel 5-1.

tabel 5-1: normen en criteria

normen	criteria
de dossiervorming is adequaat	het dossier bevat de items die volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid opgenomen zouden moeten zijn
	een kopie van het dossier is aanwezig bij inkoop
voorafgaand aan de inhuur is voor inhuur na juli 2008 toestemming gevraagd aan B en W	voorafgaand aan de inhuur is een beslisformulier naar B en W gestuurd
	B en W hebben toestemming gegeven voor inhuur
er is aangestuurd op de meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding	het vereiste aantal offertes is aangevraagd (volgens eisen inkoop- en aanbestedingsbeleid)
	waar mogelijk is gebruik gemaakt van raamcontracten
de opdrachtformulering is adequaat	de keuze voor externe inhuur is gemotiveerd
	in de overeenkomst is opgenomen wat de bijdrage van de externe inhuur moet zijn (doel)
	dit doel is specifiek, meetbaar en tijdgebonden
	er is een budget vastgesteld
er wordt tussentijds voldoende gemonitord op inhuur	er zijn binnen de looptijd van de inhuur meerdere momenten waarop gekeken wordt of de uitvoering van de opdracht op schema ligt
	er zijn binnen de looptijd van de inhuur meerdere momenten waarop wordt gekeken of de uitputting van het budget volgens planning is (men niet richting overschrijding gaat)
het resultaat is optimaal ten opzichte van de opdracht	het budget is niet overschreden
	het vastgestelde doel is behaald/werkzaamheden zijn uitgevoerd
de inhuur is geëvalueerd	

Voor de advieskosten is de norm over toestemming vragen aan B en W niet getoetst, omdat dit niet in het beleid is opgenomen. Tevens is de norm over monitoring niet getoetst, aangezien het hier in het algemeen over een zeer korte periode van inhuur gaat.

5-3 casusselectie

De rekenkamer heeft voor het onderzoek casussen geselecteerd uit de volgende categorieën:

- beleidsopdrachten
- projectmanagement
- onderzoeks- en adviesopdrachten

Zowel voor het jaar 2008 als voor 2009 hebben we uit het bestand met beleidsopdrachten en projectmanagement 10 cases geselecteerd. Daarnaast hebben we voor beide jaren 5 cases geselecteerd uit de onderzoeks- en adviesopdrachten. De bevindingen betreffende de causeselectie uit de onderzoeks- en adviesopdrachten staan separaat opgenomen in paragraaf 5-4 omdat deze niet aan alle normen conform tabel 5-1 hoeven te voldoen en niet binnen de Barendrechtse definitie van inhuur vallen. Uit interimopdrachten en uitzendkrachten zijn geen cases geselecteerd.

Voor de beleids- en adviesopdrachten is eerst een selectie van leveranciers gemaakt, waarbinnen vervolgens cases zijn geselecteerd. Bij de selectie is gekozen voor een spreiding in het totaalbedrag dat inhuurkrachten kosten. Er zijn inhuurkrachten geselecteerd die op een hoog bedrag uitkwamen (ten opzichte van de rest), maar ook inhuurkrachten waarvan de totale kosten gemiddeld of laag waren. Voor de selectie in 2009 is daarnaast gekozen voor een spreiding in uurtarief en in verschil tussen prognosebedrag en realisatie. Bij de selectie van de advieskosten is gekozen voor een spreiding van cases in bedrag en over de algemene dienst en het grondbedrijf. Met de keuze voor spreiding van cases hebben we geprobeerd een zo representatief mogelijk beeld te kunnen schetsen van alle inhuurprocessen in Barendrecht.

Draaideurambtenaar

Een draaideurambtenaar is iemand die ooit ambtenaar was (in dit geval bij de gemeente Barendrecht) en na ontslag te hebben genomen (of gekregen) als externe wordt ingehuurd door de gemeente. De kosten voor een externe zijn vaak hoger dan van een ambtenaar. In richtlijnen voor externe inhuur willen overheidsinstanties dit verschijnsel vaak tegenhouden, om te voorkomen dat ambtenaren ontslag nemen om vervolgens ingehuurd te worden om hetzelfde werk te doen tegen hogere tarieven. Om dit te voorkomen is vaak als regel opgenomen dat er één of meerdere jaren tussen ontslag en inhuur moeten zitten.²⁸

Eén van de geselecteerde inhuurkrachten bleek een draaideurambtenaar te zijn. Hierbij gaat het om iemand die aansluitend na haar uitdiensttreding is ingehuurd, voor een tarief van € 96,00 per uur. Ze is voor vijf maanden ingehuurd voor een paar uur per week.

Inhuur langer dan 2 jaar

Bij de geselecteerde cases was er bij 2 van de 20 inhuurkrachten sprake van inhuur die in totaal langer dan 2 jaar heeft geduurd. Eén geselecteerde inhuurkracht is in september 2007 begonnen en wordt in 2010 nog ingehuurd door de gemeente Barendrecht en één is in augustus 2007 begonnen en wordt in 2010 nog ingehuurd.

De rekenkamer heeft de gemeente Barendrecht verder gevraagd te bekijken hoeveel van de inhuurkrachten die in oktober 2009 werden ingehuurd langer dan twee jaar zijn ingehuurd. Dit bleek te gaan om vijf inhuurkrachten. De inhuurkracht die al het langst werd ingehuurd is zeven jaar ingehuurd (van november 2002 tot december 2009). De duurste van de lang ingehuurde inhuurkrachten kostte in 2009 € 191 per uur (3 jaar ingehuurd, wordt nog ingehuurd) en heeft het hoogste uurloon van de inhuurkrachten die in 2009 in Barendrecht rondliepen. De langst ingehuurde persoon kostte in 2009 € 80 per uur. Bij niet alle genoemde inhuurkrachten gaat het om een aaneengesloten periode van inhuur.

²⁸ Richtlijn inhuur externen Amsterdam en Rotterdam

5-4 bevindingen casusselectie beleidsopdrachten en projectmanagement

Voor het beschrijven van de bevindingen per norm, zijn gegevens gebruikt die beschikbaar waren per casus, zoals contracten. Aanvullend is gebruik gemaakt van interviews met teammanagers en afdelingshoofden.

5-4-1 dossiervorming

De dossiervorming van de externe inhuur is niet adequaat, de dossiers van de geselecteerde ingehuurd personen voldoen geen van allen aan de vereisten uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Bij vier van de twintig cases van beleidsopdrachten en projectmanagement zijn geen gegevens aangetroffen in de organisatie. Bij de overige 16 dossiers ontbreken in vier gevallen de contracten. Bij de afdeling inkoop waren van slechts een aantal dossiers of gedeelten van dossiers kopieën aanwezig.

