

Quick scan Inhuur externen

Gemeente Moerdijk

Eindrapportage

30 juni 2008

Postbus 5000
4700 KA ROSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1	Aanleiding en achtergrond	5
1.2	Doel van het onderzoek	5
1.3	Normenkader	6
1.4	Onderzoeksopzet en procesbeschrijving	6
2	Aanpak en onderzoeksverloop	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Begrippenkader en afbakening onderzoeksterrein	9
2.3	Afbakening naar onderzochte tijdspanne en onderzoeksterrein	9
2.4	Inventarisatiefase	10
2.5	Onderzoeksfase	11
2.6	Rapportagefase	12
3	Bevindingen	13
3.1	Algemeen	13
3.2	De ontwikkeling van beleid	13
3.3	De werking in de praktijk	16
3.3.1	Inhuurvolumen 2005, 2006 en 2007	16
3.3.2	Algemeen	17
3.3.3	Beleid	17
3.3.4	De kosten van inhuur	18
3.3.5	Beslissing	18
3.3.6	Opdracht	18
3.3.7	Inzicht	19
3.3.8	Evaluatie	19
3.3.9	Projectdossier	19
3.4	Informatievoorziening aan de gemeenteraad	20
4	Conclusies en aanbevelingen	21
4.1	Conclusies	21
4.1.1	Algemeen	21
4.1.2	Uitwerking van de aanbevelingen	21
4.1.3	Afspraken om het proces goed te structureren	21
4.1.4	De toepassing in de praktijk	22
4.1.5	Informatievoorziening aan de gemeenteraad	23
4.2	Aanbevelingen	24
4.2.1	Algemeen	24
4.2.2	Aanbevelingen voormalige rekenkamercommissie	24
4.2.3	Overige aanbevelingen	25
4.2.3.1	Risicobeheersing	25
4.2.3.2	Effectiviteit inhuur derden	26
4.2.3.3	Versterking opdrachtgeverrol	26
4.2.3.4	Sturen en monitoren	26

5	Reactie college op concept-rapport.....	27
6	Nawoord van de Rekenkamercommissie	31

Bijlagen

Bijlage 1	Normenkader	33
	Ten aanzien van de ontwikkeling van beleid	33
	Ten aanzien van de werking in de praktijk	34
	Ten aanzien van de informatievoorziening aan de gemeenteraad	35
Bijlage 2	Casuïstieken	37
Bijlage 3	Geraadpleegde documenten.....	47
Bijlage 4	Aanbevelingen Rekenkamercommissie 2003.....	49

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

In 2002/2003 is door de voormalige Rekenkamercommissie uitgebreid onderzoek gedaan naar de inhuur van externe bureaus. Dit rekenkameronderzoek heeft in juli 2003 geresulteerd in de rapportage "Inzet externe bureaus" en leverde (*samengevat*) de volgende aanbevelingen op:

- Maak een goede procesbeschrijving van de archivering van de dossiers met betrekking tot inhuur derden. Leg hierin de verantwoordelijkheid van de projectleiders als hoofdverantwoordelijken vast.
- Houdt ter bevordering van een adequate beoordeling van uitbesteding een kritische evaluatie bij van de eigen afdelingsplanning. Maak hierbij een verband met de werkelijke tijdsbesteding.
- Bekijk kritisch of de eigen kennis toereikend is en of er duidelijke afspraken worden gemaakt met betrekking tot kennisoverdracht tijdens het adviesproces.
- Neem in Beraps of Maraps voortgangsrapportages op van de belangrijkste externe opdrachten.
- Breng zowel vooraf als achteraf aan een opdracht de controlerol van de gemeente in beeld en evalueer de opdracht.
- Maak op basis van het Handboek Inkoop een checklist die bij iedere uitbesteding ingevuld moet worden en die deel uitmaakt van de interne controle.

De gemeenteraad heeft in de raadsvergadering van 25 september 2003 deze aanbevelingen overgenomen en het college heeft de raad in dezelfde vergadering toegezegd de aanbevelingen uit te zullen voeren. Ook werd aanbevolen om hetzelfde onderzoek na twee jaar te herhalen. Mede in verband met de beëindiging van de werkzaamheden van de toenmalige Rekenkamercommissie heeft dat onderzoek in 2005/2006 niet plaats gevonden.

Vanuit de gemeenteraad van Moerdijk is verzocht om het onderwerp Inhuur Externen opnieuw in het onderzoeksprogramma op te nemen.

De Rekenkamer West-Brabant onderschrijft het belang van follow-up van eerdere onderzoeken. Mede daarom is besloten om dit verzoek te honoreren en het onderwerp in het onderzoeksprogramma voor 2008 op te nemen. De Rekenkamer heeft er voor gekozen om het onderzoek niet geheel opnieuw uit te voeren, maar in de vorm van een quick scan te bezien op welke wijze inhoud en vorm is gegeven aan de in 2003 geformuleerde aanbevelingen.

1.2 Doel van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is de gemeenteraad van Moerdijk inzicht te verschaffen in de wijze waarop de gemeentelijke organisatie de aanbevelingen van de toenmalige Rekenkamercommissie heeft geïmplementeerd en hoe de gemeenteraad door het college van burgemeester en wethouders is geïnformeerd over deze implementatie en de werking hiervan in de praktijk. Het onderzoek moet de raad ook inzicht bieden in de vraag of het proces met betrekking tot inhuur van externen nu voldoende gestructureerd verloopt.

Het onderzoek betreft een **quick scan**. In vergelijking met een regulier rekenkameronderzoek heeft een quick scan het een kortere doorlooptijd en betreft het een toetsing op hoofdlijnen. Kortom: het is minder diepgaand dan een regulier

onderzoek, het beoogt de resultaten op hoofdlijnen helder voor het voetlicht te brengen.

De centrale onderzoeksvraag in deze quick scan luidt:

"In hoeverre heeft de gemeentelijke organisatie een zodanige uitwerking gegeven aan de aanbevelingen van de voormalige Rekenkamercommissie, dat (mede) op grond daarvan een gestructureerd proces met betrekking tot de inschakeling van externe bureaus tot stand is gekomen?"

De Rekenkamer heeft daar een tweede vraag aan toegevoegd:

"Is de gemeenteraad zodanig geïnformeerd over de voortgang van deze verbeteracties, dat de raad in staat is gesteld om invulling te geven aan zijn controlerende functie?"

1.3 Normenkader

Teneinde het antwoord op deze vraagstelling te objectiveren hanteert de Rekenkamer een normenkader. Dit kan worden gezien als 'meetlat', een toetsingskader, om objectief en gestructureerd vast te stellen:

- of de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie uit 2003 voldoende zijn uitgewerkt in afspraken en procedures;
- of er daadwerkelijk sprake is van een gestructureerd inhuurproces en hoe de werking hiervan in de praktijk is;
- of de gemeenteraad is geïnformeerd over de uitvoering van de aanbevelingen uit 2003, de voortgang van de verbeteracties en de realisatie van doelstellingen met betrekking tot deze inhuur.

Het door de Rekenkamer gehanteerde normenkader is beschreven in bijlage 1.

Om tot een geobjectiveerd antwoord op de gestelde onderzoeksvragen te kunnen komen is in het onderzoek bevestigd in hoeverre in de praktijk aan het in bijlage 1 beschreven normenkader is voldaan.

1.4 Onderzoeksopzet en procesbeschrijving

De basis voor dit onderzoek zijn de gegevens en feiten zoals die zijn aangeleverd door de gemeente Moerdijk. De (project)dossiers en andere stukken van de gemeente Moerdijk heeft de Rekenkamer steeds als uitgangspunt genomen.

Het onderzoek is uitgevoerd in drie stappen.

De *eerste stap* bestond uit een analyse van de door de onderzoekers gevraagde en door de gemeente Moerdijk beschikbaar gestelde documenten.

Om een beeld te krijgen van de implementatie van de aanbevelingen uit 2003, de werking in de praktijk en de informatievoorziening aan de gemeenteraad, is als *tweede stap* de documentenanalyse verrijkt met informatie vanuit interviews met een aantal ambtelijk verantwoordelijken en een bestuurder. In deze stap is ook onderzoek gedaan naar de werkwijze in de praktijk op basis van casuïstiek.

In de laatste (*derde*) *stap* van het onderzoek is het concept-rapport (zonder de conclusies en de aanbevelingen) in het kader van het ambtelijke wederhoor voor een toets op een correcte weergave van de feiten voorgelegd aan de algemeen directeur. De ambtelijke reactie is ontvangen op 15 mei 2008.

Vervolgens is op 29 mei 2008 het concept-rapport voor bestuurlijk wederhoor aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders, teneinde haar bestuurlijke reactie op het concept-rapport te vernemen. De bestuurlijke reactie van het college is ontvangen op 25 juni 2008.

