



Rekenkamercommissie Beverwijk

Inhuur Externen

Eindrapport

drs. ing. G.J. Braas
dr. R. Elte
dr. H.J.M. Fenger
M.G. Hopman-Verburg
B. Gezer

Beverwijk, juli 2009

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	5
1.3	Aanpak	6
1.4	Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2	Het normenkader	9
2.1	Inleiding	9
2.2	De normen	9
Hoofdstuk 3	Beleid en regels	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Criteria	11
3.3	Afweging	13
3.4	Opdrachtverstrekking	14
3.5	Aansturing	15
3.6	Verantwoording	16
3.3	Beoordeling	16
Hoofdstuk 4	De uitvoering	19
4.1	Inleiding	19
4.2	Omvang verdeeld naar afdelingen	19
4.3	De geselecteerde cases	20
4.4	Procedures in de praktijk	20
4.5	Beoordeling	25
Hoofdstuk 5	Conclusies en aanbevelingen	29
5.1	Inleiding	29
5.2	Conclusies	29
5.3	Aanbevelingen	31
Hoofdstuk 6	Bestuurlijke reactie	33
Nawoord		37
Bijlage 1	Geïnterviewde personen	39
Bijlage 2	Geraadpleegde documenten	41
Bijlage 3	Stroomschema vacature invulling	42

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In veel gemeenten ervaren gemeenteraadsleden dat ze weinig zicht hebben op de wijze waarop de ambtelijke organisatie externen inhuurt. Ook voor gemeentelijke organisaties zelf blijkt het vaak lastig om het proces van inhuur in zijn geheel te overzien en om de effectiviteit hiervan aan te geven. In het Collegeprogramma geeft het college aan dat zij wil nagaan of door het verminderen van inhuur de bedrijfskosten kunnen verminderen en de beschikbaarheid van vast personeel kan worden bevorderd (Collegeprogramma 2006-2010, pp. 91).

Bovendien is het voor veel gemeenteraden moeilijk om het college op de uitvoering van externe inhuur te controleren. Dit blijkt uit onderzoeken, die andere rekenkamercommissies eerder naar dit onderwerp hebben uitgevoerd.

De gemeenteraad van Beverwijk heeft dit onderzoek voorgedragen voor een rekenkameronderzoek. Het stond ook al enige tijd op de groslijst van de rekenkamercommissie. Na beoordeling van het onderwerp aan de selectiecriteria van de rekenkamercommissie bleek het aan alle criteria te voldoen.¹

Omdat er financiële en maatschappelijke risico's verbonden zijn aan externe inhuur, zoals hogere kosten en het verliezen van de opgedane kennis, acht de rekenkamercommissie een onderzoek naar de inhuur van externen relevant. Ook uit het vooronderzoek van de rekenkamercommissie Beverwijk bleek er aanleiding te bestaan voor onderzoek naar de inhuur van externen in de gemeente Beverwijk.

Om deze redenen heeft zij besloten een onderzoek uit te voeren. Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie inzicht bieden in de wijze waarop de gemeente Beverwijk omgaat met de inhuur van externen, in de sfeer van beleid, de uitvoering daarvan en de verantwoording daarover.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling voor dit onderzoek is tweeledig:

¹ De selectiecriteria staat in de brochure van de rekenkamercommissie, op de website www.beverwijk.nl en het jaarverslag en jaarplan.

1. Inzicht bieden in het beleid van de gemeente Beverwijk ten aanzien van de inhuur van externen, de uitvoering van dit beleid en de verantwoording erover.
2. Een beoordeling van de doelmatigheid en transparantie van het beleid de uitvoering en de verantwoording erover.

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek luidt als volgt:

In welke mate is de inhuur van externen voor de uitvoering van gemeentelijk taken en diensten in Beverwijk doelmatig en transparant?

Deze centrale vraagstelling is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Wat is het geldende beleid voor de inhuur van externen?
2. Hoe wordt aan dit beleid uitvoering gegeven?
3. Hoe vindt er verantwoording over de uitvoering plaats?
4. Hoe vindt er evaluatie van het beleid en de uitvoering plaats?

1.3 Aanpak

In dit onderzoek definieert de rekenkamercommissie inhuur van externen als het gebruik maken van de arbeid en/of diensten van rechtspersonen (bedrijven en organisaties) en natuurlijke personen zonder dat hier een arbeidsovereenkomst tussen de gemeente Beverwijk en de (rechts- of natuurlijke) persoon aan ten grondslag ligt.

De rekenkamercommissie kijkt in dit onderzoek naar de inhuur van externen in de jaren 2007 en 2008.

In het onderzoek heeft de rekenkamercommissie verschillende onderzoeksmethoden gebruikt, zoals beleidsanalyse, interviews en dossierstudie. Het onderzoek is in twee fasen uitgevoerd.

De eerste fase is gestart met een brede inventarisatie. In deze fase is het normenkader opgesteld en zijn het algemene beleidskader en regels van de gemeente Beverwijk ten aanzien van de inhuur van externen in kaart gebracht. Ook heeft er een inventarisatie plaatsgevonden van de aard en omvang van de inhuur in de gemeente Beverwijk. Verder heeft de rekenkamercommissie de gemeentesecretaris, de concerncontroller,

en verschillende teamleiders geïnterviewd. Deze inventariserende fase is afgerond door het beleid dat de gemeente Beverwijk voert, te spiegelen aan het normenkader.

De tweede fase bestond grotendeels uit een bestudering van de wijze waarop de gemeente uitvoering geeft aan de inhuur van externen. Hiervoor heeft de rekenkamercommissie uit de financiële overzichten enkele cases geselecteerd. Van deze cases heeft de rekenkamercommissie dossiers bestudeerd en gesproken met verschillende budgethouders. Ook is in deze fase een gesprek gevoerd met de burgemeester als portefeuillehouder Financiën en Personeel en organisatie.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een uitleg van het normenkader. In het daarop volgende hoofdstuk staat de beschrijving en beoordeling van het beleid en de regels voor de inhuur van externen. Hoofdstuk 4 bevat de beschrijving en beoordeling van de uitvoering in de praktijk. In hoofdstuk 5 vindt de beantwoording van de hoofd- en deelvragen plaats in conclusies en doet de rekenkamercommissie enkele aanbevelingen.

Hoofdstuk 2 Het normenkader

2.1 Inleiding

Het normenkader heeft de rekenkamercommissie geformuleerd op basis van normen die veelvuldig gebruikt zijn bij eerder onderzoek naar de inhuur van externen en op basis van gangbare regelgeving bij Nederlandse gemeenten voor de inhuur van externen.

2.2 De normen

De normen zijn toegespitst op de vier deelvragen. De beoordeling van de bevindingen vindt plaats aan de hand van deze normen. In hoofdstuk 3 staat de beoordeling van de bevindingen op basis van de normen die gerelateerd zijn aan deelvraag 1. Hoofdstuk 4 bevat de beoordeling van de bevindingen op basis van de overige normen.

Deelvraag	Norm
1. Wat is het geldende beleid voor de inhuur van externen?	<p>1.1. College of management heeft criteria vastgesteld op basis waarvan budgethouders kunnen besluiten al dan niet te gaan inhuren</p> <p>1.2. Er zijn eisen gesteld aan de afweging om tot inhuur over te gaan</p> <p>1.3. Er zijn eisen gesteld aan de wijze waarop de opdrachtverstrekking van inhuur met financiële dekking plaatsvindt</p> <p>1.4. Er zijn eisen gesteld aan de aansturing tijdens de inhuur</p> <p>1.5. Er zijn eisen gesteld aan de verantwoording na de inhuur</p>
2. Hoe vindt er verantwoording over de uitvoering plaats?	<p>2.1. De inhuur voldoet aan de in het beleid gestelde eisen</p> <p>2.2. Er heeft een zichtbare afweging plaatsgevonden om tot inhuur over te gaan</p> <p>2.3. Er ligt een duidelijke opdrachtformulering (doel van de inhuur) ten grondslag aan de opdracht van de ingehuurde dat is vastgelegd in een dossier</p> <p>2.4. Er is financiële dekking voor de inhuur</p> <p>2.5. De ingehuurde wordt gedurende het traject aangestuurd zoals afgesproken</p>
3. Hoe wordt de uitvoering vastgelegd?	<p>3.1. De organisatie ziet er op toe dat de ingehuurde zich verantwoordt over de mate waarin hij de opdracht heeft uitgevoerd in overeenstemming</p>