Om inhuur van externen goed te kunnen monitoren en inzichtelijk te maken voor nieuwe budgethouders en andere belanghebbenden in de organisatie is het nodig om een goed dossier van de inhuur bij te houden. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Barendrecht zijn verschillende regels opgenomen voor dossiervorming. In het beleid uit 2005 is dit één set aan regels, in het beleid van 2009 zijn er verschillende regels voor verschillende vormen van aanbesteden. Zo moeten oa. worden bewaard:

- programma van eisen;
- ontvangen offertes;
- prestatie gegevens tijdens uitvoering (voor evaluatiegesprek of verlening contract);
- overeenkomst inclusief alle bijlagen.

In figuur 5-1 is weergegeven hoe de dossiervorming van de cases is. Hierbij is per jaar aangegeven bij hoeveel cases er gegevens zijn aangetroffen, bij hoeveel hiervan een contract is aangetroffen en bij hoeveel cases het dossier volledig is.

figuur 5-1: dossiervorming cases



Van de 10 cases van 2008 zijn er bij 3 helemaal geen gegevens aangetroffen (geen dossier etc.). Voor 2009 geldt dit voor 1 van de 9 cases. Voor de meeste overige cases geldt dat er wel een contract/overeenkomst aanwezig is bij de gemeente Barendrecht, in 2008 is dit bij 6 van de 7 andere cases het geval en in 2009 bij 6 van de 9. Bij geen van de cases is het dossier volledig compleet. Zo zijn stukken als een programma van eisen, ontvangen offertes en prestatiegegevens over de uitvoering niet in dossiers opgenomen. Wel zijn er verlengingsbrieven en formulieren aangetroffen en zijn soms

indienst formulieren²⁹ in het dossier opgenomen. De uitdienst formulieren ontbreken in alle dossiers. Mede door het ontbreken van enkele contractverlengingen is het hierdoor niet duidelijk wanneer (en of) de inhuurperiode is afgelopen. Geen van de aangetroffen dossiers is geheel compleet.

De aangetroffen stukken waren niet allemaal aanwezig bij de afdeling inkoop, een deel van de documenten lag bij de verschillende individuele afdelingen. Van een aantal inhuurkrachten zijn er helemaal geen gegevens te vinden bij inkoop (en zoals in figuur 5-1 is weergegeven, was er bij een aantal hiervan ook in de rest van de organisatie niets te vinden). Er is daardoor geen afdeling binnen de gemeente Barendrecht die een volledig overzicht heeft van de inhuur en waar alle dossiers vindbaar zijn. Dit overzicht met een onderliggende centrale registratie is wel van belang om monitoring en controle mogelijk te maken, zodat sturing en beheersing van de externe inhuur mogelijk wordt. Hiermee kunnen mogelijke risico's worden afgedekt zoals bijvoorbeeld het betalen van een factuur waarbij de prestatielevering niet kan worden vastgesteld aan de hand van een contract.

Illustraties bij ontbreken van een centrale vindplaats van dossierstukken

Betreffende geselecteerde inhuurkracht mevrouw A. kwamen de facturen binnen bij de afdeling Publiekszaken. De werkzaamheden vonden echter op een andere afdeling plaats. Op geen van de afdelingen zijn nog documenten aanwezig inzake de inhuur.

Meneer B is als inhuurkracht begonnen op een afdeling binnen de gemeente Barendrecht. Zijn contract werd vernieuwd, maar bij een andere afdeling. Het oorspronkelijke contract ligt echter niet op die afdeling en is ook elders binnen de gemeente niet meer terug te vinden.

5-4-2 toestemming B en W

Bij een aantal geselecteerde cases was het nodig om toestemming van het college te vragen voor de inhuur. Dit is bij geen van de cases gebeurd wanneer het ging om een nieuw contract. Wel heeft het college zeker twee contractverlengingen besproken. De beslisformulieren die moeten worden ingevuld bij een nieuwe inhuur, zijn slechts bij één inhuurkracht aangetroffen. Het betrof daarbij een verlenging.

Vanaf 1 juli 2008 zou voor elke inhuur vooraf toestemming moeten worden gevraagd aan het DT en aan het college. Hiervoor is een beslisformulier ontworpen, waarop gegevens over de inhuur worden ingevuld. Het DT en het college kunnen op basis van die informatie een beslissing nemen over de inhuur. Of dit ook moet bij contractverlenging is niet duidelijk. Bij navraag bij een lid van de werkgroep inhuur blijkt dat verlengingen ook eerst langs het DT moeten, maar niet noodzakelijkerwijs langs het college. Om na te gaan of beslissingen over inhuur en waar mogelijk contractverlengingen naar het college zijn gezonden is gekeken naar de collegenotulen van 2008 en 2009. De rekenkamer heeft ook gekeken naar notulen van het DT.

²⁹ Uitleggen van het personeelssysteem waarin is aangegeven wanneer iemand in dienst is gekomen, wanneer de geplande einddatum is, op welke afdeling iemand wordt ingehuurd en voor welke functie etc.

De geselecteerde inhuurkrachten van 2008 zijn, in de gevallen waar dit bekend is, vòòr 1 juli 2008 ingehuurd. Deze inhuur hoefde dus niet te worden voorgelegd. Voor de geselecteerde inhuurkrachten uit 2009 is in de meeste gevallen onduidelijk vanaf wanneer ze zijn ingehuurd (door ontbrekende contracten). Er zijn drie inhuurkrachten waarbij het college zeker had moeten worden geïnformeerd (contract aangegaan na 1 juli 2008). Daarnaast is het waarschijnlijk dat bij een aantal inhuurkrachten sprake is van een verlenging. Het college hoefde daar niet over te worden geïnformeerd.

Op basis van de collegenotulen wordt duidelijk dat van de selectie uit 2009 bij geen van de inhuurkrachten het aangaan van een nieuw contract is besproken. Wel is bij twee van de geselecteerde inhuurkrachten een contractverlenging in het college besproken. De beslisformulieren van de inhuurkrachten heeft de rekenkamer slechts in één geval gezien, het betrof hier een verlenging. De rekenkamer heeft wel gevraagd naar beslisformulieren van de andere geselecteerde inhuurkrachten, maar deze heeft de rekenkamer niet ontvangen. Uit de DT-notulen is niet af te leiden of toestemming is gegeven voor inhuur van de selectie van de rekenkamer. Dit komt omdat in de notulen alleen met namen wordt gewerkt waar het gaat om verlengingen. Verder wordt alleen verwezen naar het organisatieonderdeel waarvoor wordt ingehuurd (bijvoorbeeld voor volkshuisvesting). Tevens wordt in de DT-notulen toestemming gegeven voor inhuur zoals weergegeven in het meegeleverde overzicht, deze overzichten zijn niet bij de notulen bijgevoegd. In de notulen is geen enkele keer met naam verwezen naar door de rekenkamer geselecteerde inhuurkrachten.