Voorafgaand aan de eerste stap heeft een gesprek plaatsgevonden met de gemeentesecretaris/algemeen directeur en de portefeuillehouder middelen. De (vertegenwoordiging van de) Rekenkamer heeft in deze bijeenkomst de onderzoeksdoelstelling, de vraagstelling en de aanpak toegelicht. Nadrukkelijk is hierbij aan de orde geweest dat het een **quick scan** betreft en geen diepgaand onderzoek. Het onderzoek beoogt bij te dragen aan de kwalitatieve doorontwikkeling van de werkwijze in de praktijk ten aanzien van de inhuur van externe adviseurs.

Ambtenaren, van wie werd verwacht dat zij bij het onderzoek betrokken zouden worden, zijn vooraf in een plenaire bijeenkomst over het onderzoek en de aanpak op hoofdlijnen geïnformeerd.

2 Aanpak en onderzoeksverloop

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een weerslag van de aanpak en verloop van het onderzoek. Ook zijn de drie stappen, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, nader uitgewerkt.

2.2 Begrippenkader en afbakening onderzoeksterrein

In termen van inkoop en aanbesteding wordt in zijn algemeenheid een onderscheid gemaakt naar werken, leveringen en diensten.

Deze quick scan beperkt zich tot de categorie "diensten", en dan meer specifiek "inhuur externen", op basis van het eerder rekenkamercommissie-onderzoek als volgt nader te specificeren:

1. adviesopdrachten
2. opdrachten voor interim-management
3. uitvoeren van projecten en/of kredieten

Onder "*adviesopdrachten*" wordt verstaan:

Inhuur van specifieke kennis en kunde die de organisatie zelf niet in huis heeft.

Onder "*opdrachten voor interim-management*" wordt verstaan:

Inhuur van tijdelijke leidinggevenden.

Onder "*uitvoeren van projecten en/of kredieten*" wordt verstaan:

Inhuur ten behoeve van het aansturen van duidelijk afgebakende projecten waarvoor de gemeentelijke organisatie ofwel de formatie ofwel de kennis en kunde niet in huis heeft, alsmede de coördinatie van deze projecten.

De inhuur van tijdelijke arbeidskrachten voor reguliere werkprocessen (in de regel betreft dit inzet op basis van uitzendformule of detachering) is niet bij de quick scan betrokken.

2.3 Afbakening naar onderzochte tijdsperiode en onderzoeksterrein

Het onderzoek betreft de jaren 2002 tot en met 2007. Waar mogelijk heeft categorisering plaatsgevonden naar de drie verschillende vormen van inhuur, op de wijze zoals onder 2.2 is verwoord. Het onderzoek spitste zich voor wat betreft het inhuurvolumen toe op de jaren 2002 tot en met 2007 en voor wat betreft het casusonderzoek (de werking in de praktijk) op de jaren 2005, 2006 en 2007.

In verband met de wisseling van programmatuur voor de financiële beheerssystemen kon de gevraagde informatie over de jaren 2002 tot en met 2004 (deze kalenderjaren waren niet betrokken bij het onderzoek van de voormalige Rekenkamercommissie) met behulp van de actuele programmatuur niet worden gegenereerd. De betalingsgegevens en de bijbehorende facturen zijn wel binnen de gemeentelijke organisatie beschikbaar, echter de organisatie kon binnen de planningsperiode van het onderzoek niet voldoen aan de vraag om dit snel en gecategoriseerd aan te leveren. Hierdoor kan een volledig inzicht in de inhuurtrends over de periode 1999 – 2007 niet worden gegeven.

Tot teleurstelling van de Rekenkamer moet de periode 2002 - 2004 voor wat betreft de werking in de praktijk buiten beschouwing blijven. Uit het ambtelijk wederhoor bleek dat er na 15 april 2008 (na afloop van de

onderzoekswerkzaamheden) wel gelegenheid was om de ontbrekende inhuurcijfers over 2002, 2003 en 2004 aan te leveren. Op verzoek van de Rekenkamer zijn de jaartotalen per inhuurcategorie alsnog aangeleverd ten tijde van het bestuurlijk wederhoor.

In het kader van dit onderzoek zijn alle van 2005 tot en met 2007 uitgegeven bedragen per leverancier getotaliseerd, waarna het onderzoek zich toespitste op de acht qua omzetvolume grootste leveranciers. Deze leveranciers zijn zo gekozen dat alle drie categorieën (zie 2.2) konden worden betrokken bij het dossieronderzoek. Het betrof twee cases over 2005, drie cases over 2006 en drie cases over 2007.

De dossiers zijn daarbij zo geselecteerd dat ze waar mogelijk over meerdere sectoren van de organisatie van de gemeente Moerdijk zijn verdeeld. Een aantal leveranciers heeft over de onderzochte jaren meer dan één dienst geleverd. Van zo'n leverancier is telkens één dienst nader onderzocht. Bij de uitvoering van het onderzoek is het normenkader gehanteerd, zoals beschreven in bijlage 1.

Door de onderzoekers is ook gebruik gemaakt van informatie om te kunnen beoordelen of en hoe de aanbevelingen van de rekenkamercommissie uit 2003 zijn geïmplementeerd en hoe de informatievoorziening hieromtrent heeft plaats gevonden. Het betrof zowel documenten inzake het inhuurbeleid zelf, als verslagen van commissievergaderingen, raadsvergaderingen, college- en managementoverleg, correspondentie van de accountant, etc. In de bijlagen is een overzicht van alle geraadpleegde documentatie opgenomen.

2.4 Inventarisatiefase

Op verzoek van de onderzoekers heeft de ambtelijke organisatie overzichten aangereikt van alle betalingen aan leveranciers met betrekking tot externe inhuur over de jaren 2005, 2006 en 2007. De gemeente Moerdijk was binnen het tijdbestek van het onderzoek niet in staat om betalingsoverzichten te genereren naar de inhuurcategorieën zoals omschreven onder 2.2. De onderzoekers hebben, op basis van deze overzichten, de gegevens zelf beoordeeld en de betalingen per leverancier nader getotaliseerd en gerangschikt. Overeenkomstig de onderzoeksopzet is een rangschikking naar volume per leverancier opgesteld.

Vervolgens is bepaald van welke acht grote leveranciers één dienst aan een nader onderzoek zou worden onderworpen. Hierbij is ook gekeken naar een spreiding over de verschillende gemeentelijke beleidsterreinen. Zo is voorkomen dat, indien de grootste leveranciers zich alle richten op een specifiek beleidsterrein, bijvoorbeeld bestemmingsplanadvisering, een te eenzijdig beeld van het inhuurbeleid zou worden verkregen. In de inventarisatiefase zijn voorts alle beschikbare beleidsdocumenten verzameld en bestudeerd en zijn, voor zover mogelijk, dossiers van de hierboven bedoelde diensten (cases) samengesteld.

Cases

De acht inhuurleveranties die na selectie op basis van de vorige paragraaf onderwerp van nader onderzoek waren hebben betrekking op:

Naam leverancier	Inhuurcategorie volgens gem. Moerdijk	Omschrijving project	Volume	Jaar
AKD Prinsen van Wijmen	Externe adviseurs	Berghout verzet (juridische zaken)	€ 14.963	2005
Oranjewoud	Inhuur vacature P&G	Inhuur projectleider Waterfront	€ 86.242	2005
RBOI	Externe adviseurs	Haalbaarheidsonderzoek/ -studie zeehaventerrein	€ 22.058	2006
Het Consulaat BV	Externe adviseurs	Advieswerk leerlingenvervoer	€ 72.240	2006
Twijnstra Gudde	Externe adviseurs	Quick scan Port of Brabant	€ 35.947	2006
Lysias Advies	Externe adviseurs	Organisatieonderzoek	€ 119.805	2007
Eiffel	Inhuur vacature P&G	Inhuur projectleider P&G	€ 49.665	2007
Hofmann	Externe adviseurs	Onderzoek en advisering (directieteam)	€ 10.250	2007

Op deze cases wordt teruggekomen in hoofdstuk 3.3 (werking in de praktijk) en in bijlage 2.

2.5 Onderzoeksfase

In de onderzoeksfase zijn, op basis van de uitkomsten van de inventarisatiefase, interviews gehouden met sleutelfiguren (bestuur en organisatie), zowel betreffende de beleidskaders (de implementatie van de aanbevelingen) als de werking daarvan in de praktijk.

Voorafgaand aan het onderzoek heeft een gesprek plaatsgevonden met de gemeentesecretaris/algemeen directeur en de portefeuillehouder middelen. Ambtenaren, van wie werd verwacht dat zij - al dan niet via interviews - bij het onderzoek betrokken zouden worden, zijn vooraf in een plenaire bijeenkomst over het onderzoek, de planning en de aanpak op hoofdlijnen geïnformeerd.

Ieders medewerking droeg bij aan de beantwoording van de primaire onderzoeksvragen zoals beschreven in hoofdstuk 1.2.