	<p>met de opdracht</p> <p>3.2. Er is een relatie tussen de omvang van de opdracht en de verantwoordingsdruk voor de ingehuurde</p> <p>3.3. De financiële dekking van de inhuur is inzichtelijk gemaakt, bij overschrijding raadpleegt de organisatie het college en indien nodig de raad.</p> <p>3.4. De organisatie informeert het college over de noodzaak, de aard en omvang van externe inhuur en de bijdrage van externen aan de realisatie van de gemeentelijke doelen</p> <p>3.5. Het college informeert de raad minimaal jaarlijks over de bijdrage van ingehuurde externen aan de realisatie van de gemeentelijke doelen</p>
<p>4. Hoe vind er evaluatie van het beleid en de uitvoering plaats?</p>	<p>4.1. Het college heeft inzicht in de mate waarin inhuur conform de gestelde regels wordt uitgevoerd</p> <p>4.2. Het college weegt af of de inhuur efficiënt is geweest</p> <p>4.3. Het college evalueert de uitvoering van de inhuur en past daar indien nodig het daarvoor geldend beleid op aan</p>

Hoofdstuk 3 **Beleid en regels**

3.1 Inleiding

Het beleid voor de inhuur van externen is niet expliciet in een document opgenomen, maar komt in verschillende vastgestelde beleidsdocumenten terug. Daarnaast bestaan er binnen de gemeente bepaalde regels voor inhuur in documenten, die niet zijn vastgesteld door de raad of het college.

De beleidsdocumenten, die door de raad of het college zijn vastgesteld, zijn:

- Collegeprogramma 2006-2010
- Programmabegroting 2007 en 2008
- Handboek Inkoop & Aanbestedingen 2006
- Inkoopvoorwaarden voor Leveringen, Diensten en Werken 2005
- Budgetspelregels tussen college en ambtelijke organisatie 2003

Aan de hand van de normen brengt de rekenkamercommissie het beleid en de regels voor inhuur in beeld.

3.2 Criteria

De gemeente heeft geen criteria vastgesteld om te bepalen wanneer zij al dan niet inhuurt. Als de gemeente heeft besloten tot inhuur over te gaan, dan gelden de procedures die zijn vastgelegd in het Handboek Inkoop & Aanbesteding en in de Algemene inkoopvoorwaarden voor diensten. In het **Handboek Inkoop & Aanbesteding** (verder Handboek I&A) staan de inkoop- en aanbestedingsprocedures omschreven. Het Handboek I&A is gewijzigd en vastgesteld door het college op 16 mei 2006. De doelstelling van het Handboek I&A is dat gemeentebreed op dezelfde wijze inkoop- en aanbestedingsprocedures worden gevolgd. Omdat de gemeente onder inkoop ook inhuur verstaat, is dit beleidsdocument voor dit onderzoek relevant. In het Handboek I&A staan verschillende fasen die de gemeente een traject bij inkoop (en dus inhuur) moet doorlopen. Deze fasen zijn achtereenvolgens: identificeren, specificeren, selecteren, contracteren en nazorg.

De gemeente Beverwijk heeft voor diensten, werken en leveringen afzonderlijke inkoopvoorwaarden geformuleerd. Van de Inkoopvoorwaarden voor diensten zijn de volgende artikelen relevant:

"Artikel 6 Opdracht

Diensten worden verricht op basis van (een overeenkomst van) 'opdracht' in de zin

van Afdeling 1, Titel 7, Boek 7 BW

Artikel 8 Leiding en toezicht

1. *De in het kader van de (uitvoering van de) diensten in te schakelen (natuurlijke en rechts-) personen staan onder leiding en toezicht van de dienstverlener. De gemeente draagt terzake op geen enkele wijze verantwoordelijkheid noch aansprakelijkheid.*

Artikel 10 Kwaliteit van de diensten en niet-nakoming

1. *De door de dienstverlener te verrichten diensten moeten aan de overeenkomst beantwoorden. Zulks wordt gegarandeerd door de dienstverlener.*
2. *Voor zover geen nadere omschrijving van de aan de diensten te stellen eisen is gegeven, dienen zij in ieder geval steeds van goede kwaliteit te zijn en tenminste aan de gebruikelijke eisen van kwaliteit, deugdelijkheid, doelmatigheid en professionaliteit te voldoen. De gemeente krijgt te allen tijde diensten geleverd welke van een professionele dienstverlener verwacht mogen worden.*

Artikel 14 Keuring en controle

De dienstverlener zal de gemeente op haar verzoek te allen tijde tijdig en deugdelijk in de gelegenheid stellen om de diensten te (doen laten) keuren en te (doen laten) controleren.

Artikel 15 Uitvoering en oplevering

1. *De dienstverlener zal de diensten binnen de in de overeenkomst vastgelegde termijn en op de overeengekomen plaats uitvoeren, alsmede op de overeengekomen plaats en wijze opleveren."*

Bron: Algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente Beverwijk met betrekking tot diensten 2005, pp. 3

In het **Collegeprogramma 2006-2010** heeft het college een specifieke actie geformuleerd die betrekking heeft op een onderzoek naar mogelijke besparing op de inhuur van externen.

"Kostenbesparing op tijdelijke inhuur van personeel

Projectresultaat:

Onderzocht moet worden of door het verminderen van tijdelijke inhuur van personeel de bedrijfskosten kunnen verminderen en de beschikbaarheid van vast personeel, met meer binding aan de Beverwijkse organisatie, kan worden bevorderd. De behoefte aan inhuur van tijdelijk personeel varieert om uiteenlopende redenen afhankelijk van onder meer het seizoen, specialistisch werk, schaarste op de arbeidsmarkt, bijzonder project, etc.

Wijze van uitvoering:

Een analyse wordt gemaakt tot 3 jaar terug van tijdelijk ingehuurd personeel waarbij aspecten aan de orde komen als de reden van inhuur, de duur van de inleenperiode, de kosten in relatie tot vast personeel, het niveau van de functie en de wijze van invulling. Ook de behoefte voor de komende periode wordt in beeld gebracht. Vervolgens worden scenario's uitgewerkt op basis van een combinatie van inhuur enerzijds en de opvang van de behoefte aan tijdelijke arbeidskrachten door het in

dienst nemen van personeel op basis van een arbeidsovereenkomst of een tijdelijk arbeidscontract anderszijds. In het onderzoek wordt ook meegenomen een versterking van de rol van inkoop ten aanzien van de inhuur van tijdelijk personeel. Dit kan leiden tot een (soms aanzienlijke) besparing op de kosten. Het onderzoek is gereed voor bestuurlijke behandeling in oktober 2006."

Bron: Collegeprogramma 2006-2010 pp. 91

In de paragraaf bedrijfsvoering van de **Programmabegroting 2007** komt dit onderzoek terug als prioriteit voor 2007 onder de bestuurlijke doelstellingen:

"Mogelijkheden onderzoeken of er sprake is van een kostenbesparing om bepaalde werkzaamheden door eigen personeel te laten doen in plaats van inhuurpersoneel. Dit kan een (tijdelijke) uitbreiding van de formatie inhouden."

Bron: Programmabegroting 2007, pp. 135.

In de **Programmabegroting 2008** staat in de paragraaf bedrijfsvoering dat het onderzoek naar inhuur een plek heeft gekregen in het programma van het team P&O. Daarnaast is opgenomen in de begroting dat de eerste onderzoeksresultaten en voorstellen klaar zijn, maar dat de uitvoering verder vorm krijgt in 2008 (Programmabegroting 2008, pp. 148). Uit het **Jaarplan P&O 2007** blijkt dat het advies voor kostenbesparing tijdelijke inhuur van personeel gepland is om op 15 maart gereed te zijn. In het **Jaarplan P&O 2008** komt dit onderwerp niet meer terug. De rekenkamercommissie heeft tijdens haar onderzoek niet kunnen achterhalen of het onderzoek is afgerond, noch wat de (tussen)resultaten van het onderzoek zijn geweest.