Overigens heeft de rekenkamer in de collegenotulen wel een aantal besluiten aangetroffen betreffende inhuur van mensen buiten de selectie. In de DT-notulen zijn veel momenten gevonden waarop toestemming is gevraagd voor de inhuur van medewerkers.

5-4-3 prijs-kwaliteitverhouding

De rekenkamer kan niet vaststellen of in Barendrecht bij inhuur wordt aangestuurd op de meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding. Er zijn wel twee raamovereenkomsten, maar het gebruik hiervan is niet vast te stellen. De meeste inhuur vindt plaats bij leveranciers waar geen raamovereenkomst mee is. Hierbij is niet vast te stellen of er meerdere leveranciers (offertes van leveranciers) vergeleken zijn.

Inhuur voor een bepaald doel kan vaak worden gedaan via verschillende leveranciers. Bij de keuze voor een leverancier/persoon wil men natuurlijk de beste prijs-kwaliteitverhouding realiseren. Raamovereenkomsten kunnen hier een bijdrage aan leveren. Een raamovereenkomst is vaak vooral bedoeld om een prijsafspraken te maken met een andere partij, zodat gedurende de looptijd daar goedkoper kan worden ingehuurd.

Raamovereenkomst

Een overeenkomst tussen een of meer aanbestedende diensten en een of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden betreffende te plaatsen opdrachten vast te leggen, met name wat betreft de prijs en, in voorkomend geval, de beoogde hoeveelheid. ³⁰

In de periode vóór 2010 was er in Barendrecht een raamovereenkomst voor inhuur met twee partijen. Er waren geen raamovereenkomsten per segment afzonderlijk (bijvoorbeeld afzonderlijk voor beleidsopdrachten). In 2010 is het college van plan meer raamcontracten af te sluiten in BAR-verband (Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk).³¹

Alleen de inhuurkrachten, die van de leveranciers waarmee een raamcontract was afkwamen, kunnen binnen een raamovereenkomst vallen. In tabel 5-2 is te zien welk percentage van de inhuur per categorie bij deze partijen was ingehuurd.

tabel 5-2: inhuur bij partijen met raamcontract

	2008			2009		
	totaal inhuur	bij partij raamcontract	%	totaal inhuur	bij partij raamcontract	%
beleidsopdrachten	€ 3.126.950	€ 490.961	15,7%	€ 2.720.676	€ 183.435	6,7%
interim	€ 208.212	€ 0	0%	€ 737.264	€ 153.920	20,9%
uitzendkrachten	€ 376.683	€ 33.625	8,9%	€ 603.229	€ 158.571	26,3%
projectmanagement	€ 1.370.507	€ 193.162	14,1%	€ 252.181	€ 4.125	1,6%
totaal (in euro's)	€ 5.082.352	€ 636.748	12,5%	€ 4.313.350	€ 500.051	11,6%

In de tabel is te zien dat er in 2008 in totaal bij 12,5% van het inhuurbedrag gebruik is gemaakt van één van de partijen waar een raamcontract mee is. In 2009 was dit gedaald naar 11,6%. Opvallend is dat in 2008 vooral van de partijen gebruik werd gemaakt voor beleidsopdrachten en projectmanagement, terwijl dit in 2009 vooral bij interim en uitzendkrachten het geval was. Bij onze selectie was er in 2008 bij twee cases sprake van inhuur bij een leverancier waarmee een raamcontract was afgesloten. In 2009 was dit bij 1 case het geval. De rekenkamer heeft echter niet kunnen vaststellen of er daadwerkelijk gebruik is gemaakt van het raamcontract (bij de tariefstelling).

Een andere manier om een goede prijs-kwaliteitverhouding te bereiken is het vergelijken van verschillende leveranciers/inhuurkrachten. Hiertoe moeten meerdere offertes worden aangevraagd, waarop deze vergeleken kunnen worden. Volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid zouden er bij opdrachten boven de € 20.000 per leverancier meerdere offertes moeten worden aangevraagd, behalve wanneer de

³⁰ Factsheet aanbesteden in de praktijk: raamovereenkomsten en EG ontwikkelingen. versie 4 januari 2005. Europa Decentraal.

³¹ Telefonisch gesprek met personeelsadviseur.

inhuur binnen een raamcontract plaatsvindt. Voor inhuur moeten alleen meerdere offertes worden aangevraagd wanneer het gaat om de inhuur van een inhuurkracht boven de € 20.000. Er hoeft niet per leverancier te worden aanbesteed.

Het is lastig vast te stellen bij hoeveel van de geselecteerde inhuur het nodig was om meerdere offertes aan te vragen. Dit komt omdat bij een aantal inhuurkrachten het contract een aantal keer is verlengd. Verlenging kan dan worden gezien als nieuwe inkoop, wanneer dit vooraf niet was voorzien. Het totaalbedrag voor inhuur uit het initiële contract is niet altijd terug te vinden. Bij een aantal cases is het op basis van het eerste contract zeer waarschijnlijk dat het nodig was geweest om meerdere offertes aan te vragen. Geen van de cases kwam boven de Europese aanbestedingsnorm. Budgethouders hebben in interviews wel aangegeven over het algemeen meerdere offertes aan te vragen. Dit kan variëren van 2 tot 3 offertes tot het uitzetten richting alle hen bekende leveranciers.³² De rekenkamer heeft bij geen van de cases offertes aangetroffen. Hierdoor is niet vast te stellen of er bij de geselecteerde cases daadwerkelijk meerdere offertes zijn aangevraagd omdat er geen offertes zijn aangetroffen.

5-4-4 opdrachtformulering

De opdrachtformulering voor externe inhuur is niet adequaat. In veel gevallen is niet vastgelegd waarom er gekozen is om in te huren. Tevens is niet altijd vastgelegd welke werkzaamheden de inhuurkracht moet uitvoeren welk doel de inhuurkracht moet bereiken. Wanneer er wel een doel is vastgesteld, is dit in geen van de gevallen specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Tevens zijn er in 2008 vooraf geen budgetten vastgesteld per inhuurkracht. In 2009 is wel een prognose per inhuurkracht gemaakt, maar deze is niet aangepast naar aanleiding van de afgesloten contracten.