Wel stelt de Rekenkamer vast dat de interviews niet alle binnen het aangegeven tijdbestek konden worden afgenomen vanwege verschuivingen in de afspraken. De ter inzage legging van de dossiers inzake de cases verliep evenmin volgens planning. Bij brief van 18 februari 2008 is toegelicht welke casusdossiers zouden worden onderzocht en welke informatie in het kader van deze cases in de dossiers moest zijn opgenomen. Het betrof:

- selectiedocument (hoe is tot de leverancierskeuze gekomen)
- besluitvormingsdocument
- gespreks- en overlegverslagen met betrekking tot de levering (intern en met leverancier(s))
- contract
- urenverantwoordingen van de leveranciers (kan ook op de facturen staan)
- (advies)resultaten

- evaluatie(s)
- facturen

Deze dossiers moesten bij voorkeur uiterlijk 2 dagen voor het interview voor de onderzoekers beschikbaar zijn.

Nadrukkelijk wijst de Rekenkamer er op, dat bij deze quick scan toetsing heeft plaatsgevonden op basis van de afspraken die de gemeenteraad en het college van B&W op 25 september 2003 met elkaar hebben gemaakt met betrekking tot het verwerken van de aanbevelingen van de voormalige rekenkamercommissie in het inhuurbeleid.

Eerst op de laatste onderzoeksdag kwam informatie uit zes van de acht dossiers beschikbaar voor dit onderzoek.

2.6 Rapportagefase

Deze rapportage bevat de feitelijke informatie zoals aangetroffen in de dossiers. De feiten zoals aangeleverd door de gemeente Moerdijk zijn uitgangspunt voor dit onderzoek. Overeenkomstig het onderzoeksprotocol is het concept-rapport in de vorm van een nota van bevindingen eerst voor een toets op een correcte weergave van de feiten voorgelegd aan de algemeen directeur (ambtelijk wederhoor). Vervolgens is het concept-rapport voor een bestuurlijke reactie aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders, ten einde het college in de gelegenheid te stellen te reageren op de voorlopige onderzoeksbevindingen. De reactie van het college is in dit rapport opgenomen (hoofdstuk 5).

3 Bevindingen

3.1 Algemeen

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen die overeenkomstig het normenkader (bijlage 1) worden geordend naar:

- a. Ontwikkeling van beleid;
- b. Werking in de praktijk en
- c. Informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Het normenkader benoemt de (minimum)eisen die aan het proces van inhuur externe adviseurs moeten worden gesteld om een juiste uitvoering van het inhuurbeleid te kunnen waarborgen. Het normenkader is gebaseerd op de afspraak die gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders in 2003 met elkaar hebben gemaakt op basis van de aanbevelingen van de voormalige Rekenkamercommissie. Deze aanbevelingen zijn integraal opgenomen in bijlage 5. In deze quick scan wordt de werking in de praktijk getoetst aan de minimumeisen die op basis van deze aanbevelingen aan inhuur moeten worden gesteld. De toetsingsnorm is steeds *cursief* gedrukt.

3.2 De ontwikkeling van beleid

Het betreft hier de vraag of de aanbevelingen van de voormalige rekenkamercommissie uit 2003 zijn uitgewerkt in afspraken en procedures.

1. *De gemeente Moerdijk gaat ten aanzien van (de doelmatigheid en doeltreffendheid) nader beleid formuleren op basis van de aanbevelingen van de voormalige Rekenkamercommissie, besproken in de raadsvergadering van 25 september 2003.*

Deze nadere regels betreffen:

- a. *De wijze waarop de afweging van noodzaak tot inhuur externen plaats vindt (relatie met aanbeveling 2 voormalige rekenkamercommissie);*
- b. *Het verschaffen van inzicht in de relatie met afdelingsplannen en tijdregistratie, voor zover inhuur externen gebaseerd is op capaciteitsoverwegingen (relatie met aanbeveling 2 voormalige rekenkamercommissie);*
- c. *De uitvoering van een kritische toets of kennis binnen de organisatie aanwezig is / zou moeten zijn en of, waar aan de orde, afspraken zijn gemaakt over kennisoverdracht tijdens het adviesproces, voor zover gebaseerd op specifieke kennis (relatie met aanbeveling 3 voormalige rekenkamercommissie);*
- d. *Het opstellen van een startdocument bij inhuur externen en de wijze van opdrachtverlening (relatie met aanbeveling 2 voormalige rekenkamercommissie);*
- e. *Het verschaffen van inzicht in het offertetraject en leveranciersselectie;*
- f. *Richtlijnen met betrekking tot voortgangsbewaking en het opstellen van voortgangsrapportages (relatie met aanbevelingen 4 en 5 voormalige rekenkamercommissie);*
- g. *Het gebruik van checklists (relatie met aanbeveling 6 voormalige rekenkamercommissie) en*
- h. *De wijze van archivering (relatie met aanbeveling 1 voormalige rekenkamercommissie).*

Bevindingen

- In de raadsvergadering van 25 september 2003 heeft de gemeenteraad van Moerdijk besloten de aanbevelingen van de toenmalige Rekenkamercommissie over te nemen. Het college van burgemeester en wethouders heeft toegezegd met deze aanbevelingen aan de slag te gaan.
 - Er bestond in 2003 reeds een beleidskader "Inkoop- en aanbestedingsprocedure Gemeente Moerdijk".
 - Er is geen nader beleid geformuleerd.
 - In de raadsvergadering van 25 september 2003 is de Inkoop- en aanbestedingsprocedure (beperkt) aangepast en zijn afspraken gemaakt over het implementeren van de aanbevelingen van de toenmalige rekenkamercommissie. Het betrof verschillende agendapunten. Noch in de beide raadsvoorstellen, noch in de discussie binnen de raad en tussen raad en college, is enig verband tussen beide agendapunten gelegd, terwijl er duidelijk raakvlakken waren (het college zegde toe het "handboek inkoop en aanbesteding te actualiseren").
 - Het managementteam heeft in oktober 2003 een besluit genomen om te komen tot een plan van aanpak. Een projectgroep is hiermee aan de slag gegaan en heeft dit plan van aanpak gepresenteerd in maart 2004. Het managementteam en vervolgens het college van B&W hebben dit plan geaccordeerd. Echter, na een functiewisseling van de projectleider is het plan van aanpak nimmer meer onderwerp van gesprek geweest.
 - Het reeds bestaande, en in 2003 geactualiseerde, inhuurbeleidskader bevatte al wel bepalingen met betrekking tot de onderdelen *a*, *d* en *e* (*onderdeel van het offerte- en gunningproces*), niet met betrekking tot de overige onderdelen (*de projectuitvoering*).
 - In het inkoopbeleidskader (het handboek) zijn geen voorschriften opgenomen inzake archivering (*h*). Er zijn in 2006 weliswaar beperkt nadere afspraken gemaakt in het kader van decentrale archivering en inkoop, echter niet ter uitvoering van deze aanbevelingen doch op basis van aanbevelingen van de accountant.
 - Het Regionaal Inkoopbureau (zie 4.3) werkt met checklists, de organisatie zelf niet. Dit Inkoopbureau werkt, voor zover er in de praktijk van Moerdijk bij inhuur externen gebruik van wordt gemaakt, in het offerte- en gunningtraject volgens de inkoopbeleidskaders.
 - Er is een document "Spelregels inhuur" waarin regels zijn vastgelegd, onder andere met betrekking tot de inhuur van specialisten bij tijdelijke projecten via de afdeling personeel en organisatie. Hierin is, onverlet de verantwoordelijkheid van de afdelingsmanager, de rol van personeelsadviseurs beschreven, de relatie en samenhang met het inkoopbureau is niet aangegeven.
2. *In de Nota Inkoop- en aanbestedingsprocedure Gemeente Moerdijk moeten op basis van de afspraak tussen raad en college in de raadsvergadering van 25 september 2003 nadere regels omtrent de inhuur van externen zijn opgenomen.*

Bevindingen

- Er zijn geen nadere regels opgenomen zoals bedoeld door de voormalige rekenkamercommissie.
- Het inhuurproces beperkt zich tot de fase van contractering, terwijl de aanbevelingen zich ook richten op de fases van uitvoering en (tussentijdse) evaluatie.