3.3 Afweging

Aan de afweging zijn in het Handboek I&A eisen gesteld. Bij de fase van het **identificeren** bereidt de (deel-)budgethouder een aanbesteding voor waarbij de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- het bepalen van de behoefte
- het maken van een begroting
- het aanvragen van budget
- het maken van een planning

Deze zaken worden ingevuld in een preadviesformulier en ondertekend door de (deel-)budgethouder, waarna het ingeleverd wordt bij het bureau Inkoop en Aanbestedingen (verder Bureau I&A). Het Bureau I&A bepaalt of het voldoet aan de gestelde richtlijnen. Als het voldoet, start de procedure, zoniet dan nodigt de directie de (deel-)budgethouder uit om dit toe te lichten. Als de redenen voor inhuur gegrond zijn, dient de

vakafdeling een verzoek tot afwijking van het aanbestedingsbeleid bij het college in te dienen. Als het college akkoord gaat, start het inkoop traject. Als het college niet akkoord gaat, dan past de vakafdeling met het Bureau I&A het zo aan dat het wel binnen de richtlijn past.

3.4 Opdrachtverstrekking

In het Handboek I&A zijn de fasen van specificeren, selecteren en contracteren relevant voor de opdrachtverstrekking. In de fase van **specificeren** omschrijft de (deel-) budgethouder wat er precies nodig is aan een product, dienst of levering.

Bij de fase van **selecteren** houdt de gemeente zich aan Europese en provinciale richtlijnen. De raad heeft bij een evaluatie van het inkoopbeleid besloten dat Beverwijkse leveranciers/aannemers bij het selectieproces betrokken moeten worden. Maar in het gunningproces hebben zij geen voorrang boven andere leveranciers/aannemers. In het Handboek I&A is verder opgenomen wat geldt voor offertes.

"Offertes aanvragen leveringen en diensten:

- Tot € 15.000,00 één offerte;
- Van € 15.000,00 tot € 45.000,00 worden er tenminste 2 offertes aangevraagd;
- Van € 45.000,00 tot € 115.000,00 worden er minimaal 3 offertes aangevraagd;
- Van € 115.000,00 tot € 211.000,00 openbare aanbesteding;
- Boven € 211.000,00 is een Europese aanbesteding verplicht.

Bron: Handboek Inkoop en Aanbesteding 2006, pp. 7

De (deel-)budgethouder geeft aan bij welke leveranciers de offerte aangevraagd moet worden. Mogelijk voegt het bureau hier nog leveranciers aan toe. De gemeentelijk inkoopvoorwaarden moeten door de wederpartijen worden aanvaard. De (deel-)budgethouder beoordeelt de offertes inhoudelijk en het bureau beoordeelt de offertes op juridische voorwaarden en commerciële condities. Een opdracht kan gegund worden op basis van prijs en economisch meest voordelige aanbidding gelet op de diverse gunningscriteria die in de offerte aanvraag zijn benoemd (bijvoorbeeld kwaliteit, service, gegarandeerde levertijden, ervaring, continuïteit onderneming etc.).

In de vierde fase wordt er een overeenkomst opgesteld, het **contracteren**. Naast een reguliere overeenkomst kan er ook een raamovereenkomst of een raamcontract worden gesloten. Een raamovereenkomst tussen een of meer ondernemers heeft het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake de gunning van opdrachten vast te leggen, bijvoorbeeld de prijs en de termijn van

levering. Bij een raamcontract gaat de gemeente een bepaalde afname verplichting aan (Handboek Inkoop & Aanbesteding 2006, pp.9.). Als er sprake is van een raamovereenkomst is de (deel-)budgethouder verantwoordelijk voor het **bestellen**. Hiermee bedoelt de gemeente dat bestellingen(dus ook inhuur), die voortkomen uit een raamovereenkomst, moeten voldoen aan de bepalingen in de overeenkomst.

3.5 Aansturing

De aansturing vindt voornamelijk plaats door de budgethouder. Op 21 januari 2003 heeft het college besloten de budgetspelregels vast te stellen en in te voeren per 1 januari 2003. Hierin staat wie binnen de gemeentelijke organisatie welke bevoegdheden bezit en hoe die via mandaten zijn gedelegeerd (Budgetspelregels 2003, pp. 2).

In de spelregels staan enkele bepalingen opgenomen die betrekking hebben op inhuur:

"Artikel 1. Hoofdbudgethouder²

- e. *Jaarlijks maakt de hoofdbudgethouder aan de budgethouders kenbaar in welke gevallen budgethouders overeenkomsten tot levering van goederen, aanneming en /of verlening van diensten binnen het daartoe geautoriseerde budget kunnen aangaan.*

Artikel 2. Budgethouder

- c. *Een budgethouder is bevoegd tot het aangaan van overeenkomsten tot levering van goederen, aanneming en /of verlening van diensten binnen het daartoe geautoriseerde budget. Deze bevoegdheid kan beperkt worden door inkooprichtlijnen. Voor het aangaan van verbintenissen voor de langere termijn en zeker bij een hoger risicoprofiel wordt dringend geadviseerd goedkeuring te vragen aan de hoofdbudgethouder en zonodig het college.*
- d. *Het aangaan van langdurige contracten kan niet worden doorgedelegeerd aan deelbudgethouders.*

Artikel 3. Deelbudgethouder

- b. *Een deelbudgethouder is bevoegd tot het aangaan van overeenkomsten tot levering van goederen, aanneming en /of verlening van diensten binnen het daartoe geautoriseerde budget en gegeven mandaat.*

Artikel 5. Aangaan verplichtingen

- a. *Verplichtingen mogen slechts worden aangegaan nadat de (deel)budgethouder heeft geconstateerd dat ter zake een toereikend budget is en het aangaan van die verplichtingen direct verband houdt met de taakstelling.*
- b. *De (deel)budgethouder is verantwoordelijk voor de uitgaven respectievelijk inkomsten die voortvloeien uit de door hem /haar aangegane verplichtingen, respectievelijk rechten, zulks met inachtneming van te stellen eisen aan de interne controle, functiescheiding en overige zaken de administratieve organisatie betreffende.*

Artikel 6. Overige instructies

² Dit is de gemeentesecretaris.

- c. *De (deel)budgethouders voorzien de verantwoordelijke op het naast hogere niveau en de controller periodiek van informatie over de stand van de werkzaamheden en de bestede middelen.*
- d. *De (deel)budgethouders verstrekken de afdelingscontrollers en de concerncontroller alle gegevens en stukken die ten behoeve van een juiste verzorging van de financiële administratie van de gemeente Beverwijk, de budget- en kredietbewaking en de (jaar)verslaglegging nodig zijn.*

Artikel 9. Omgaan met mee- en tegenvallers

- i. *Gerealiseerde inkoopresultaten (positief en negatief) worden schriftelijk vastgelegd tussen inkoper en (deel)budgethouder. Bij verschil van mening over de hoogte van de realisatie beslist de directie.*
- j. *Inkoopresultaten vormen een onderdeel van de endogene mee- en tegenvallers met uitzondering van de inkoopvoordelen op budgetten binnen kredieten. Kredieten worden voor dit bedrag direct administratief afgeraamd.*
- k. *Het onderhandelingsresultaat (resultaat na aanbesteding) wordt gezien als exogeen voor de afdeling zelf en dient ter afdekking van de inkoopkosten.*
- l. *Inkoopresultaten op budgetten vormen een vast onderdeel van de Marap en dienen expliciet door de budgethouder aan het college gerapporteerd te worden.*

Artikel 12. Personeelslasten

- b. *Elk afdelingshoofd is verantwoordelijk voor de beheersing van het personeelsbudget per afdeling. Deze verantwoordelijkheid strekt zich niet alleen uit tot beheersing van het beschikbaar gestelde uitgavenbudget, maar tevens tot de dekking van de kosten middels doorbelasting naar producten en projecten."*

Bron: Budgetspelregels 2002, pp. 3 -12

3.6 Verantwoording

Bij de fase van **bewaken** controleert het bureau steekproefsgewijs of de leverancier de afspraken nakomt, houdt een evaluatie en bewaakt de geldigheidsduur van de overeenkomst.

Hierna volgt de laatste fase, de fase van **nazorg**. In het handboek is opgenomen dat er twee maal per jaar een overzicht van voorgenomen aanbestedingen ter informatie en een overzicht van de besparingen naar het college gaat. Daarnaast is opgenomen dat er in de Marap-cyclus een kort rapport komt van het afdelingsresultaat van Bureau I&A (Handboek Inkoop & Aanbesteding 2006, pp.6-11).

3.3 Beoordeling

Het beleid voor inhuur in Beverwijk is gefragmenteerd: het beleid voor inhuur is niet expliciet in een document opgenomen, maar komt in verschillende documenten terug. Daarnaast staan er bepaalde regels voor inhuur in documenten die niet zijn vastgesteld door de raad of het college.