Iedere inhuur vindt plaats met een bepaalde reden. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat er een vacature is of omdat er een bepaald specialisme nodig is. Om goed te kunnen bepalen waarom er meer wordt ingehuurd dan was begroot of de inhuur juist onder begroting blijft is het van belang deze redenen te registreren. Zo is het gemakkelijker een analyse te maken of inhuur wordt veroorzaakt door veel vacatureruimte, door ontbrekende specialismen in de organisatie, door een te kleine formatie of om andere redenen. In de dossiers per inhuurkracht is bij de grote meerderheid van de geselecteerde cases niet duidelijk gemaakt waarom iemand is ingehuurd. In zowel 2008 als 2009 is slechts bij twee van de tien cases gemeld dat inhuur heeft plaatsgevonden door vacatureruimte.

Naast een reden om in te huren, heeft inhuur ook een bepaald doel. De reden kan bijvoorbeeld zijn dat er een project moet worden afgerond, dat er advies nodig is betreffende een project of gebeurtenis of dat er een lopende caseload (bijvoorbeeld van cliënten van de sociale dienst) moet worden weggewerkt. Het doel om in te huren wordt vaak opgenomen in de vorm van een aantal werkzaamheden die de ingehuurde kracht moet uitvoeren. In 2008 is bij drie van de tien cases een lijst met werkzaamheden aangetroffen, in 2009 was dit bij vier cases het geval. Deze doelen zijn niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Hierdoor is het niet mogelijk om achteraf vast te kunnen stellen of met de inhuur het gewenste doel is bereikt.

³² Interviews met drie budgethouders op 15 en 18 december 2009.

Om te weten te komen of de begroting niet wordt overschreden is het van belang voor elk onderdeel een budget te maken. Vervolgens kan de uitputting van de budgetten worden gemonitord. In 2008 waren er geen begrote budgetten per inhuurkracht vastgelegd. In 2009 is er wel een prognose per inhuurkracht gemaakt. Deze prognose is bij de meeste inhuurkrachten niet aangepast naar aanleiding van het afgesloten contract. In zowel 2008 als 2009 is uit de aanwezige contracten wel af te leiden wat het budget was. In de meeste contracten/verlengingen staat namelijk wel iets over het aantal dagen/uren per week die iemand (ongeveer) zal gaan werken, voor welke periode en hoeveel het uurloon is. Hieruit is het mogelijk een budget te berekenen. De rekenkamer is echter van mening dat dit budget door de gemeente zou moeten zijn berekend, om bewaking van de kosten mogelijk te maken. Slechts bij één contract is bij de verlenging aangegeven hoeveel dit extra zou kosten.

In 2010 is de gemeente Barendrecht van plan een verplichtingenadministratie in te voeren, waarbij wel een begroot budget per inhuurkracht wordt opgenomen.

Verplichtingenadministratie

Wanneer er een opdracht wordt verstrekt voor het leveren van een product of dienst (bijv. overeenkomst tot inhuur) is er sprake van een verplichting. In een verplichtingenadministratie wordt bijgehouden wat het budget is en in hoeverre dit is uitgeput. Hierbij kan worden bijgehouden wat er al betaald is en welke verplichtingen er nog open staan (wat er nog betaald moet worden). Zo wordt duidelijk welk budget er nog over is en is het gemakkelijker te voorkomen dat het budget wordt overschreden.

5-4-5 inhuur of eigen uitvoering

De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of er een bewuste afweging is gemaakt tussen inhuur en eigen personeel, aangezien hierover niets is vastgelegd in dossiers.

Uitvoering door eigen personeel is veelal goedkoper dan inhuren. Daarnaast zorgt de uitvoering door eigen personeel ervoor dat de expertise langer binnen de eigen organisatie blijft. Er kunnen echter goede redenen zijn om in te huren. Het is hierbij echter belangrijk om een bewuste afweging te maken tussen inhuur en eigen personeel. Bij de inhuur in Barendrecht is niet vast te stellen of er een bewuste keuze is gemaakt tussen inhuur of uitvoering door eigen personeel, er zijn geen documenten in de dossiers opgenomen op basis waarvan dit kan worden getoetst. Hierdoor kan ook niet worden getoetst of de motieven om te kiezen voor inhuur een rol hebben gespeeld bij de opdracht.

5-4-6 monitoring

De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of er tussentijds voldoende wordt gemonitord op inhuur. Er is niet vastgelegd of er inhoudelijk en financieel gemonitord is.

Door tussentijdse monitoring kan de opdrachtgever zien of alles naar wens gaat met de ingehuurde partij. Zo kan gemonitord worden of er wordt afgestevend op het halen van de doelen. Wanneer dit niet het geval is, kan er soms nog bijgestuurd worden zodat de doelen alsnog gehaald worden. Er zijn geen gegevens terug te vinden waaruit kan worden opgemaakt of er tijdens de looptijd van de inhuur monitoring heeft

plaatsgevonden. Hierdoor is niet te zien of er inhoudelijk gemonitord wordt op de uitvoering van de opdracht door de ingehuurde krachten, maar ook niet of er op meerdere momenten tijdens de looptijd van de inhuur wordt gekeken naar de uitputting van het budget.

Uit de interviews komt naar voren dat monitoring verschillend plaatsvindt. Budgethouders kunnen tussentijdse voortgangsgesprekken voeren met de ingehuurde persoon of met het ingehuurde bureau. Ook kan de monitoring plaatsvinden door regelmatig binnen te lopen bij de ingehuurde medewerker om te kijken of alles goed gaat. Wat er gebeurt kan tevens afhangen van de duur van de inhuur en het soort werk. Bij korte inhuur en bulkwerk is monitoring niet altijd gebruikelijk.

Monitoring is niet alleen van belang voor de inhoud, maar ook voor de financiën. Er zou tussentijds gemonitord moeten worden op het budget om zo te voorkomen dat het budget onverwacht wordt overschreden. Wanneer de uitputting van het budget hoger is dan verwacht kan dan nog bijgestuurd worden of extra budget worden vrijgemaakt. De uitputting van het budget kan door de budgethouder bijvoorbeeld worden gemonitord door overleg met de financiële adviseur waarbij budgetten en uitputting naast elkaar worden gelegd. In hoeverre dit daadwerkelijk gebeurt hangt af van de budgethouder.

5-4-7 resultaat

De rekenkamer kan niet vaststellen of de doelen van inhuur (voor zover deze er zijn) zijn gehaald, hier zijn geen gegevens over. Aangezien er geen budgetten per inhuurkracht zijn vastgesteld op basis van contracten kan ook niets worden gezegd over budgetoverschrijding.

Na afloop van het contract voor inhuur kan worden vastgesteld of het doel van de inhuur is behaald en/of de afgesproken werkzaamheden zijn uitgevoerd. Bij veel van de geselecteerde cases was er geen doel aanwezig. Waar dit wel aanwezig was is voor de rekenkamer niet te bepalen of het doel is behaald, aangezien hierover niets is vastgelegd.