3. *De bedrijfsvoeringparagraaf van de programmabegroting en de programmarekening moet informatie bevatten over het inhuurbeleid externen en de doelmatigheid en doeltreffendheid daarvan.*

Bevinding

- De paragraaf bedrijfsvoering bevat hierover geen (sturings)informatie. Een enkel keer wordt onder verwijzing naar de rapportages van de accountant verwezen naar de noodzaak van archivering en de activiteiten die op dat gebied gaande zijn.
4. *Inhuurstromen met betrekking tot inhuur externen moeten worden geregistreerd in duidelijk te onderscheiden inhuurcategorieën, t.w.*
- a. *adviesopdrachten*
 - b. *opdrachten voor interim-management*
 - c. *uitvoering van projecten en/of kredieten*

Bevindingen

- Er wordt niet volgens deze categorieën geregistreerd, noch in de archieven, noch in de financiële administraties.
 - Uit de ontvangen financiële gegevens wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verschillende categorieën die tot "diensten" te rekenen zijn. In de ontvangen overzichten zitten ook gegevens verscholen betreffende detachering en andere uitgaven.
5. *Er moet inzicht zijn in de (ontwikkeling in) inhuurvolumes over de jaren 2002 tot en met 2007 (bedragen), de spreiding over beleidsterreinen, het aantal facturen en leveranciers.*

Bevinding

- Dit inzicht is niet aanwezig. Er wordt evenmin op basis van deze volumes gerapporteerd.
6. *Vastgelegd moet zijn welke functionarissen betrokken zijn bij inhuur externen en hoe de inkoopfunctie met betrekking tot de inhuur externen binnen de organisatie is verankerd.*

Bevindingen

- Dit is niet duidelijk vastgelegd. Er is een inkoopcoördinator in de organisatie werkzaam, doch die werkt uitsluitend als contactpersoon tussen de gemeente en het inkoopbureau. De inkoopcoördinator heeft geen (helder beschreven) rol waar het betreft de "control" op het naleven van de beleidskaders en de toets op verzoeken vanuit de organisatie om een inhuurtraject te starten. De inkoopcoördinator wordt vooral ingeschakeld als er iets "schort bij een aanvraag" tussen het inkoopbureau en de organisatie.
- Er zijn afzonderlijke "spelregels inhuur", vastgesteld door het directieteam in maart 2006, opgesteld door de afdeling P&O. Deze spelregels betreffen inhuur specialisten bij tijdelijke projecten, vervanging bij vacatures en vervanging bij ziekte. Met name "inhuur specialisten bij tijdelijke projecten" komt niet overeen met het beleid om op dit onderdeel gebruik te maken van de diensten van het regionaal inkoopbureau.
- De afdeling P&O heeft in de jaren waarop de quick scan betrekking heeft een rol bij de registratie van inhuur, doch hierin werd niet voorzien. Hoewel gelegen buiten de periode waarop de quick scan betrekking heeft is in het kader van het ambtelijk wederhoor medegedeeld dat de directie op 30 januari

2008 besloten heeft de rol van P&O bij de centrale registratie van inhuurkrachten om redenen van doelmatigheid te wijzigen.

7. *De organisatie moet in 2003 (en later) bij de voorbereiding en implementatie van de aanbevelingen actief worden geïnformeerd / voorgelicht.*

Bevindingen

- Dit heeft in 2003 (en evenmin in 2004 bij de acceptatie van het plan van aanpak) niet plaats gevonden.
- Op het Intranet van de gemeente Moerdijk is in 2006 informatie verstrekt over het inhuren van personeel via de afdeling P&O (zie onder 6 hiervoor).

8. *De organisatie moet stelselmatig worden geïnformeerd over het beleidskader inhuur externen en de werkwijze hieromtrent.*

Bevindingen

- Informatieverstrekking vindt niet gestructureerd plaats.
- De organisatie wordt wel geïnformeerd over de aanbestedingsprocedure leveringen en diensten, voor zover het betreft de drempelbedragen (wanneer wel, geen offerte, etc.).

3.3 De werking in de praktijk

3.3.1 Inhuurvolumen 2005, 2006 en 2007

Vergelijking van inhuurvolumes met voorgaande jaren is geen primaire onderzoeksvraag. Deze vergelijking op detailniveau is niet eenvoudig te maken, omdat bruikbare informatie over de kalenderjaren 2002 tot en met 2004 ten tijde van de onderzoekswerkzaamheden ontbrak. Voorts is uit de financiële systemen, omdat in de kostenverdeling niet de inhuurcategorisering wordt gehanteerd waar deze quick scan van uit gaat, niet eenvoudig af te leiden welke uitgaven specifiek op welke inhuurcategorie betrekking hebben. Onderstaand overzicht verschaft derhalve informatie op hoofdlijnen.

In 2005 heeft de gemeente in totaal € 705.163 uitgegeven aan inhuur externen, dat wil zeggen inhuur van specialistische kennis, interim-management, projectmanagement, onderzoek en advies. Over het jaar 2006 is in totaal voor € 1.346.694 uitgegeven aan inhuur van derden.

In het laatste jaar van het onderzoek, 2007, is voor € 1.115.256 besteed aan externe inhuur. Bij het opstellen van de omvang van de inhuur is uitgegaan van geboekte facturen in de crediteurenadministratie in 2005 tot en met 2007.

Een vergelijking over de onderzochte jaren laat het volgende beeld zien:

Jaar	Advies-opdrachten	Interim-management	Projecten / kredieten *	Totaal
1999	-	-	-	€ 797.991
2000	-	-	-	€ 477.333
2001	-	-	-	€ 1.880.122
2002	€ 647.404	-	€ 94.838	€ 742.242
2003	€ 502.671	€ 26.528	€ 317.459	€ 846.658
2004	€ 521.369	-	€ 83.277	€ 604.646
2005	€ 439.779	€ 172.380	€ 93.004	€ 705.163
2006	€ 790.008	€ 450.029	€ 106.657	€ 1.346.694
2007	€ 694.389	€ 266.998	€ 153.869	€ 1.115.256

* Inhuur ten behoeve van het aansturen van duidelijk afgebakende projecten waarvoor de gemeentelijke organisatie ofwel de formatie ofwel de kennis en kunde niet in huis heeft, alsmede de coördinatie van deze projecten.

3.3.2. Algemeen

Uit documentatie en dossiers blijkt niet dat er een structurele en controleerbare toets plaats vindt ten aanzien van:

- De afweging inzake de noodzaak (zie 3.2 1a);
- De relatie met afdelingsplannen en tijdsregistratie (zie 3.2 1b);
- Kennisoverdracht (zie 3.2 1c);
- Richtlijnen inzake voortgangsbewaking en voortgangsrapportages (zie 3.2 1f) en
- Het gebruik van checklists (zie 3.2 1g).

3.3.3. Beleid

Er is een kader afgesproken wanneer tot er tot inhuur mag worden overgegaan. Duidelijk moet zijn dat toetsing aan dit beleid heeft plaatsgevonden.

Bevindingen

- Moerdijk neemt met 20 andere gemeenten deel aan een regionaal inkoopbureau. De werkwijze met betrekking tot dit inkoopbureau ligt vast in een overeenkomst. Met name waar het betreft de inhuur van externe adviseurs wordt niet altijd gebruik gemaakt van de diensten van dit inkoopbureau. Uit de inhuurdossiers blijkt dat in twee van de acht cases gebruik is gemaakt van de diensten van het inkoopbureau (RBOI, Haalbaarheidsonderzoek zeehaventerrein, 2006 en Lysias Advies, organisatieonderzoek, 2007). Op het gebruik maken van deze diensten vindt evenmin actief sturing plaats.
- De afdeling personeel en organisatie heeft een faciliterende rol bij de inhuur van externe adviseurs voor zover dit uit de personele begroting wordt gefinancierd.
- Er is een tweetal beleidskaders, te weten "Inkoop- en aanbestedingsprocedure Gemeente Moerdijk" (voor het laatst geactualiseerd in 2003) en "Spelregels Inhuur" (P&O, directieteam, Intranet 2006). Hoewel gelegen buiten de onderzoeksperiode stelt de Rekenkamer vast dat op 30 januari 2008 een derde beleidskader is toegevoegd ("Berekening inhuur").
- Uit de regelgeving is onvoldoende duidelijk wanneer de route van P&O en/of de route van het inkoopbureau bewandeld moet worden.
- De organisatie bepaalt veelal zelf of al dan niet volgens het beleidskader tewerk werd gegaan. Er was, ondanks de aanwezigheid van een tweetal richtlijnen, geen sprake van sturing op de wijze van uitvoering van het beleid inzake inhuur externen, noch op managementniveau, noch op bestuurlijk niveau.
- Het beleid beperkt zich tot en met de fase van contractering. Het betreft niet de uitvoering, (tussentijdse) evaluatie en archivering.
- Uit de casusdossiers blijkt slechts in twee gevallen (RBOI, Haalbaarheidsonderzoek zeehaventerrein, 2006 en Lysias Advies, organisatieonderzoek, 2007) dat toetsing aan het beleid heeft plaats gevonden.
- Herhaalde malen is in interviews aangegeven dat men bij de "procedure diensten" de categorisering niet effectief vindt. Bij inhuur vanaf € 5.000 moeten meerdere (twee) offertes worden aangevraagd. Veelal zoekt men dan naar wegen om af te kunnen wijken van deze regel. In tegenstelling tot wat

mag worden verwacht, vindt geen bestuurlijke besluitvorming plaats om af te mogen wijken van de te kiezen inkoopprocedure.