Inhuur ziet de gemeente als inkoop. Het beleid voor inkoop en aanbestedingen geldt in die zin ook voor de inhuur van externen. Dat

beleid is vastgelegd in het Handboek Inkoop & Aanbesteding door het college. Andere beleidsdocumenten die ingaan op inhuur zijn de Budgetspelregels en de Inkoopvoorwaarden Diensten. Het beleid voor inhuur gaat in op de afweging om tot inhuur over te gaan, de wijze waarop de opdrachtverstrekking van inhuur met financiële dekking plaatsvindt, de aansturing tijdens de inhuur. Op de verantwoording gaat het beleid alleen procedureel in, de gemeente stelt geen inhoudelijke eisen.

Het is de rekenkamercommissie bij haar onderzoek opgevallen dat in meerdere beleidsdocumenten gesproken wordt over een onderzoek naar de mogelijke besparing op de inhuur van externen, maar dat er tot op heden niet zo een onderzoek plaats heeft gevonden. Zij vraagt zich af wat hier de reden voor is. Een dergelijk onderzoek zou inzicht kunnen bieden in de criteria waarom de gemeente inhuurt of zou kunnen leiden tot het vaststellen van criteria om wel of niet in te huren.

Tabel 3.1 Normen en beoordeling

<p>1.1 College of management heeft criteria vastgesteld op basis waarvan budgethouders kunnen besluiten al dan niet te gaan inhuren</p>	<p>Niet voldaan.</p> <p>De gemeente heeft geen criteria vastgesteld om te bepalen wanneer de gemeente wel of niet inhuurt. Als de gemeente heeft besloten tot inhuur over te gaan, dan gelden de procedures, die zijn vastgelegd in het Handboek Inkoop & Aanbesteding en in de Algemene inkoopvoorwaarden voor diensten.</p>
<p>1.2 Er zijn in ieder geval eisen gesteld aan de afweging om tot inhuur over te gaan</p>	<p>Voldaan.</p> <p>Gestelde eisen aan de afweging komen naar voren in het Handboek Inkoop & Aanbesteding.</p>
<p>1.3 Er zijn in ieder geval eisen gesteld aan de wijze waarop de opdrachtverstrekking van inhuur met financiële dekking plaatsvindt</p>	<p>Voldaan.</p> <p>Gestelde eisen aan de opdrachtverstrekking komen naar voren in het Handboek Inkoop & Aanbesteding.</p>
<p>1.4 Er zijn in ieder geval eisen gesteld aan de aansturing tijdens de inhuur</p>	<p>Slechts zeer ten dele voldaan.</p> <p>In de budgetspelregels staan de bevoegdheden van budgethouders die betrekking hebben op inhuur.</p>
<p>1.5 Er zijn in ieder geval eisen gesteld aan de verantwoording na de inhuur</p>	<p>Deels Voldaan.</p> <p>De gemeente stelt alleen procedurele eisen aan verantwoording, geen inhoudelijke eisen.</p>

Hoofdstuk 4 De uitvoering

4.1 Inleiding

Om inzicht te krijgen in de uitvoering van het beleid voor de inhuur van externen heeft de rekenkamercommissie interviews gehouden en dossiers bekeken. Uit overzichten van de financiële administratie heeft de rekenkamercommissie enkele cases geselecteerd, waarvan de rekenkamercommissie dossiers heeft bestudeerd en budgethouders heeft gesproken. Een volledig overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in Bijlage 1.

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamercommissie eerst in op de omvang van inhuur in 2007 en 2008 (tot en met oktober). Dan volgt de manier waarop de cases zijn geselecteerd. Hoe de gemeente Beverwijk in de uitvoering aan de inhuur van externen vorm geeft komt daarna aan bod, gevolgd door de beoordeling.

4.2 Omvang verdeeld naar afdelingen

Uit de financiële administratie heeft de rekenkamercommissie overzichten ontvangen van verschillende kostencategorieën, waarop kosten van inhuur van externen geboekt worden. De voornaamste kostencategorie voor inhuur is '6.300005 Personeel inhuur derden'. Uit deze overzichten heeft de rekenkamercommissie afgeleid hoe de verdeling naar afdeling is van 2007 tot en met oktober 2008:

Tabel 2.1 Personeel inhuur derden	2007	2008
Publiekszaken	€ 332.218,89	€ 213.055,33
Middelen	€ 381.032,72	€ 517.485,27
Stadszaken	€ 1.014.407,66	€ 1.052.864,04
Wijkzaken	€ 1.024.721,47	€ 988.745,26
Brandweer	-€ 11.811,39	€ 4.568,50
Concernstaf	€ 305.656,39	€ 377.471,76
Griffie	€ 0,00	€ 15.925,00
Overig	€ 112.488,34	€ 131.555,37
Totaal	€ 3.158.714,08	€ 3.301.671,00

Een andere kostencategorie is '6.343902 Rechts-/deskundige advisering'. Daaruit leidt de rekenkamercommissie de volgende verdeling naar afdeling af van 2007 tot en met oktober 2008.

Tabel 2.2 Rechts-/deskundige advisering	2007	2008
Publiekszaken	€ 14.137,51	€ 20.038,33
Middelen	€ 67.954,54	€ 23.390,21
Stadszaken	€ 1.691.995,90	€ 2.987.261,69
Wijkzaken	€ 251.469,96	€ 160.313,14
Concernstaf	€ 68.510,33	€ 106.065,13
Griffie	€ 20.850,00	€ 29.975,00
Overig	€ 1.114.995,76	€ 2.092.508,53
Totaal	€ 3.229.914,00	€ 5.419.552,03

4.3 De geselecteerde cases

Uit de financiële overzichten heeft de rekenkamercommissie in totaal acht cases uit 2008 geselecteerd. Voor het selecteren van cases heeft de rekenkamercommissie de volgende criteria gebruikt:

Aard

Zowel cases die betrekking hebben op inhuur van personeel als inhuur voor advies.

Omvang

Zowel cases met een grote omvang als met een kleine omvang (meer en minder dan € 10.000,-).

Afdeling

De cases zijn verspreid over de verschillende afdelingen.

Tijd

De cases zijn zowel van korte duur als lange duur (korter en langer dan zes maanden).

Bedrijf

De cases zijn verspreid over meerdere soorten ingehuurde bedrijven.

Van de acht cases die de rekenkamercommissie geselecteerd heeft bedraagt de totale inhuur € 428.897,08.

4.4 Procedures in de praktijk

Afweging

Inhuur van externen in de gemeente vindt plaats om verschillende redenen. Zo kan het zijn dat de gemeente voor een vacature geen mensen kan vinden. Om het werk toch gedaan te krijgen, huurt de gemeente dan een externe in.

Daarnaast kan de gemeente voor een tijdelijke specifieke taak een externe inhuren, omdat de gemeente op dat moment niet iemand met de juiste expertise in huis heeft of geen capaciteit hiervoor beschikbaar

heeft. Deze specifieke taak is tijdelijk en daarom is het goedkoper om iemand in te huren dan om iemand in vaste dienst te nemen.

Uit de interviews blijkt dat de gemeente eerst altijd kijkt of de vraag niet intern opgelost kan worden. Dit is voor de gemeente financieel aantrekkelijk en komt de continuïteit ten goede. Ook maakt de gemeente gebruik van de pool van NGXchange.

In geen van de bestudeerde cases blijkt hoe de afweging tot inhuur heeft plaatsgevonden of door wie de afweging is gemaakt. Bij de cases komt alleen naar voren met welke reden de gemeente heeft gekozen voor inhuur, bijvoorbeeld door gebrek aan capaciteit of specifieke deskundigheid die de gemeente niet in huis heeft.

Opdracht

De gemeente Beverwijk werkt met integraal management. Integraal management houdt in dat de verschillende budgethouders zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen personele uitgaven en dus ook voor de inhuur van externen.

Uit de interviews komt naar voren dat er voor opdrachtverstrekking van inhuur twee verschillende procedures zijn. Voor inhuur van externen die vallen in schaal 8 of lager is er een raamovereenkomst opgesteld met Randstad. Deze raamovereenkomst met Randstad is samen met Heemskerk, Uitgeest en Wormerland opgesteld. De budgethouder moet hiervoor een profielschets opstellen en dan maakt de budgethouder samen met de afdeling P & O een keuze uit het aanbod van Randstad. Er is geen afnameplicht. Om gebruik te kunnen maken van freelancers of zelfstandige zonder personeel heeft de gemeente ook een constructie met Randstad.