Na afloop van het contract van inhuur kan tevens worden vastgesteld of het budget is overschreden. Omdat er geen budget per inhuurkracht was vastgesteld op basis van het contract is in 2008 en 2009 niet goed vast te stellen of het budget is overschreden. In 2009 zijn er wel prognoses gemaakt voor het budget. In totaal is bij de 10 cases minder uitgegeven dan was geprognosticeerd (dit was ook voor het totaal aan inhuurkrachten het geval). Bij de helft van de cases was meer uitgegeven dan de prognose was en bij de helft minder.

5-4-8 evaluatie en benutting

De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of er na afloop van het contract voor inhuur een evaluatie heeft plaatsgevonden.

Na afloop van een contract voor inhuur zou er geëvalueerd moeten worden. Uit een evaluatie kunnen leerpunten worden gehaald voor volgende inhuurprocessen, maar ook voor de organisatie in het algemeen. In de dossiers zijn geen gegevens terug te vinden over de evaluatie van inhuur. Het is niet duidelijk in hoeveel gevallen er na afloop van de inhuurperiode is geëvalueerd. Uit de gesprekken met de budgethouders blijkt dat er niet altijd wordt geëvalueerd. Een van de budgethouders gaf aan altijd

exitgesprekken te voeren. Een andere budgethouder gaf aan dat er geen exitgesprekken worden gehouden bij korte inhuur en bij inhuur voor bulkwerk, maar bijvoorbeeld wel bij langdurige inhuur van een projectleider.

5-5 bevindingen casusselectie onderzoeks- en adviesopdrachten

De dossiervorming is gebrekkig. Het is onduidelijk of er is aangestuurd op de meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding omdat de rekenkamer niet heeft kunnen vaststellen of er meerdere offertes zijn aangevraagd. De rekenkamer kon ook niet vaststellen of de opdrachtformulering adequaat was, in de aanwezige documenten was dit in ieder geval niet het geval. Tevens heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen of na afloop van de werkzaamheden is geëvalueerd.

Van de 10 cases die de rekenkamer heeft geselecteerd heeft Barendrecht voor 7 gevallen documenten aangeleverd. Het betreft hierbij overeenkomsten³³. Van één van de aangetroffen overeenkomsten ontbreekt de handtekening van de opdrachtgever, in casu de gemeente Barendrecht. Hieruit kan de rekenkamer concluderen dat er geen kopie in het betreffende dossier zit met een door beide partijen ondergetekende versie van de overeenkomst. Van de 3 gevallen waarvoor de rekenkamer geen stukken ter onderbouwing heeft gekregen, betrof één geval een mondelinge opdrachtverstrekking. Dit betekent dat er helemaal geen gegevens zijn aangetroffen, wat de interne controle bemoeilijkt. Eén geval waarin geen documenten zijn aangetroffen bleek een onjuiste registratie als advieskosten te betreffen.

Net als bij inhuur voor beleidsopdrachten en projectmanagement is het voor inhuur ten behoeve van advies ook van belang een goede prijs-kwaliteitverhouding na te streven. Dit past ook binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hiertoe zouden ten minste meerdere offertes moeten zijn aangevraagd voor elke adviesopdracht boven de € 20.000. In 2008 was dit bij 4 van de 5 cases nodig geweest en in 2009 bij 2 van de 5 cases. In één geval kan de rekenkamer aan de hand van de documenten vaststellen dat er meerdere offertes zijn aangevraagd, daar er afwijzingsbrieven zijn aangetroffen. Over de andere gevallen kan de rekenkamer niet vaststellen of er meerdere offertes zijn aangevraagd.

Bij geen van de documenten is een opdrachtformulering aangetroffen. Hierdoor is niet vast te stellen of er bewust is gekozen voor advies van buiten de deur en waar dit advies aan zou moeten bijdragen (doel). Daar er geen doelen en budgetten zijn vastgelegd, kan over doelbereiking en budgetoverschijding niets worden gezegd. Om te kunnen leren voor de toekomst en om te kunnen besluiten of een leverancier opnieuw wordt aangetrokken om advies te geven is het van belang om te evalueren of de dienst die geleverd is naar wens is gegaan. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of dit is gebeurd.

³³ Dit zijn daadwerkelijke contracten en ondertekende offertes.

Registratie van advieskosten

De rekenkamer heeft 10 cases uit de categorie advieskosten geselecteerd. Hierbij vindt de rekenkamer het in een paar gevallen twijfelachtig dat bepaalde uitgaven zijn geboekt op deze kostensoort gezien het karakter van de uitgaven. Een voorbeeld hiervan is de inhuur van een interim manager. Het is onduidelijk waarom deze uitgaven niet onder de categorie interim-management zijn geboekt (bij de kostensoorten voor inhuur). Tevens heeft de gemeente Barendrecht bij één geselecteerde case aangegeven dat dit om een onjuiste invoer in de crediteurenadministratie gaat.

6 informatievoorziening raad

6-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord: Op welke wijze verkrijgt de gemeenteraad informatie over de inhuur en gebeurt dit adequaat? De normen en de criteria die de rekenkamer bij de beantwoording van de vraag hanteert zijn opgenomen in tabel 6-1.

tabel 6-1: normen en criteria

normen	criteria
de informatievoorziening over externe inhuur aan de raad is conform mondelinge toezeggingen en moties uit gemeenteraadsvergaderingen	de raad wordt elk kwartaal geïnformeerd over externe inhuur
de verantwoording aan de raad is inhoudelijk adequaat	de verantwoording aan de raad is volledig de verantwoording aan de raad is juist de verantwoording aan de raad is begrijpelijk

6-2 frequentie informatievoorziening raad

In juni 2008 heeft de wethouder toegezegd de gemeenteraad op de hoogte te houden van de kosten voor externe inhuur, dit zou 1 keer per kwartaal gebeuren. De rekenkamer constateert dat in 2008 dergelijke overzichten zijn verstrekt, maar in 2009 niet. Ook worden deze overzichten niet op gelijke wijze gepresenteerd.

De Barendrechtse gemeenteraad heeft in 2008 en 2009 regelmatig aandacht gehad voor de kosten van externe inhuur. Dit gebeurde onder andere bij de bespreking van begrotingen, voorjaarsnota's, bestuursrapportages en jaarrekeningen. Bij de behandeling van de 1^e bestuursrapportage en de voorjaarsnota 2008 heeft de wethouder toegezegd de raad op de hoogte te houden van de ontwikkeling van de kosten voor externe inhuur.³⁴ Het college zou hiertoe kwartaalrapportages sturen.³⁵ De rekenkamer constateert dat er rapportages naar de raad zijn gestuurd op 11 september 2008 (met gegevens per 23 juni en 1 september), 17 september (met gegevens per 1 september die anders werden gepresenteerd dan eerder) en 18 december 2008. In april 2009 zou een volgend overzicht worden gestuurd, maar dat is niet gebeurd vanwege een presentatie in de commissie planning en control van 13 mei 2009, waarin expliciet zou worden ingegaan op de externe inhuur voor 2009.