- De inkoop- en aanbestedingsprocedure dient volgens het beleidskader eenmaal per 3 jaar geëvalueerd te worden. Evaluatie heeft sinds de beperkte actualisering in 2003 niet plaats gevonden.
- De accountant van de gemeente Moerdijk, Deloitte, heeft meermalen aandacht gevraagd voor de inhuurfunctie van de gemeente. Hiertoe moet ook de inhuur van derden worden gerekend. Nadrukkelijk vraagt de accountant aandacht voor het voldoen aan de (interne) aanbestedingsregels.

In interviews wordt melding gemaakt van regelmatige inhuur van ZZP-ers (Zelfstandigen Zonder Personeel), ook op structurele taken en soms voor een langere (meerjarige) periode. Van de inhuur van ZZP-ers wordt geen registratie bijgehouden. Uit de beschikbaar gestelde informatie over betalingen aan derden inzake inhuur externen blijkt evenmin of al dan niet sprake is van inhuur van een ZZP-er. Niet kon worden beoordeeld of aan alle inhuurformaliteiten werd voldaan en of de fiscale aspecten die bij ZZP-inhuur een rol spelen zijn meegewogen. In de interviews wordt noodzaak tot inhuur van ZZP-ers verklaard vanuit de krappe arbeidsmarkt. De gemeente Moerdijk kan specialisten op de terreinen waarop ZZP-inhuur plaats vindt, moeilijk aan zich binden.

3.3.4. De kosten van inhuur

Er is inzicht in de kosten van de betreffende inhuur.

Bevindingen

- Er is op basis van contracten wel inzicht in kosten van de inhuur van externen, doch niet blijkt of en tot op welke hoogte sturing op deze kosten plaats vindt.
- De informatievoorziening vanuit de financiële administratie is onvoldoende transparant en adequaat. Facturen, voorzien van parafen, zijn niet altijd opgenomen in de projectdossiers, evenmin als voortgangsinformatie met betrekking tot de stand van zaken van projectbudgetten. Het aanleveren van op inhuur gerichte en systematisch gecategoriseerde (jaar)overzichten was niet mogelijk. Dit komt het inzicht om te kunnen sturen op inhuurbeleid niet ten goede.

3.3.5. Beslissing

Aan de inhuur ligt een expliciete beslissing ten grondslag. Deze beslissing benoemt:

- *Omschrijving doel inhuur en beoogd resultaat;*
- *Begroting en kostenopzet;*
- *Motivatie en afweging;*
- *Relatie met afdelingsplannen en tijdregistratie;*
- *Kennisoverdracht;*
- *Toetsing aan de richtlijn.*

Bevindingen

- Dit is overwegend niet het geval.

3.3.6. Opdracht

Er is sprake van een vastgelegde opdracht. In de opdracht zijn aangegeven:

- *Kwaliteitseisen t.a.v. de opdracht en resultaatbepaling;*
- *Wijze van voortgangscontrole en kostenbewaking;*
- *Vastlegging en documentatie.*

Bevindingen

- Voor zover overeenkomsten konden worden overlegd, blijkt niet dat er afspraken zijn gemaakt over kwaliteitseisen ten aanzien van opdrachtuitvoering en resultaat.
- Documenten betreffende voortgang en tussentijdse evaluatie zijn niet beschikbaar. In een enkel geval is wel medegedeeld dat er tussentijdse voortgangs- en evaluatiegesprekken plaats vonden, maar daarvan zijn geen verslagen gemaakt.

3.3.7. Inzicht

Er moet duidelijkheid zijn ten aanzien van:

- *Bereikte resultaten;*
- *Uiteindelijke kosten;*
- *Vastlegging en verantwoording.*

Bevindingen

- Om bereikte resultaten goed te kunnen beoordelen moeten bij contractering de beoogde en toetsbare resultaten worden benoemd. Dit is in de onderzochte cases niet gebleken.

3.3.8. Evaluatie

Er wordt altijd geëvalueerd. Daartoe moeten worden vastgelegd:

- *Het verloop van de inhuur en de kwaliteit van de inzet van inhuur externen;*
- *Het resultaat van de inhuur en de bruikbaarheid daarvan;*
- *Gevolgen voor het beleid.*

Bevindingen

- Gestructureerde evaluaties van inhuur vonden niet plaats.
- Uit gesprekken blijkt dat tussentijdse evaluaties en eindevaluaties incidenteel plaatsvinden in de vorm van terugkoppelingsgesprekken of projectoverleg met de leveranciers, doch deze zijn niet als zodanig vastgelegd en benoemd. Tevoren zijn geen evaluatiecriteria vastgelegd.

3.3.9. Projectdossier

Er is een projectdossier (inhuurdossier) samengesteld, opdat duidelijk is hoe het project op hoofdlijnen is verlopen. Het dossier bevat:

- *De overwegingen om tot inhuur over te gaan;*
- *Het offerte- en selectieproces.*

Bevindingen

- In zeven van de acht onderzochte cases is de inhuur niet of te summier gearchiveerd. Hierdoor is het niet mogelijk te beoordelen of het offertetraject correct is doorlopen.
- In 2006 is een aanzet gegeven tot decentrale archivering. Voor zover er informatie in de projectdossiers zit, is deze over het algemeen erg summier. Het offerte- en selectieproces maakt in de archieven geen deel uit van het projectdossier. Dit wordt in een afzonderlijk dossier gearchiveerd waardoor inzicht niet snel voor handen is. In de begroting 2008 staat weliswaar een passage over archivering ("grote aandacht voor inhuurdossiers" en "steekproefsgewijze controles"), de inhuurdossiers vragen nog wel aandacht. Zowel binnen het inkoopbureau worden dossiers bijgehouden (gedurende het offertetraject en het gunningproces), als op de functionele afdelingen (na gunning wordt het dossier overgedragen aan de functionele afdeling). Het inkoopbureau werkt wel met checklists, de organisatie zelf niet. Aangezien de

organisatie niet consequent via het inkoopbureau aanbesteedt, is niet duidelijk welke informatie met betrekking tot welke inhuur zich waar bevindt.

3.4 Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Het normenkader geeft aan dat de raad actief wordt geïnformeerd over de implementatie van de aanbevelingen en de werking in de praktijk.

1. *De gemeenteraad moet actief zijn geïnformeerd over de besluitvorming ten aanzien van de implementatie van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie na 25 september 2003.*

Bevinding

Dit heeft niet plaats gevonden.

2. *De gemeenteraad moet actief zijn geïnformeerd over de voortgang van de verbeteracties.*

Bevinding

Dit heeft niet plaats gevonden.

3. *De programmabegroting bevat in de paragraaf bedrijfsvoering informatie over beleidsvoornemens ten aanzien van inhuur externen.*

Bevinding

De programmabegroting bevat ter zake geen sturingsinformatie.

4. *De gemeenteraad wordt jaarlijks via de bestuursrapportages actief geïnformeerd over inhuur externen.*

Bevinding

Dit vindt niet plaats.

5. *De gemeenteraad wordt anderszins tussentijds geïnformeerd over trends en ontwikkelingen met betrekking tot inhuur externen.*

Bevinding

Dit vindt niet plaats.

6. *De gemeenteraad toont aan de hand van de ontvangen informatie actieve betrokkenheid blijkens de commissie- en raadsverslagen en de toepassing van het mondeling en schriftelijk vragenrecht.*

Bevindingen

De gemeenteraad heeft niet op eigen initiatief de implementatie van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie uit 2003 geagendeerd, evenmin als de werking van het (aan te passen) beleid in de praktijk. Dit blijkt uit de beoordeelde verslagen en vragen in het kader van het vragenrecht.

In een enkel geval heeft een fractie geïnformeerd naar aanleiding van de jaarrekening en/of accountantsverslagen. Vragen waren niet beleidsmatig van aard, maar vooral technisch of gericht op een specifieke aangelegenheid. Er kwamen dan ook vooral technische antwoorden.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

4.1.1 Algemeen

De centrale onderzoeksvraag in deze **QUICK SCAN** luidt:

"In hoeverre heeft de gemeentelijke organisatie een zodanige uitwerking gegeven aan de aanbevelingen van de voormalige Rekenkamercommissie, dat (mede) op grond daarvan een gestructureerd proces met betrekking tot de inschakeling van externe bureaus tot stand is gekomen?"

De Rekenkamer constateert dat:

- a. Geen uitwerking is gegeven aan de aanbevelingen.
- b. Ook niet langs andere weg zodanige afspraken tot stand zijn gekomen dat daarmee – in opzet – sprake is van een gestructureerd proces.
- c. Ook in de praktijk de inhuur van externen niet volgens een gestructureerd proces verloopt.