Voor inhuur van functies die vallen in schaal 9 of hoger moet de reguliere procedure voor inkoop en aanbesteding worden gevolgd. In plaats van een profielschets maakt de gemeente voor deze procedure een programma van eisen, waarin ook de taakomschrijving is opgenomen. Voor het vervullen van vacatures bestaat er een stroomschema. Dat schema is opgenomen als bijlage 3. Sinds september 2008 is er een vacaturestop ingesteld evenals een vacaturecommissie. Dit komt later in dit hoofdstuk terug.

Bij de bestudeerde cases heeft de daadwerkelijke opdrachtverstrekking veelal plaatsgevonden door de budgethouder al dan niet samen met Bureau I&A. Bij vier cases is Bureau I&A niet betrokken. Bureau I&A

houdt dossiers bij van de zaken waar zij betrokken bij is. Bij vier cases van inhuur is er een duidelijk startdocument. Bij drie andere cases van inhuur bevat een brief de opdrachtverstrekking. Bij een case is de opdrachtverstrekking niet te herleiden.

Financiële dekking

De geïnterviewden geven aan dat de dekking van de inhuur op verschillende manieren plaatsvindt. Inhuur wordt deels gedekt vanuit de bestaande formatie. Wanneer ambtenaren ziek zijn of vacatures open staan kan er een kostenvoordeel ontstaan waaruit de inhuur van externen gedekt kan worden. Daarnaast maakt inhuur deel uit van projecten. De dekking voor die inhuur is dan ook geregeld in de budgetten voor die projecten in de grondexploitatie. Bij deze projecten is het echter niet inzichtelijk welk deel voor inhuur van externen bestemd is. Andere kosten van inhuur worden door de gemeente gedekt met producten, kredieten, reserves en voorzieningen.³

In de Programmabegroting 2007 en 2008 en in de bijbehorende Jaarverslagen zijn geen budgetten voor inhuur terug te vinden. Dit maakt het niet mogelijk te bepalen in hoeverre de budgetten zijn overschreden en wat er gebeurt als deze worden overschreden.

In 2008 bleek dat het budget voor personeel niet aansloot op de werkelijkheid. Het beschikbare budget voor personeel liep terug, terwijl de feitelijke uitgaven steeds groter werden. Bovendien had de gemeente geen indexering toegepast. Dit leidde tot overschrijding en ongedekte inhuur. Onder andere om de kosten van inhuur te beheersen, heeft het college besloten tot het instellen van een vacaturestop per 17 september 2008. Daarnaast is een vacaturecommissie ingesteld die toetst of een vacature wel of niet vervuld moet worden. Als blijkt dat een vacaturevervulling is toegestaan, gaat de gemeente eerst over tot interne werving. Levert dat niet de gewenste invulling op, dan volgt externe werving. Bij externe werving is tijdelijke aanstelling het uitgangspunt. In laatste instantie kan de gemeente een aanstelling in vaste dienst verlenen.⁴

Van de acht bestudeerde cases is de financiële dekking in twee cases inzichtelijk gemaakt. Bij de ene case worden de kosten gedekt door een programma. Bij de andere case blijkt dat de kosten gedeeltelijk te

³ Memo Inhuur derden, 21 augustus 2008.

⁴ Spelregels vacaturestop 2008, 13 november 2008, kenmerk 2008/31117

verhalen zijn op een subsidie, op een bijdrage van de Kamer van Koophandel en het restant op een product. Bij een case is er geen informatie over de dekking, maar staat dat de kosten apart gespecificeerd, maar verrekend zullen worden met de factuur van een andere lopende opdracht.

Aansturing

De budgethouder is verantwoordelijk voor de aansturing. Dit is ook bij de meeste cases het geval. Bij een case waren er twee personen bij de aansturing betrokken, een voor de procedurele- en een voor de inhoudelijk kant.

Verantwoording en overschrijding

Omdat de budgethouders verantwoordelijk zijn voor hun eigen uitgaven ontvangen zij van de financiële administratie maandelijks overzichten. Budgethouders kunnen in het financiële systeem te allen tijden overzichten raadplegen. In deze overzichten staan de inkomsten en de uitgaven tot dat moment, niet wat er in de toekomst nog staat te gebeuren. Het is voor budgethouders niet eenvoudig om hieruit op te maken of een opdracht leidt tot overschrijding van het budget. Ook kan hieruit niet worden opgemaakt welk deel inhuur hiervan onderdeel uitmaakt.

De budgethouders kunnen gebruik maken van financiële adviseurs. Hier maken de budgethouders op verschillende manieren gebruik van. Wanneer er overschrijding van een budget plaatsvindt dan dient de budgethouder dit te melden aan het college en dient dit in de reguliere rapportages (managementrapportages, bestuursrapportages en jaarrekening) naar voren te komen.

De budgethouders kunnen binnen producten schuiven met gelden. Als er daarentegen met geld wordt geschoven tussen producten, dan moet dit via het college gaan. Als het college op zijn beurt met budgetten wil schuiven tussen programma's dan moet het college hiervoor naar de raad.

Uit de bestudeerde documenten en de gehouden interviews blijkt niet dat de organisatie het college informeert over de bijdrage van inhuur aan de doelen van de gemeente.

In de bestudeerde cases is er geen expliciete verantwoordingsinformatie over de inhuur aangetroffen. Naar verluidt houdt de gemeente met de

vaste bureaus waarmee zij raamovereenkomsten heeft, jaarlijks gesprekken. Hierbij zijn medewerkers van de afdeling P & O en Inkoop & Aanbesteding aanwezig. Bij inhuur van externen voor tijdelijke specifieke taken is er meestal een gesprek tussen de budgethouder en de leidinggevende van de ingehuurde. Veelal is het resultaat van inhuur dat een achterstand is weggewerkt of dat een advies is verwerkt en vindt er geen evaluatie plaats.

Informatievoorziening aan de raad

Over specifieke inhuursituaties ontvangt de raad geen informatie over de verantwoording van de inhuur, behalve als de inhuur betrekking heeft op de raad. Uit de bestudeerde documenten en gehouden interviews blijkt niet dat het college de raad informeert over de bijdrage van inhuur aan de doelen van de gemeente. Wel heeft het college de raad geïnformeerd over de toename van inhuur ter versterking van de formatie en ter vervanging bij ziekte in een brief bij de Meerjarenraming 2009-2013 en de Programmabegroting 2009.

In de Jaarverslagen 2007 en 2008 noemt de gemeente inhuur als een van de verklaringen waarom er verschil zit tussen de begrote kosten en de daadwerkelijke kosten van een programma. Hierbij is het niet altijd duidelijk welk gedeelte van het verschil tussen de begrote en daadwerkelijke kosten door inhuur is veroorzaakt. In het Jaarverslag 2007 staat dat de inhuur van personeel bij derden in 2007 € 2.010.155 kostte. Daarbij is vermeld dat de kosten in 2006 €1.739.028 bedroegen en in 2005 € 1.613.231. Krapte op de arbeidsmarkt en langdurige ziekte zijn verklaringen die de gemeente hiervoor geeft (Jaarverslag 2007, pp. 178). In het Jaarverslag 2008 vermeldt het college niet wat de totale kosten van inhuur van personeel bij derden waren.

Inzicht, evaluatie en aanpassing

Uit de interviews blijkt dat in 2008 de gemeente op een andere manier met inhuur om wilde gaan. De beschikbaarheid van middelen voor inhuur moest hierbij het uitgangspunt worden. Zoals eerder aangegeven heeft de gemeente voor de optimale beheersing van de formatieomvang en het formatiebudget een vacaturecommissie ingesteld. Deze commissie toetst alle verzoeken tot vacaturevulling en bepaalt onder welke voorwaarden, in welke gevallen wel of niet tot vervulling kan worden over gegaan. De commissie bestaat uit de gemeentesecretaris, de portefeuillehouder Personeel en organisatie, een ambtenaar van planning en control, een ambtenaar van personeelszaken en de desbetreffende budgethouder. De commissie bekijkt de vacature in

relatie tot de huidige formatie, het budget en de te verrichten werkzaamheden binnen de gemeentelijke organisatie. Voor bepaalde vacatures zijn er uitzonderingsmogelijkheden. Voor vacaturevervulling van afdelingshoofden vervult de commissie een adviserende rol aan het college. Voor specifieke situaties, zoals een projectleider van een majeur project, kan de gemeente van de werkwijze met de vacaturecommissie afwijken. Hiervoor heeft de gemeente bewust gekozen vanwege het veilig stellen van de voortgang van projecten en de juridische en financiële gevolgen.⁵

Evaluatie van de uitvoering heeft er in dit geval direct toe geleid dat de uitvoering is aangepast.