³⁴ Brief inzake kosten van externe inhuur van wethouder Schreurs aan de gemeenteraad. 11 september 2008.

³⁵ Notulen van de vergadering van de commissie planning en control van 28 oktober 2009.

Tijdens de raadsvergadering van 7 juli 2009 is een motie aangenomen waarbij het college is opgedragen om met de tweede bestuursrapportage een kadervoorstel voor te leggen om de externe inhuur in de periode 2010-2013 verder af te bouwen. Onderdeel van dit kadervoorstel zijn alternatieven om tot het instellen van een nog nader vast te stellen tarief voor externe inhuur per dag te komen. In juli heeft de wethouder in plaats van een kwartaalrapportage op te sturen een brief naar de raad gestuurd³⁶. Hierbij liet de wethouder de raad weten het overzicht betreffende externe inhuur 2009 te koppelen aan het onderzoek naar ombuigingen. Vervolgens is in het najaar een brief³⁷ (als reactie op de motie van 7 juli 2009 en de brief van 31 juli 2009) naar de raad gestuurd. Hierin is een overzicht opgenomen met de geprognosticeerde uitgaven voor externe inhuur over 2009. Dit overzicht is niet op dezelfde wijze gepresenteerd als de eerder verstrekte rapportages. In 2009 heeft de raad geen kwartaaloverzichten ontvangen zoals eerder afgesproken. Wel is de raad op andere wijzen geïnformeerd over het verloop en de hoogte van de externe inhuurkosten door ondermeer schriftelijke beantwoording van raadsvragen.

6-3 inhoud verantwoording raad

De rekenkamer constateert dat de verantwoording aan de raad volledig is geweest uitgaande van de gehanteerde definitie van externe inhuur in Barendrecht. De rekenkamer kan echter niet vaststellen of de verantwoording aan de raad juist is geweest vanwege de gebrekkige kwaliteit van het registratiesysteem. Daarnaast is de rekenkamer van mening dat de begrijpelijkheid van de overzichten verbeterd kan worden door een totaalsom toe te voegen met een specificatie in diverse categorieën.

volledigheid verantwoording aan de raad

Zoals eerder aangegeven is de rekenkamer van mening dat de definitie voor externe inhuur zoals toegepast door de gemeente Barendrecht te 'smal' is doordat de advieskosten hierbij niet zijn opgenomen. Om de aard en omvang van de externe inhuur volledig weer te geven is hoofdstuk 4 van dit rapport hieraan gewijd. Hierbij zijn in tabel 4-2 bedragen opgenomen die zowel zijn gebaseerd op de definitie zoals gehanteerd door de gemeente Barendrecht als de definitie die de rekenkamer heeft toegepast. Dit heeft tot gevolg dat de bedragen die het college aan de raad heeft verstrekt afwijken van die van de rekenkamer. De rekenkamer constateert dat de verantwoording aan de raad volledig is geweest uitgaande van de gehanteerde definitie in Barendrecht.

juistheid verantwoording aan de raad

Zoals vermeld in hoofdstuk 4 concludeert de rekenkamer dat het financiële administratiesysteem gebreken vertoont doordat de gegevens niet altijd juist en consistent zijn ingevoerd. Daar het registratiesysteem de input vormt voor de verantwoording kan de rekenkamer niet vaststellen dat de verantwoording aan de raad juist is geweest. In 2009 heeft de organisatie een verbeterslag doorgevoerd om te voorkomen dat er onterecht wordt geboekt op het externe inhuurbudget.

³⁶ Brief van wethouder Schreurs aan de raad dd 31 juli 2009, kenmerk U123895

³⁷ Brief van wethouder Schreurs aan de raad dd 7 oktober 2009, kenmerk 156452

begrijpelijkheid verantwoording aan de raad

In de verantwoording presenteert het college de kosten van externe inhuur vanuit de dekkingsbronnen en geeft ook geen totaal som van alleen de externe inhuur. De rekenkamer benadert de externe inhuur vanuit een andere invalshoek en heeft de omvang van de externe inhuur gespecificeerd in diverse gangbare categorieën (zie tabel 4-3). In de periode 2008-2009 heeft het college de omvang van externe inhuur niet op gelijke wijze gepresenteerd aan de raad waardoor dit de vergelijkbaarheid en mede de begrijpelijkheid niet ten goede kwam.

presentatie uitgaven inhuur

In de overzichten van 2008 die het college heeft verstrekt aan de raad is de omvang van externe inhuur ingedeeld in de volgende dekkingsbronnen:

- Inhuur ten behoeve van reguliere werkzaamheden
- Inhuur ten laste van grondbedrijfprojecten
- Inhuur ten laste van investeringen/doelbudgetten
- Inhuur ten laste van frictiekostenbudget

Tijdens de presentatie in de commissie planning en control van 13 mei 2009 werden de uitgaven ten behoeve van externe inhuur als volgt weergegeven:

- Reguliere inhuur
- Inhuur als gevolg van vacatures
- Inhuur als gevolg van ziekte/zwangerschap
- Inhuur t.b.v. extra kwaliteit/kwantiteit
- Inhuur t.b.v. vraaggerichte organisatie

Het college heeft middels een brief dd 7 oktober 2009 een overzicht met de geprognosticeerde uitgaven voor externe inhuur over 2009 de raad doen toekomen. Dit overzicht is in afwijking van 2008 ingedeeld in de volgende dekkingsbronnen:

- Onderuitputting loonkosten
- Extern personeel
- Projecten
- Grondbedrijf



bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

algemeen en procedure

In het onderzoeksplan 2009 heeft de rekenkamer aangekondigd een onderzoek te starten naar externe inhuur. Op 16 september 2009 stuurde de rekenkamer de onderzoeksopzet ter kennisname aan de leden van de gemeenteraad, aan het college en de secretaris.