4.1.2 Uitwerking van de aanbevelingen

De gemeenteraad heeft op 25 september 2003 de aanbevelingen van de voormalige Rekenkamercommissie met betrekking tot de inhuur van externen overgenomen en hierover afspraken gemaakt met het college van B&W. De Rekenkamer constateert dat in 2004 wel een plan van aanpak is opgesteld, maar dat vanaf maart 2004 hier geen aandacht meer aan is geschonken. De aanbevelingen van de voormalige Rekenkamercommissie hebben derhalve niet geleid tot aanpassingen in het beleidskader voor inhuur van externen.

4.1.3 Afspraken om het proces goed te structureren

Het is in beginsel denkbaar dat langs andere wegen toch een gestructureerd proces tot gekomen zou zijn. De Rekenkamer constateert in dat opzicht dat er een tweetal afspraken vastliggen die (mede) betrekking hebben op de inhuur van externen:

- Er is een document "Spelregels inhuur" waarin regels zijn vastgelegd, onder andere met betrekking tot de inhuur van specialisten bij tijdelijke projecten via de afdeling personeel en organisatie. Hierin is een rol van personeelsadviseurs beschreven, de relatie en samenhang met het inkoopbureau is niet aangegeven.
- Alhoewel het in 2003 geactualiseerde beleidskader voor inkoop en aanbesteding niet is aangepast op de aanbevelingen van de voormalige Rekenkamercommissie, omvat het onder de categorie "diensten" wel enkele spelregels die (mede) op de inhuur van externen van toepassing zijn. Relevant is ook dat Moerdijk een inkoop samenwerking aangegaan met het Inkoopbureau West-Brabant. In voornoemd document is vastgelegd dat de inkoopcapaciteit van de gemeente wordt verzorgd door het Inkoopbureau.

De Rekenkamer constateert dat daarmee geen gestructureerd proces tot stand is gekomen:

- a. Niet duidelijk waar precies het onderscheid ligt tussen inhuur via het inkoopbureau, dan wel inhuur via P&O.

- b. Zowel het "inkoopbeleid" als de "Spelregels inhuur" richten zich alleen op de inhuurprocedure als zodanig (het zgn. offerte- en gunningproces). De aanbevelingen van de voorgaande rekenkamercommissie hadden naast de inhuurprocedure ook betrekking op de uitvoering van het traject bij uitbesteding, waaronder kennisoverdracht, de evaluatie en verantwoording van het traject, de planning en control en de informatievoorziening en verantwoording aan de gemeenteraad. Ten aanzien van deze aspecten zijn geen afspraken aangetroffen.
- c. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle bij de inhuur van externen betrokkenen zijn niet samenhangend vastgelegd.
- d. Noch in het beleidskader, noch in uitvoeringsvoorschriften is helder en samenhangend omschreven welke weg moet worden bewandeld en wanneer hardheidsclausules kunnen worden toegepast (gemotiveerd afwijken van de procedure, voorzien van onderliggende besluitvorming).
- e. Er is geen visie op inhuur derden vastgelegd op basis waarvan een afweging van "zelf doen of inhuren" mogelijk is. Hierdoor werden geen afwegingen gemaakt of inhuur in een bepaalde situatie effectiever was en sneller tot resultaat leidde of tot een beter resultaat leidde, dan wanneer eigen personeel met een specifieke opdracht of project zou zijn belast. De vraag of externe adviseurs meerwaarde hebben ten opzichte van uitvoering door de gemeente zelf kan zo niet worden beantwoord.

4.1.4 De toepassing in de praktijk

De Rekenkamer heeft ook getoetst of in de praktische toepassing sprake is van een gestructureerde aanpak. Geconstateerd wordt dat dit niet het geval is:

- a. Bij de uitvoering van inhuur externen is significant afgeweken van beleidsregels en interne richtlijnen. Zo is slechts in zeer beperkt deel van de situaties gebruik gemaakt van de expertise van het Inkoopbureau.
- b. Alhoewel inmiddels voor wat betreft de archief functie gewerkt wordt aan verbeteringen, moet geconstateerd worden dat in de onderzoeksperiode de inhuurdossiers niet bleken te voldoen aan de eisen die daaraan mogen worden gesteld, te weten het in een dossier samenhangend archiveren van het hele proces van inkoop tot en met de evaluatie van de uitvoering.
- c. Er worden geen samenhangende categorieën van externe inhuur geregistreerd, ook niet in de financiële administratie. Er is evenmin sprake van gecategoriseerde inhuurregisters. Hierdoor ontbreekt het aan een helder inzicht in de omvang van de inhuur van externen.
- d. Er werd niet gestructureerd geëvalueerd, ook niet tussentijds; noch per project, noch ten aanzien van het inhuurbeleid zelf. Dit betekent dat niet (tussentijds en achteraf) kan worden vastgesteld of zowel het beleid zelf als ten aanzien van specifieke inhuursituaties, de inhuur heeft opgeleverd wat mocht worden verwacht.
- e. Omdat tevoren resultaatafspraken niet werden vastgelegd, kon niet worden geëvalueerd in termen van tevredenheid, het behalen van beoogde eindresultaten en de concrete afronding van opdrachten. Hierdoor is het niet mogelijk geweest de effectiviteit van de inhuur vast te stellen.
- f. Uit schriftelijke stukken kon niet steeds worden afgeleid hoe het offerteproses verliep en om welke redenen voor een bepaalde leverancier gekozen is. Moerdijk benutte hierdoor de mogelijkheid niet om op basis van een kosten – baten afweging tot een leverancierskeuze te komen.
- g. De gemeente heeft in diverse situaties op pragmatische gronden gebruik gemaakt van de diensten van ZZP-ers (zelfstandigen zonder personeel). Mede gezien de langdurigheid van deze relaties is er reden tot twijfel aan de

doelmatigheid van deze oplossing; daarnaast kan de gemeente wellicht ook met fiscale risico's geconfronteerd worden.

4.1.5 Informatievoorziening aan de gemeenteraad

De tweede vraag in deze quick scan was:

"Is de gemeenteraad zodanig geïnformeerd over de voortgang van deze verbeteracties, dat de raad in staat is gesteld om invulling te geven aan zijn controlerende functie?"

De Rekenkamer constateert dat:

- gestructureerde informatievoorziening aan de gemeenteraad via de daartoe geëigende instrumenten (begroting, jaarrekening en tussentijdse rapportages) niet heeft plaatsgevonden;
- de gemeenteraad zelf niet actief heeft geïnformeerd naar de (voortgang van) de implementatie van de aanbevelingen uit 2003 en de werking van de aanbevelingen in de praktijk.

4.2 Aanbevelingen

4.2.1 Algemeen

In algemene zin beveelt de Rekenkamer aan de afspraken die in 2003 zijn gemaakt met betrekking tot de inhuur van externen alsnog te implementeren en in de sfeer van bedrijfsvoering afspraken te maken over de sturing op beleid, volume en kwaliteit, alsmede de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Thans doet de Rekenkamer in het bijzonder ook aanbevelingen met betrekking tot risicoafdekking, sturing en control, procedures en voorschriften en afwijking en handhaving van regels. Moerdijk loopt nu risico's omdat inzicht ontbreekt in zowel uitgavenpatronen als doelmatigheid en doeltreffendheid.

Maar er liggen ook kansen. Vernieuwing van het beleidskader kan er toe bijdragen dat de effectiviteit van de externe inhuur wordt vergroot en de positie van de gemeente Moerdijk ten opzichte van leveranciers van diensten kan worden versterkt.

4.2.2 Aanbevelingen voormalige rekenkamercommissie

De voormalige rekenkamercommissie heeft in 2003 de volgende aanbevelingen opgesteld:

- 1. Gezien de conclusies, die getrokken zijn ten aanzien van de archivering is een goede procesbeschrijving te maken van deze archivering waarbij de verantwoordelijkheid van de projectleiders als hoofdverantwoordelijken vastligt. De procesvorming zal er op gericht moeten zijn, dat projecten eenduidig onder leiding van de projectleider in één dossier worden opgeborgen, zodat de samenhang van de processen duidelijk herkenbaar is ook voor derden. (planning en control).*
- 2. Voor een adequate beoordeling van de uitbesteding is een kritische evaluatie bij te houden van eigen afdelingsplanningen, die gematcht worden met de werkelijke tijdsbesteding (planning en control).*
- 3. Kritisch zal moeten worden gezien of de eigen kennis toereikend is of niet. De adviesaanvragen zullen dan ook moeten worden gericht op het overdragen van kennis, zodat van nieuwe projecten geleerd wordt / of dat met de aanwezige kennis aan adviezen goed gevolg kan worden gegeven. (planning en control).*
- 4. Voor een betere communicatie met de raad en het college is een vast onderdeel op te nemen in de beleidscyclus waarbij de voortgang van de belangrijkste externe opdrachten via maraps en beraps worden opgenomen (planning en control).*
- 5. De controlerol van de gemeente bij elke opdracht te evalueren door hierbij in beeld te brengen:
Vooraf:
 - De verantwoording van de projectleider, de betrokken afdelingshoofden in de wijze waarop kwantiteit en kwaliteit in beeld gebracht zijn voor het aangeven van de mogelijkheden van zelf doen of uitbesteden.
 - Het in beeld hebben van de prognose van de benodigde eigen aanvullende capaciteit. De eigen kosten van aanvullende begeleiding kunnen bijvoorbeeld te hoog zijn om tot uitbesteding over te gaan. Het kader hiervoor zal gevonden moeten worden in bijgewerkte afdelingsplannen versus werkvoorraad.
 - De inplanning in het traject en de aansturing van inkoop.*