Verschillende geïnterviewden wijzen op de spanning die aanwezig is tussen het ambitieniveau dat het gemeentebestuur heeft en de middelen en budgetten die het gemeentebestuur daarvoor beschikbaar stelt.

4.5 Beoordeling

Tabel 3.1 Normen en beoordeling

<p>2.1 De inhuur voldoet aan de in het beleid gestelde eisen</p>	<p>Deels voldaan. De gemeente volgt grotendeels de procedures uit het Handboek Inkoop & Aanbestedingen.</p>
<p>2.2 Er heeft een zichtbare afweging plaatsgevonden om tot inhuur over te gaan</p>	<p>Deels voldaan. De gemeente geeft aan wat de reden van inhuur is. Veelal vindt er inhuur plaats ter vervanging van personeel of omdat expertise of capaciteit ontbreekt. Hoe de afweging heeft plaatsgevonden, is niet altijd zichtbaar, noch door wie de afweging is gemaakt.</p>
<p>2.3 Er ligt een duidelijke opdrachtformulering (doel van de inhuur) ten grondslag aan de opdracht van de ingehuurde dat is vastgelegd in een dossier</p>	<p>Deels voldaan. De opdrachtformulering verschilt voor inhuur boven en onder een bepaalde schaal. Voor de meeste inhuur bestaat er een startdocument, dan wel een brief met de opdrachtverstrekking. Dit</p>

⁵ Spelregels vacaturestop 2008, 13 november 2008, kenmerk 2008/31117; Brief van het college aan de raad over Personeelsformatie/Vacaturevervullingen van 4 december 2008, kenmerk 2008/36674

	is niet altijd vastgelegd in een dossier.
2.4 Er is financiële dekking voor de inhuur	Deels voldaan. De gemeente heeft geen specifieke budgetten voor inhuur. De dekking voor inhuur komt uit projecten, programma's, reserves, voorzieningen en kredieten.
2.5 De ingehuurde wordt gedurende het traject aangestuurd zoals afgesproken	Voldaan. De budgethouder is verantwoordelijk voor de aansturing. Bij een case was er een tweede persoon die inhoudelijk aanstuurt.
3.1 De organisatie ziet er op toe dat de ingehuurde zich verantwoordt over de mate waarin hij de opdracht heeft uitgevoerd in overeenstemming met de opdracht	Niet voldaan. Budgethouders zijn verantwoordelijk voor de verantwoording van de ingehuurde. Bij de bestudeerde cases was geen verantwoordingsinformatie over de inhuur. Uit de interviews blijkt dat er soms gesprekken tussen de budgethouder en de ingehuurde plaatsvinden waar de uitvoering van de opdracht aan bod is gekomen.
3.2 Er is een relatie tussen de omvang van de opdracht en de verantwoordingsdruk voor de ingehuurde	Niet te beoordelen. Omdat de rekenkamercommissie bij de cases geen verantwoordingsinformatie heeft aangetroffen is dit niet te beoordelen. Uit de interviews blijkt wel dat er verschil is tussen de verantwoordingsdruk voor iemand die is ingehuurd ter vervanging of iemand die voor een specifieke tijdelijke opdracht is ingehuurd.
3.3 De financiële dekking van de inhuur is inzichtelijk gemaakt, bij overschrijding raadpleegt de organisatie het college en indien nodig de raad.	Niet voldaan. Bij enkele cases is de financiële dekking inzichtelijk. Uit de bestudeerde documenten en gehouden interviews blijkt niet dat de gemeentelijke organisatie het college ofwel de raad informeert over de bijdrage van inhuur aan de doelen van de gemeente.
3.4 De organisatie informeert het college over de noodzaak, de aard en omvang van externe inhuur en de bijdrage van externen aan de realisatie van de gemeentelijke doelen.	Niet voldaan. Uit de bestudeerde documenten en de gehouden interviews blijkt niet dat de organisatie het college informeert over de bijdrage van inhuur aan de doelen van de gemeente.

<p>3.5 Het college informeert de raad minimaal jaarlijks over de bijdrage van ingehuurd externen aan de realisatie van de gemeentelijke doelen</p>	<p>Niet voldaan. Uit de bestudeerde documenten en de gehouden interviews blijkt niet dat het college de raad informeert over de bijdrage van inhuur aan de doelen van de gemeente.</p>
<p>4.1 Het college heeft inzicht in de mate waarin inhuur conform de gestelde regels wordt uitgevoerd</p>	<p>Niet te beoordelen. (zie hiervoor)</p>
<p>4.2 Het college weegt af of de inhuur efficiënt is geweest</p>	<p>Niet te beoordelen. (zie hiervoor)</p>
<p>4.3 Het college evalueert de uitvoering van de inhuur en past daar indien nodig het daarvoor geldend beleid op aan</p>	<p>Niet voldaan Er vindt geen inhoudelijke evaluatie van inhuur plaats. Wel heeft de gemeente voor optimale beheersing van de formatieomvang en het formatiebudget een vacaturestop ingesteld en een vacaturecommissie gevormd.</p>

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Beverwijk heeft in de periode oktober 2008 - april 2009 onderzoek gedaan naar de inhuur van externen. Dit onderzoek was gericht op de centrale vraag in hoeverre de inhuur van externen voor de uitvoering van gemeentelijke taken en diensten in Beverwijk doelmatig en transparant is.

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamercommissie, op basis van haar onderzoek, antwoord op de centrale vraag en op de deelvragen. In het verlengde daarvan doet zij een aantal aanbevelingen voor de verbetering van het inzicht van de gemeenteraad in de uitvoering van externe inhuur. De aanbevelingen hebben een normatief karakter, terwijl de neerslag van het uitgevoerde onderzoek feitelijk en beschrijvend van aard is. De rekenkamercommissie kiest ervoor om de conclusies en aanbevelingen te scheiden van het feitelijke onderzoek en in dit hoofdstuk separaat aan te bieden.

5.2 Conclusies

Per deelvraag komen wij op basis van het onderzoek tot de onderstaande conclusies:

Vraag 1. Wat is het geldende beleid voor de inhuur van externen?

Het beleid voor inhuur van externen bestaat uit verschillende documenten. Daarnaast staan er regels voor inhuur in documenten die niet zijn vastgesteld door de raad of het college. Omdat de gemeente inhuur van externen als inkoop ziet, is het beleid voor Inkoop en Aanbestedingen van toepassing op inhuur van externen. Daarnaast zijn ook de Budgetspelregels en de Inkoopvoorwaarden Diensten beleidsdocumenten die ingaan op inhuur. Het beleid voor inhuur bevat geen criteria om te bepalen wanneer de gemeente wel of niet inhuurt. Het beleid gaat wel in op de afweging om tot inhuur over te gaan, de wijze waarop de opdrachtverstrekking van inhuur met financiële dekking plaatsvindt, de aansturing tijdens de inhuur. Op de verantwoording gaat het beleid alleen procedureel in, de gemeente stelt hier geen inhoudelijke eisen aan.

Oordeel rekenkamercommissie

Het beleid biedt onvoldoende garanties voor doelmatige uitvoering door de inhuur van externen. Het beleid zou transparanter kunnen. Er ontbreken stappen in het proces. Dit brengt risico's met zich mee. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld niet sturen als de criteria om te bepalen of de gemeente wel of niet inhuurt ontbreken of als er geen inhoudelijke eisen aan de verantwoording over de inhuur van externen zijn gesteld.

Vraag 2. Hoe wordt aan dit beleid uitvoering gegeven?

De gemeente volgt grotendeels de procedures uit het beleid voor Inkoop en Aanbestedingen. De gemeente geeft bij de cases aan wat de reden van inhuur is. Veelal vindt er inhuur plaats ter vervanging van personeel of omdat expertise of capaciteit ontbreekt. Hoe de afweging heeft plaatsgevonden, is niet altijd zichtbaar, noch door wie de afweging is gemaakt. De opdrachtformulering verschilt voor inhuur boven en onder een bepaalde schaal. Voor inhuur van externen bestaat er meestal een startdocument, dan wel een brief met de opdrachtverstrekking. Dit is niet altijd vastgelegd in een dossier. De gemeente hanteert geen specifieke budgetten voor inhuur. De dekking voor de geselecteerde cases komt uit projecten, programma's, reserves, voorzieningen en kredieten. Meestal is de budgethouder verantwoordelijk voor de aansturing.