De onderzoekswerkzaamheden zijn in september 2009 begonnen en afgerond in februari 2010. Het onderzoek berust op verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in de conceptnota van bevindingen. Deze is op 29 maart 2010 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de directeur bedrijfsvoering en dienstverlening met het verzoek uiterlijk 14 april 2010 een schriftelijke reactie te geven over eventuele feitelijke onjuistheden en onvolkomenheden. Na verwerking van de ontvangen reacties is de bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota is, met de nota van bevindingen als bijlage, voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W ter attentie van de wethouder, de heer B. Nootenboom. Dit is gebeurd bij brief van 4 mei 2010, met het verzoek uiterlijk 27 mei 2010 te reageren. Het college van B en W heeft in eerste instantie uitstel hierop gevraagd voor een reactie tot 1 juni 2010 waar de rekenkamer mee akkoord is gegaan. Daarna volgde nog een uitstel voor een reactie tot 10 juni 2010. De rekenkamer heeft de reactie op 10 juni 2010 ontvangen.

onderzoeksmethoden

In het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. Ten eerste zijn interviews gehouden bij de verschillende afdelingen van de gemeente Barendrecht en met de verantwoordelijk wethouder. In bijlage 3 is een overzicht te vinden van geïnterviewde en geraadpleegde personen. Aanvullend op de interviews is telefonisch en per e-mail informatie gevraagd aan de contactpersoon van de rekenkamer voor dit onderzoek.

Het rapport van de rekenkamer is voornamelijk gebaseerd op documentanalyse. Hierbij zijn allereerst algemene documenten verzameld. Het verzamelde materiaal bestond uit documenten van uiteenlopende aard, zoals notulen van raads- en collegevergaderingen, beleidsnota's en onderzoeksrapporten. In bijlage 4 is een lijst met gebruikte openbare en direct toegankelijke bronnen te vinden. Naast de meer algemene bronnen heeft de rekenkamer een selectie gemaakt van inhuurkrachten, waarvan de dossiers zijn bekeken. In de volgende paragraaf is de selectie verder toegelicht.

selectie inhuurkrachten

De rekenkamer heeft voor het onderzoek in totaal 30 cases geselecteerd. Hiervan zijn 15 cases geselecteerd uit 2008 en 15 uit 2009 (waarvan de inhuur was afgerond voor

oktober 2009). Voor beide jaren geldt dat 10 van de 15 cases inhuur betreffen volgens de definitie en eel indeling van de gemeente Barendrecht. 5 van de cases van beide jaren betreffen advieskosten.

Selectie inhuur volgens definitie Barendrecht

Inhuur is volgens de gemeente Barendrecht in te delen in:

- Beleidsopdrachten
- Uitzendkrachten
- Interim
- Projectmanagement

De rekenkamer heeft alleen cases uit beleidsopdrachten en projectmanagement geselecteerd. De reden hiervoor is dat dit de twee meest omvangrijke groepen zijn. Daarnaast zal het bij interim en uitzendkrachten vaker om kortere en minder omvangrijke opdrachten gaan.

In tabel 1a is de selectie van inhuurkrachten weergegeven ten opzichte van het bestand van inhuur van vòòr oktober 2009 voor alleen beleidsopdrachten en projectmanagement.³⁸ Voor 2008 zijn deze gegevens niet weer te geven. Het bestand waarover de rekenkamer beschikt is namelijk ingedeeld per leverancier en is niet te herleiden naar aantal inhuurkrachten en totale omvang van beleidsopdrachten en projectmanagement.

tabel 1a: aantal selectie ten opzichte van totaal voor 2009

		totaal (alleen beleidsopdrachten en projectmanagement)	selectie
2009	cases	39	10 (25,6%)
	omvang bedrag realisatie	€ 1.006.035	€ 301.517 (30%)

Bij de selectie van cases had de rekenkamer voor 2008 beschikking over minder gegevens dan voor 2009. In 2008 is alleen gekeken naar de totale kosten per leverancier. Op basis hiervan zijn leveranciers geselecteerd, waarbinnen willekeurig cases zijn geselecteerd. In 2009 is geselecteerd op basis van uurtarief, totale realisatie en verschil tussen begroting en realisatie. De rekenkamer heeft geprobeerd hier een grote variatie in te kiezen. In tabel 1b is een vergelijking te zien van het gemiddeld uurtarief en de gemiddelde gerealiseerde kosten tussen het totale bestand en de selectie van de rekenkamer. Ook is een vergelijking te zien in verdeling tussen het percentage inhuur duurder dan prognose, even duur dan prognose en goedkoper dan prognose tussen totaal en selectie.

³⁸ In 2009 is er bij 1 inhuurkracht niet duidelijk wie de leverancier is, hierdoor is niet duidelijk onder welke categorie deze opdracht valt. Hierdoor is deze persoon niet meegeteld. Het gaat om een totaalbedrag van €880.

tabel 1b: vergelijking selectie en totaal 2009

	totaal	selectie
gemiddeld uurtarief	€ 91,98	€ 99,43
gemiddelde gerealiseerde kosten	€ 25.795,77	€ 30.151,66
% van cases duurder dan prognose	25,6%	30%
% van cases gelijk aan prognose	15,4%	10%
% van cases goedkoper dan prognose	59%	60%

Uit tabel 1b is af te leiden dat de selectie van de rekenkamer voor 2009 een redelijk goede afspiegeling is van het totaal.

Selectie advieskosten

Zowel voor 2008 als 2009 heeft de rekenkamer vijf leveranciers geselecteerd uit het bestand van advieskosten. Hierbij is gekozen voor een zo groot mogelijke spreiding in omvang en zijn een aantal cases van de algemene dienst (AD) en het grondbedrijf (GB) gekozen.³⁹ In tabel 1c is te zien hoe de selectie zich verhoudt tot het totale bestand.

tabel 1c: selectie advieskosten ten opzichte van totaal

		totaal	selectie
2009	aantal cases totaal	93	5 (5,4%)
	aantal cases AD	47	2 (4,3%)
	aantal cases GB	46	3 (6,5%)
	financiële omvang totaal	€ 1.603.034	€ 196.473 (12,3%)
	financiële omvang AD	€ 600.153	€ 86.087 (14,3%)
	financiële omvang GB	€ 1.002.880	€ 110.386 (11%)
2008	aantal cases totaal	110	5 (4,5%)
	aantal cases AD	57	3 (5,2%)
	aantal cases GB	53	2 (3,8%)
	financiële omvang totaal	€ 2.137.711	€ 815.331 (38,1%)
	financiële omvang AD	€ 751.831	€ 260.014 (34,6%)
	financiële omvang GB	€ 1.385.880	€ 555.316 (40,1%)

Uit tabel 1c is af te leiden dat de rekenkamer weliswaar maar een klein aantal cases heeft geselecteerd, maar hiermee wel een behoorlijk percentage van de kosten heeft afgedekt. Dit betekent wel dat de rekenkamer cases heeft geselecteerd die gemiddeld duurder waren dan de gemiddelde case over het totaal gezien.