Achteraf:

- *Het aangeven van de wijze van kennisoverdracht door aan te geven, dat deze gearchiveerd is of dat bij ontbrekende kennis opleidingen zijn ingebouwd.*
 - *Bij het evalueren van het project ook de rol van de projectleider en inkoper betrekken.*
 - *Aangeven of dat het uiteindelijke doel van de opdracht bereikt is en of vervolgoopdrachten zijn opgenomen in de verdere planning van de organisatie.*
6. *Ten behoeve van het strikt volgen van het handboek centrale inkoop een checklist aanleggen die bij elke uitbesteding ingevuld moet worden. Deze zal ook door de budgethouder bij elke inkoop gevolgd moeten worden ook al heeft hij hiervoor geen extra kredieten aan te vragen. Deze checklist zal onderdeel uit moeten maken van de interne controle. (planning en control).*

De Rekenkamer adviseert om, met inachtneming van de aanbevelingen zoals uitgewerkt in dit hoofdstuk, te bezien in hoeverre de aanbevelingen uit 2003 alsnog in het inhuurbeleid geëffectueerd kunnen worden.

4.2.3 Overige aanbevelingen

4.2.3.1 Risicobeheersing

Om te voldoen aan basisrandvoorwaarden met betrekking tot externe inhuur moet aandacht worden geschonken aan:

- De registratie van externe opdrachten, naar inhuurcategorie.
- De registratie van beschikbaar gesteld budget en werkelijke uitgaven per opdracht.
- De toegankelijkheid van belangrijke documenten per opdracht. In elk geval zou van elke opdracht in één dossier vastgelegd moeten worden:
 - Het offertetraject, inclusief de motivatie inzake de keuze voor een leverancier.
 - Een motivatie van het afwijken van de inhuurbeleidskaders (indien van een afwijking sprake is).
 - De opdrachtbevestiging (resultaatverplichting, tijd, kosten, evaluaties).
 - De evaluatie van de opdracht (tussentijds en na afloop).

Voor de uitvoering en een adequate sturing op de uitvoering verdient het voorts aanbeveling om:

- Duidelijk en samenhangend vast te leggen welke inhuurkaders er zijn, welke procedures daarvoor gelden en wat de bijbehorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn.
- Ten aanzien van alle inhuurcategorieën checklists op te stellen voor het inhuurproces en de archivering.
- Het toezicht door het management te versterken door binnen het management te bespreken op welke wijze controle wordt uitgeoefend op de manier waarop de externe inhuur binnen de organisatie plaats vindt en nadere afspraken te maken met het middenmanagement over de wijze waarop daarop toezicht zal worden gehouden.
- Vanuit de control-functie prioriteit te leggen bij het voldoen aan de basisvoorwaarden van externe inhuur door gedurende een langere periode halfjaarlijks gericht in beeld te brengen in hoeverre de verschillende organisatieonderdelen voldoen aan de "inhuurregels" ten einde te kunnen beoordelen of verbeteringen optreden.

4.2.3.2 Effectiviteit inhuur derden

De reden voor externe inhuur ligt niet uitsluitend in het tijdelijk inzetten van externe deskundigheid omdat de organisatie daar niet over beschikt. Externe inhuur vindt veelal ook plaats vanwege de noodzaak om snel resultaat te behalen. De hierna volgende aanbevelingen hebben vooral betrekking op de verbetering van de effectiviteit van inhuur externen:

- Vraag altijd meer dan één offerte. Deze tijdsinvestering bij de start verdient zich in het uitvoeringstraject onmiskenbaar terug. Naast een prijs/kwaliteit vergelijking geeft het opvragen van meerdere offertes input om tot een scherpe(re) opdrachtformulering te komen.
- Maak zoveel mogelijk gebruik van de professionele kennis en ervaring die bij het Inkoopbureau aanwezig is. Inhuur van externen is een vak op zich. Zeker ook gezien de bedragen die er jaarlijks in omgaan is het van belang om – naast het benutten van de vakkennis op het betreffende beleidsgebied – de bij het Inkoopbureau aanwezige kennis op inkoopgebied nadrukkelijker bij de inhuur van externen te betrekken. Naast ondersteuning bij de hantering van de afgesproken regels ontstaat zo ook een beter centraal zicht op de inhuur.
- Zorg voor een degelijke begeleiding van de uitvoering van de vastgestelde opdracht. Bevorder dat periodiek tussen opdrachtnemer en opdrachtgever besproken wordt hoe het staat met de uitvoering van de opdracht en welke afspraken worden gemaakt over het vervolg. Deze afspraken worden schriftelijk vastgelegd in het inhuur/-projectdossier. Het gaat hierbij niet alleen om de voortgang in het project maar ook over de specifieke rol van de externe daarin.

4.2.3.3 Versterking opdrachtgeverrol

- Moerdijk doet met vele opdrachtgevers zaken. Moerdijk kan zijn positie versterken door waar mogelijk via raamovereenkomsten met een beperkter aantal leveranciers te werken. Hoewel Moerdijk in beperkte mate al wel met raamcontracten werkt, kan een analyse in samenwerking met het Inkoopbureau van de vraag op welke terreinen raamcontracten het meest profijtelijk zijn, bijdragen aan de doeltreffendheid van het inhuurbeleid.
- Meer aandacht voor de start en het verloop van het inhuurproces kan leiden tot kostenbesparingen.
- Door scherpere opdrachtformulering (inclusief prestatie- en evaluatieafspraken) en begeleiding tijdens de uitvoering kan het aantal opdrachten met meerwaarde verder toenemen.
- Door beter gebruik te maken van de aanwezige centrale kennis bij het Inkoopbureau kan de benodigde tijdsinvestering binnen de organisatie teruggedrongen worden.

4.2.3.4 Sturen en monitoren

De rekenkamer adviseert de raad de inhuur van externen actief en op afstand te blijven monitoren. Een follow-up van dit rekenkameronderzoek, op welke wijze dan ook, zou hierbij passend zijn. Op die wijze krijgt de raad op langere termijn inzicht in de ontwikkelingen van inhuur externen bij de gemeente Moerdijk

5 Reactie college

In het kader van de procedure van hoor en wederhoor is de conceptrapportage op 29 mei 2008 ter commentaar voorgelegd aan het College van Burgemeester en Wethouders. Op 25 juni 2008 hebben wij de reactie van het College ontvangen. De reactie is onderstaand integraal opgenomen.

Geachte heer De Schipper,

De Rekenkamer West-Brabant heeft een quick scan uitgevoerd naar "Inhuur externen". Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de concept-rapportage d.d. 29 mei 2008. In deze brief verwoorden wij de bestuurlijke reactie op de rapportage.

Conclusies

Over het algemeen herkennen en erkennen wij de conclusies ten aanzien van de eerste onderzoeksvraag. Nadat de raad op 25 september 2003 het rapport "Rekenkameronderzoek inzet externe bureaus" van de toenmalige rekenkamercommissie had vastgesteld, zijn wij aan de slag gegaan met het ter hand nemen van de aanbevelingen. Op 23 maart 2004 hebben wij hiervoor een plan van aanpak vastgesteld. Mede als gevolg van het feit dat de organisatie destijds in een turbulente fase terecht kwam – en mede daardoor dit onderwerp niet de hoogste prioriteit had - hebben wij onvoldoende aandacht geschonken aan de daadwerkelijke uitvoering van het plan van aanpak.

Ook voor wat betreft de conclusies ten aanzien van de tweede onderzoeksvraag delen wij de mening van de Rekenkamer. Er heeft vanuit het college geen gestructureerde informatievoorziening aan de raad plaatsgevonden over de voortgang van de verbeteracties. Daarbij merken wij overigens op, dat wij de raad de afgelopen jaren wel geïnformeerd hebben over de financiële verantwoording van "inhuur van derden" via de daartoe geëigende instrumenten als bestuursrapportages en jaarrekening.