Oordeel rekenkamercommissie

Omdat er in de uitvoering geen inzicht is in de afweging om tot inhuur over te gaan en de gemeente geen specifieke budgetten voor inhuur vaststelt, is er geen zicht of de uitvoering doelmatig is. De uitvoering van het beleid is bovendien niet transparant.

Vraag 3. Hoe vindt er verantwoording over de uitvoering plaats?

Hoewel budgethouders verantwoordelijk zijn voor de verantwoording van de ingehuurde, blijkt er geen verantwoordingsinformatie over de inhuur te zijn. Soms vinden er gesprekken plaats tussen de budgethouder en de ingehuurde waar de uitvoering van de opdracht aan bod komt. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de gemeentelijke organisatie het college ofwel de raad informeert over de bijdrage van inhuur aan de doelen van de gemeente. Ook is niet gebleken dat het college de raad informeert over de bijdrage van inhuur aan de doelen van de gemeente. Dit leidt ertoe dat de raad geen inzicht heeft in de mate waarin budgetten worden besteed, doordat deze niet altijd vooraf zijn geraamd en dat er niet consequent wordt gerapporteerd over de feitelijke besteding. Ook de budgethouders ervaren een gebrek aan inzicht in de financiën. Zij kunnen in het huidige financiële systeem alleen zien wat er is besteed en niet wat er nog besteed gaat worden. Ook hebben zij geen inzicht in welk deel inhuur van externen van de (toekomstige)uitgaven uitmaakt.

Oordeel rekenkamercommissie

De verantwoording vindt niet transparant plaats. Het ontbreekt de gemeente op alle drie de niveaus (raad, college en ambtelijke organisatie) aan voldoende inzicht in de bestedingen voor inhuur.

Vraag 4. Hoe vindt er evaluatie van het beleid en de uitvoering plaats?

In de gemeente vindt er geen inhoudelijke evaluatie van inhuur plaats. Wel

heeft de gemeente sinds september 2008 meer aandacht gegeven aan de afweging om tot inhuur over te gaan. Toen heeft het college voor optimale beheersing van de formatieomvang en het formatiebudget een vacaturestop ingesteld en een vacaturecommissie gevormd. Omdat er gebrek aan verantwoordingsinformatie over de inhuur van externen is, heeft de gemeente onvoldoende zicht op de uitvoering van de inhuur van externen. Doordat inhoudelijke verantwoording ontbreekt, is het voor het college niet mogelijk om hier goede sturing en evaluatie aan te geven. Dit werkt door naar het college en de raad.

Oordeel rekenkamercommissie

Omdat er geen inhoudelijke verantwoording over de inhuur van externen plaatsvindt, heeft de gemeente geen mogelijkheid om te sturen op doelmatigheid en transparante uitvoering daarvan.

5.3 Aanbevelingen

In het verlengde van deze conclusies doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

Aan de raad

1. Controleer als raad dat er door het college gestuurd wordt op doelmatigheid bij de inhuur van externen.
2. Inventariseer de informatiebehoefte bij de raad over de gemeentelijke organisatie.
3. Vraag als gemeenteraad het college om verantwoording over het personeel. Deze verantwoording hoeft niet alleen betrekking te hebben op inhuur van externen, maar bijvoorbeeld ook op ziekteverzuim, openstaande vacatures of verloop.
4. Verzoek het college om aan te geven hoe het college in de toekomst met het personeelsbeleid (P-instrument) wil omgaan.

Aan het college van B&W

5. Maak het budget voor inhuur externen inzichtelijk om de financiële beheersbaarheid te verhogen.
6. Veranker de procedure die aan het inhuren van externen worden gesteld.
7. Veranker een doelmatige inhuur door deze procedures na te lopen en dit in dossiers vast te leggen.
8. Leg jaarlijks verantwoording af over de doelen die zijn gerealiseerd met inhuur.

Aan de ambtelijke organisatie

9. Rust als organisatie de medewerkers uit met de instrumenten om inhuur van externen te beheersen.

10. Overtuig de medewerkers van de noodzaak tot het inhoudelijk verantwoordelijk over de inhuur van externen.
11. Hanteer bij de afweging eenduidige criteria om te bepalen of de gemeente wel of niet inhuurt
12. Maak gebruik van ervaringen en werkwijze van andere gemeenten bij de inhuur van externen. In het vervolgonderzoek van de rekenkamer Utrecht doet de rekenkamer een voorzet voor een uitvoeringskader.⁶

⁶ Betrokken van Buiten, wordt gevolgd, Rekenkamer Utrecht, 2008 pp. 19-21.

Hoofdstuk 6 Bestuurlijke reactie

**gemeente
beverwijk**



2009/44743

Aan de Rekenkamercommissie Beverwijk
T.a.v. de secretaris mevrouw A. Blakborg
Postbus 450
1940 AL BEVERWIJK

afdeling Concernstaf	ons kenmerk 2009/44743	Beverwijk, 2 juli 2009
werkveld Directie	uw kenmerk/uw brief van	verzonden
behandeld door A.L.C.S. Lantain	telefoonnummer 0251-256 256	8 JULI 2009
onderwerp Bestuurlijke reactie op Rapport Rekenkamercommissie inzake inhuur 2007/2008		

Geachte mevrouw Blakborn,

Graag reageren wij op het onderzoek en de bevindingen van de rekenkamercommissie. Wij gaan daarbij in het bijzonder in op de onderdelen afweging en verantwoording uit het rapport.

Het onderzoek richt zich op de periode 2007/2008 en wordt wellicht geplaatst tegen de achtergrond van de gebrekkige beheersing van de gemeentelijke budgetten toentertijd.

Inmiddels is het zicht op en de beheersing van budgetten aanzienlijk toegenomen.

Dat is belangrijk om vast te stellen, temeer ook omdat de relatie tussen budget en prestatie op die manier hersteld is en als zodanig ook de doelmatigheid van budgetbesteding is aangegeven.

De vraag of budgethouders binnen het gegeven budget de juiste afweging maken tussen wel of niet inhuren vergt ons inziens naast de algemene beleidsregel voor inhuur geen nadere criteria. Immers er wordt geen extra budget voor inhuur beschikbaar gesteld, tenzij de noodzaak daartoe expliciet gemaakt kan worden en gefiatteerd is (vaak via de onderbouwing van een kredietaanvraag voor een project).

Vanuit de doelmatigheid geredeneerd is het belang van verantwoording vooral een kwestie van kwaliteit/prestatie beoordeling door en voor de budgethouder. Inhuur is een vorm van bedrijfsvoering, niet meer en niet minder en uiteraard moet dat intern goed geregeld zijn. Wij achten het niet op onze weg liggen hierover jaarlijks gespecificeerd verantwoording af te leggen binnen de kaders van de programmabegroting. Bovendien bieden de regelmatige rapportages Grote projecten zo nodig een goed handvat voor de beoordeling van projectinhuur.

president
kennedyplein 1
postbus 450
1940 al beverwijk
www.beverwijk.nl
info@beverwijk.nl
telefoon
0251 256256
fax 0251 256444

De conclusies die de rekenkamercommissie formuleert zijn ontleend aan het normenkader dat de commissie heeft gehanteerd. Het zal u duidelijk zijn dat wij dit normenkader niet in zijn geheel onderschrijven en derhalve ook de aanbevelingen niet volledig delen.

Het instellen van de vacaturecommissie eind 2008 is een noodmaatregel geweest die zo lang als noodzakelijk gehandhaafd blijft, maar niet de bedoeling heeft permanent te worden als afwegingsprocedure voor omgang met personeelsbudget. Daarmee zou een inbreuk worden gemaakt op het beoordelingsvermogen dat van budgethouders gevraagd wordt voor de inzet van middelen, zowel qua doelmatigheid als doeltreffendheid. Uiteraard houden wij als college daar onze bevoegdheid en verantwoordelijkheid in, waarbij de uitvoering van de door de raad vastgestelde programmabegroting een gegeven is.

Op grond van het bovenstaande reageren wij als volgt op de 12 aanbevelingen van de commissie.