³⁹ Sommige leveranciers zijn zowel voor de algemene dienst als voor het grondbedrijf onder de advieskosten opgenomen. De rekenkamer heeft bij de selectie aangegeven uit welke dienst we deze leveranciers wilden terugzien.

bijlage 2 normenkader

tabel a: normen en criteria beleid en definitie inhuur

normen	criteria
er is een beleid met adequate regels voor de inhuur van externe deskundigheid	er is een integraal beleid voor de inhuur van externe deskundigheid opgesteld
	in het beleid zijn regels opgenomen die aangeven wanneer er ingehuurd mag worden
	in het beleid is aangegeven wie de beslissende bevoegdheden heeft
	in het beleid is aangegeven waaraan het inhuurproces moet voldoen
er is een adequate definitie van externe inhuur	binnen de gemeente Barendrecht is er een definitie van externe inhuur die past bij het beleid inzake inhuur
	binnen de gemeente Barendrecht is er een definitie van externe inhuur die vergelijking met andere gemeenten mogelijk maakt

tabel b: normen en criteria aard en omvang in registratie

normen	criteria
de uitgaven van inhuur zijn op juiste en consistente wijze verwerkt in het financiële administratiesysteem.	de uitgaven voor inhuur staan juist in de financiële administratie.
	de uitgaven voor inhuur worden door de verschillende verantwoordelijken op gelijke wijze verwerkt in de financiële administratie.

tabel c: normen en criteria wijze van inhuur

normen	criteria
de dossiervorming is adequaat	het dossier bevat de items die volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid opgenomen zouden moeten zijn
	een kopie van het dossier is aanwezig bij inkoop
voorafgaand aan de inhuur is voor inhuur na juli 2008 toestemming gevraagd aan B en W	voorafgaand aan de inhuur is een beslisformulier naar B en W gestuurd
	B en W hebben toestemming gegeven voor inhuur
er is aangestuurd op de meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding	het vereiste aantal offertes is aangevraagd (volgens eisen inkoop- en aanbestedingsbeleid)
	waar mogelijk is gebruik gemaakt van raamcontracten
de opdrachtformulering is adequaat	de keuze voor externe inhuur is gemotiveerd
	in de overeenkomst is opgenomen wat de bijdrage van de externe inhuur moet zijn (doel)
	dit doel is specifiek, meetbaar en tijdgebonden
	er is een budget vastgesteld
er wordt tussentijds voldoende gemonitord op inhuur	er zijn binnen de looptijd van de inhuur meerdere momenten waarop gekeken wordt of de uitvoering van de opdracht op schema ligt
	er zijn binnen de looptijd van de inhuur meerdere momenten waarop wordt gekeken of de uitputting van het budget volgens planning is (men niet richting overschrijding gaat)
het resultaat is optimaal ten opzichte van de opdracht	het budget is niet overschreden
	het vastgestelde doel is behaald/werkzaamheden zijn uitgevoerd
de inhuur is geëvalueerd	

tabel d: normen en criteria informatievoorziening raad

normen	criteria
de informatievoorziening over externe inhuur aan de raad is conform mondelinge toezeggingen en moties uit gemeenteraadsvergaderingen	de raad wordt elk kwartaal geïnformeerd over externe inhuur
de verantwoording aan de raad is inhoudelijk adequaat	de verantwoording aan de raad is volledig
	de verantwoording aan de raad is juist
	de verantwoording aan de raad is begrijpelijk

bijlage 3 geïnterviewde en geraadpleegde personen

Mw. M. van Amelsvoort	concerncontroller
Mw. M. Blijenburg	teammanager back office
Dhr. G. Bravenboer	directeur bedrijfsvoering en dienstverlening
Dhr. H. van den Brule	hoofd afdeling plan
Mw. S. Klaarenbeek	afdeling interne dienstverlening, team advies
Mw. B. Lander	teammanager beleidspool en ondersteuning, afdeling beleid
Dhr. C. Merkelbach	senior adviseur personeel en organisatie
Dhr. M. Schreurs	wethouder financiën, personeel en organisatie.

bijlage 4 geraadpleegde bronnen

documenten gemeente Barendrecht

- Gemeente Barendrecht, 'concernplan 2009'.
- Gemeente Barendrecht, 'openbare notulen van de vergadering van burgemeester en wethouders'.
- Gemeente Barendrecht, 'kadervoorstel aan de raad', versie februari 2010.
- Gemeente Barendrecht, 'inkoop- en aanbestedingsbeleid 2005'.
- Gemeente Barendrecht, 'inkoop- en aanbestedingsbeleid 2009'.
- Gemeente Barendrecht, 'regeling budgethouderschap', 1 januari 2006.
- Brief van wethouder Schreurs aan de raad dd 31 juli 2009, kenmerk U123895.
- Brief van wethouder Schreurs aan de raad dd 7 oktober 2009, kenmerk 156452.
- Brief inzake kosten van externe inhuur van wethouder Schreurs aan de gemeenteraad, 11 september 2008.
- Notulen van de vergadering van de commissie planning en control van 28 oktober 2009.

overige documenten

- De pers, 'Ter Horst wil norm voor inhuur personeel ministeries', 11 juni 2009.
- Europa decentraal, 'Factsheet aanbesteden in de praktijk: raamovereenkomsten en EG ontwikkelingen', 4 januari 2005.
- Gemeente Amsterdam, 'richtlijn inhuur externen', 19 december 2007.
- Gemeente Rotterdam, 'regels inhuur externen', januari 2010.
- Reformatorisch dagblad, 'Utrecht boos over externe adviseur', 2 september 2009.
- Rekenkamer Utrecht, 'Betrokken van buiten. Een onderzoek naar de externe inhuur bij de gemeente Utrecht', 2005.
- RTL nieuws onderzoek, november 2009.
- Tweede kamer, 'Meer focus op externe inhuur', kamerstuk 2004-2005, 29362, nr 21.

bijlage 5 lijst van afkortingen

AD	Algemene Dienst
B en W	College van Burgemeester en Wethouders
DT	DirectieTeam
ecl	economische classificatie
fte	fulltime equivalent
GB	GrondBedrijf

de rekenkamer

De Gemeenteraad van Barendrecht heeft in 27 oktober 2003 de Rekenkamer Barendrecht ingesteld. Op 2 juni 2009 heeft de Raad de heer drs. P. Hofstra RO CIA benoemd als directeur voor een periode van zes jaar.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Barendrecht. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.

GEMEENTEHUIS

Rekenkamer Barendrecht

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl



fotografie
Rekenkamer Barendrecht

basisontwerp, lay-out en drukwerk
De Werf, Rotterdam

uitgave
Rekenkamer Barendrecht
juni 2010

ISBN/EAN
978-90-77979-07-5