Ad.1. Er is een algemene doelmatigheidsverordening. Het college ziet geen reden hierop te gaan specificeren. Wel kan bij voorkomende doelmatigheidsbeoordeling de vraag naar de mate van inhuur en doelmatigheid daarvan meegenomen worden.

Ad.2. Het is uiteraard aan de gemeenteraad zelf om zijn informatiebehoefte te formuleren. In de spelverdeling tussen raad en college geldt bedrijfsvoering over het algemeen als domein voor het college. Het focus van de raad ligt dan veeleer op de doeltreffendheid van beleid waarbij de raad de controlerende rol uitoefent op de relatie tussen overeengekomen budget en prestatie.

Ad.3. Het mag duidelijk zijn dat het college niet denkt in termen van specifiek verantwoording afleggen over bijvoorbeeld ziekteverzuim of vacatureverloop omdat dit soort zaken immers normatief op basis van vuistregels wordt meegenomen bij de budgetbepaling en daarover wordt in zijn geheel verantwoording afgelegd.

Ad.4. De vraag hoe het college in de toekomst met het personeelsbeleid om wil gaan vinden wij niet passen binnen de orde van dit onderzoek. Uiteraard is het college graag bereid zijn visie op het personeelsbeleid te delen met de Raad die uiteindelijk ook de kaders hiervoor bepaalt.

Ad.5. Het zal duidelijk zijn dat een budget voor inhuur externen als zodanig niet bestaat en ook niet gewenst wordt, een enkele gemotiveerde uitzondering vanuit bedrijfscontinuïteit daargelaten. Voorts dienen zich lopende het jaar situaties aan waarbij de keuze wordt gemaakt om gebruik te maken van externen. Dat dit bedachtzaam moet gebeuren beschouwen wij als ons bedrijfsvoeringsmotto. Het verhogen van de beheersbaarheid staat of valt met de discipline die budgethouders aan de dag leggen, de control die daarop wordt uitgeoefend en de correctie die daar het gevolg van is. Wij zijn van mening hier met elkaar een behoorlijke slag in geslagen te hebben.

Ad.6. De procedure voor het inhuren van externen is in het inkoopproces vastgelegd. Verankering daarvan in de organisatie zullen wij verbeteren door de bedoeling van deze werkwijze helder over het voetlicht te brengen binnen onze organisatie en steekproefsgewijs na te gaan of de procedure ook correct gevolgd wordt.

Ad.7. De doelmatigheid van inhuur is begrepen in de gemeentelijke aanbestedingsvoorwaarden. Deze zijn geborgd met het inkoopproces zoals dat in onze gemeente vorm heeft gekregen. Hier hoort dossiervorming onderdeel van uit te maken. Wij zullen daar strikter op toezien.

Ad.8. Het jaarlijks separaat dan wel specifiek verantwoording afleggen over de doelen die zijn gerealiseerd met inhuur achten wij niet doelmatig noch doeltreffend.

Ad.9. Budgethouders zijn naar onze mening voldoende toegerust om de inhuur van externen te beheersen. Daarin speelt het zelf managen van het eigen personeel een rol en de mogelijkheid om ook andere personeelscontracten dan inhuur in te zetten alsmede de mogelijkheid om met mantelcontracten te werken.

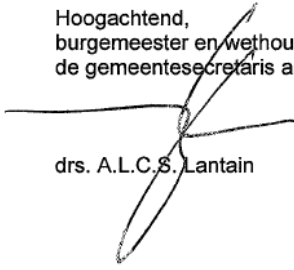
Ad.10. Zoals al eerder aangegeven zijn wij tevreden over de verbetering van de bedrijfsvoering en het daaraan ten grondslag liggende besef bij budgethouders.

Ad.11. Het hanteren van eenduidige criteria om te bepalen of de gemeente wel of niet inhuurt achten wij overbodig en onnodig beperkend gegeven de verantwoordelijkheden die men ambtelijk geacht wordt aan te kunnen.

Ad.12. Graag maken wij gebruik van ervaringen en werkwijzen van andere gemeenten mits dat past in onze lijn zoals in deze reactie verwoord.

Afsluitend heeft het onze voorkeur te blijven sturen op de aanscherping van het algemene bedrijfsvoeringsinzicht in de organisatie en waar nodig op onderdelen daarvan tot specifieke maatregelen over te gaan. Zo hebben wij recent bepaald dat meevallers op budgetten direct terug moeten vloeien naar de algemene middelen en niet weg mogen lekken. Tevens blijft de beheersing op de personeelsbudgetten verzaaid en wordt niet toegestaan dat vrijvallende personeelsgelden worden ingezet voor andere zaken. Tenslotte zijn wij kritisch op de inhuur van derden. In het stroomschema vacature invulling (bijlage 3 van het conceptrapport) ware de vacaturecommissie op te nemen.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Beverwijk,
de gemeentesecretaris a.i., de burgemeester,


drs. A.L.C.S. Lantain


J.F.C. van Leeuwen

Bijlage(n): 0

Nawoord

De rekenkamercommissie dankt het college voor zijn constructieve reactie. Zij is blij dat het college blijft sturen op de aanscherping van het algemene bedrijfsinzicht en bedrijfsvoering in de organisatie, dat het de beheersing van personeelsbudgetten verzwaart en dat het kritisch is op de inhuur van derden.

De rekenkamercommissie wil naar aanleiding van de bestuurlijke reactie aan het college en de raad drie kanttekeningen voorleggen.

Ten eerste was een verzoek van de raad mede de aanleiding voor dit onderzoek. De raad had het idee dat het inzicht in de inhuur van externen ontbrak. Uit het onderzoek is gebleken dat dit inzicht deels ook niet mogelijk is. Het is aan de raad om hier opnieuw naar te vragen en aan het college om dit inzicht te geven.

Ten tweede, bleek uit het onderzoek, heeft het college weinig grip op het administratieve en financiële proces bij de inhuur van externen. Het college moet er volgens de rekenkamercommissie op toezien dat de inhuur van externen goed verloopt en dient daar de raad over te rapporteren.

Ten derde geeft het college aan dat in Beverwijk de verantwoordelijkheid van de inhuur bij de budgethouder ligt. Feit blijft dat het college daar uiteindelijk de controle en het toezicht op moet houden en de budgethouders in staat moet stellen om de inhuur van externen te beheersen. Wij hebben niet kunnen constateren dat dit het geval is.

De combinatie van enerzijds de behoefte van de raad aan inzicht in de inhuur van externen en anderzijds de actieve informatieplicht van het college, zal de dialoog tussen het college en de raad op gang moeten brengen. De rekenkamercommissie hoopt dan ook dat dit onderzoek daar aan bijdraagt.

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

In de volgende tabel zijn de personen opgenomen die de rekenkamercommissie voor dit onderzoek heeft geïnterviewd. Hierbij zijn ook de interviews uit het vooronderzoek opgenomen.

Naam	Functie	Datum
Dhr. Hazenberg	Gemeentesecretaris	22 september 2008
Mw. De Meij	Inkoper Inkoop & Aanbestedingen	11 december 2008
Mw. Verkuil	Teamleider Personeel & Organisatie	11 december 2008
Dhr. De Ridder	Teamleider Financiële Administratie	11 december 2008
Dhr. Lantain	Gemeentesecretaris	12 januari 2009
Dhr. Van Doorn	Concerncontroler	12 januari 2009
Dhr. De Ridder	Teamleider Financiële Administratie	12 januari 2009
Dhr. Rengers	Griffier	19 februari 2009
Dhr. Van Leeuwen	Burgemeester	19 februari 2009
Mw. Pronk	Teamleider Ruimte en Grondzaken	19 februari 2009
Dhr. Hulskes	Afdelingshoofd Wijkzaken	19 februari 2009
Dhr. Reijners	Teamleider Beleid en projecten	19 februari 2009
Mw. Van der Veer	Teamleider Openbare Orde en Veiligheid & Projecten	31 maart 2009

Bijlage 2 Geraadpleegde documenten

- Budgetspelregels tussen college en ambtelijke organisatie 2003
- Collegeprogramma 2006-2010
- Handboek Inkoop & Aanbestedingen 2006
- Inkoopvoorwaarden voor Leveringen, Diensten en Werken 2005
- Memo Inhuur derden, 21 augustus 2008.
- Personeelsformatie/Vacaturevervullingen, brief 2008
- Programmabegroting 2007
- Programmabegroting 2008
- Spelregels vacaturestop 2008

Bijlage 3 Stroomschema vacature invulling