Echter, de raad heeft zelf ook niet actief geïnformeerd naar de (voortgang van de) implementatie van de aanbevelingen in de praktijk. Ook heeft in 2005 geen herhaling van het rekenkameronderzoek plaatsgevonden (conform raadsbesluit van 25 september 2003). Hieruit blijkt dat het onderwerp (ook) niet hoog op het prioriteitenlijst van de raad stond. Wij trekken lering uit de conclusies van het onderzoeksrapport. Het is van belang dat raad en college samenwerken op het gebied van de rekenkameronderzoeken en elkaar alert houden. Het samenspel tussen raad en college ten aanzien van de rekenkameronderzoeken en de hieruit voortvloeiende vervolgacties zal moeten worden versterkt.

Wij hebben in 2007 al een verbeterstap gezet ten aanzien van de afhechting van de rekenkameronderzoeken binnen onze organisatie door de afdeling Concerncontrol aan te wijzen als aanspreek- en coördinatiepunt (namens de gemeentelijke organisatie) voor de Rekenkamer. Dit geeft voor de Rekenkamer én voor onze organisatie meer structuur en efficiency in de voorbereiding en uitvoering van de rekenkameronderzoeken.

Het is echter noodzakelijk ook het proces na afronding van de rekenkameronderzoeken vorm en inhoud te geven: de sturing op en monitoring van de uitvoering van de aanbevelingen. Wij zijn voornemens hiervoor eenzelfde werkwijze te gaan hanteren als bij de art. 213a-onderzoeken: circa één jaar na afronding van een rekenkameronderzoek toetst de afdeling Concerncontrol of en in hoeverre de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek zijn uitgevoerd. De resultaten zullen aan de raad worden gerapporteerd. Op deze wijze houden zowel college als raad zicht op de stand van zaken van de uitvoering van de verbeterpunten uit een rekenkameronderzoek.

Aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen uit de concept-rapportage komen voor ons niet helemaal als een verrassing. De afgelopen periode is ons reeds duidelijk geworden dat "inhuur externen" (nog steeds) een zwak punt in onze organisatie is en voor verbetering vatbaar. Dit is onder meer gebleken uit het in 2007/2008 uitgevoerde art.213a-onderzoek naar "inkoop en aanbesteding" en uit de bevindingen van de accountant bij de controle van de jaarrekening 2007.

Gelet op het bovenstaande hebben wij al enkele verbetertrajecten in gang gezet, namelijk:

- *Verbeteren personele managementinformatie:*

Dit betreft onder meer het verbeteren van de registratie van de inhuurkrachten. Tot 1 januari 2008 was sprake van een centrale registratie van inhuurkrachten. Gezien het feit dat deze centrale registratie niet doelmatig werkte, wordt met ingang van januari 2008 de volgende werkwijze gehanteerd. Centraal wordt berekend wat de inhuurruimte is voor inzet inhuurkrachten, waardoor de afdelingsmanager exact weet welke gelden hiervoor ter beschikking staan. De registratie en dossiervorming vinden nu decentraal plaats. De afdelingsmanager legt verantwoording af aan de directie via het dashboard (5 maal per jaar). Via bestuursrapportages legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad.

- *Actualiseren inkoopbeleid en -proces:*

Naar aanleiding van het art. 213a-onderzoek naar "inkoop en aanbesteding" is een projectgroep geformeerd die aan de hand van een plan van aanpak aan de slag gaat met de nadere uitwerking en uitvoering van de aanbevelingen. Een onderdeel van het plan van aanpak betreft het actualiseren van het inkoopbeleid en -proces. Hierbij zullen de aanbevelingen van de Rekenkamer ten aanzien van inhuur externen worden betrokken voor zover die betrekking hebben op het inkoopbeleid en -proces.

- *Verbeteren van de interne controle:*

Wij zijn bezig met het opstellen van het interne controleplan 2008. Een belangrijk onderdeel hiervan vormt de interne controle ten aanzien van inhuur van derden. Hiertoe wordt een checklist opgesteld aan de hand waarvan vastgesteld kan worden of inhuur heeft plaatsgevonden conform de interne en externe regelgeving.

Bovenstaande verbetertrajecten zijn een eerste aanzet om te komen tot verbetering van de sturing, beheersing en verantwoording op het gebied van inhuur externen.

Vervolgstep

Wij zullen de door de Rekenkamer gedane aanbevelingen uitwerken in een concreet actiepuntenplan met bijbehorende termijnen. Daarbij zullen we een relatie leggen naar de verbetertrajecten die reeds gestart zijn teneinde de verbeterpunten in de juiste volgorde en samenhang te kunnen uitvoeren.

De afdeling Concerncontrol zal eind 2009 een toets uitvoeren of en in hoeverre het actiepuntenplan ten uitvoering is gebracht.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Moerdijk,
De secretaris, de burgemeester,

A.E.B. Kandel H.W. den Duijn

6 Nawoord

Uit de reactie in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor blijkt dat het College de conclusies en aanbevelingen onderschrijft. De Rekenkamer neemt er met instemming kennis van dat de aanbevelingen zullen worden uitgewerkt in een concreet actiepuntenplan met bijbehorende termijnen.

Tevens neemt de Rekeningkamer er met waardering kennis van dat het College ook in bredere zin lering trekt uit de conclusies van het onderzoek, en constateert dat het samenspel tussen raad en college ten aanzien van de rekenkameronderzoeken en de hieruit voortvloeiende vervolgacties zal moeten worden versterkt. Dit krijgt concreet gestalte door de invoering van een systematiek waarbij circa één jaar na afronding van een rekenkameronderzoek wordt getoetst of en in hoeverre de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek zijn uitgevoerd. De Rekenkamer zal de implementatie van deze aanpak c.q. de daaruit voortvloeiende bevindingen met grote interesse volgen.

In de reactie van het College wordt ook nog aangegeven "dat de raad zelf ook niet actief heeft geïnformeerd naar de (voortgang van de) implementatie van de aanbevelingen in de praktijk. Ook heeft in 2005 geen herhaling van het rekenkameronderzoek plaatsgevonden (conform raadsbesluit van 25 september 2003). Hieruit blijkt dat het onderwerp (ook) niet hoog op het prioriteitenlijst van de raad stond. "

Deze reactie geeft de Rekenkamer aanleiding tot de volgende aanvullende opmerkingen:

- a. Ook de Rekenkamer constateert dat noch vanuit het College, noch vanuit de raad op gestructureerde wijze aandacht is gegeven aan de implementatie van de aanbevelingen. De Rekenkamer merkt daarbij op dat vanuit individuele raadsfractie(s) wel diverse malen aandacht is gevraagd voor dit onderwerp. Dit heeft er echter niet toe geleid dat de gemeenteraad als zodanig tot gerichte afspraken met het College is gekomen over een gestructureerde wijze van informatievoorziening en communicatie;
- b. Alhoewel de Rekenkamer West-Brabant onafhankelijk is in de keuze van de onderzoeksonderwerpen, is in dit kader wel relevant dat het onderzoek naar het onderwerp Inhuur externen mede geïnitieerd is op basis van een vanuit de gemeenteraad ingediend verzoek.

Bijlage 1 Normenkader

De Rekenkamer formuleert het normenkader als volgt.

Ten aanzien van de ontwikkeling van beleid

Het betreft hier de vraag of de aanbevelingen van de rekenkamercommissie uit 2003 zijn uitgewerkt in afspraken en procedures.

1. De gemeente Moerdijk heeft ten aanzien van (de doelmatigheid en doeltreffendheid) nader beleid geformuleerd op basis van de aanbevelingen van de voormalige Rekenkamercommissie, besproken in de raadsvergadering van 25 september 2003.
Deze nadere regels betreffen:
 - a. De wijze waarop de afweging van noodzaak tot inhuur externen plaats vindt;
 - b. Het verschaffen van inzicht in de relatie met afdelingsplannen en tijdregistratie, voor zover inhuur externen gebaseerd is op capaciteitsoverwegingen;
 - c. De uitvoering van een kritische toets of kennis binnen de organisatie aanwezig is / zou moeten zijn en of, waar aan de orde, afspraken zijn gemaakt over kennisoverdracht tijdens het adviesproces, voor zover gebaseerd op specifieke kennis;
 - d. Het opstellen van een startdocument bij inhuur externen en de wijze van opdrachtverlening;
 - e. Het verschaffen van inzicht in het offertetraject en leveranciersselectie;
 - f. Richtlijnen met betrekking tot voortgangsbewaking en het opstellen van voortgangsrapportages;
 - g. Het gebruik van checklists en
 - h. De wijze van archivering.
2. In de Nota Inkoop- en aanbestedingsprocedure gemeente Moerdijk zijn op basis van deze afspraak nadere regels omtrent de inhuur van externen opgenomen.
3. De bedrijfsvoeringparagraaf van de programmabegroting en de programmarekening bevat informatie over het inhuurbeleid externen en de doelmatigheid en doeltreffendheid daarvan.
4. Inhuurstromen met betrekking tot inhuur externen worden geregistreerd in duidelijk te onderscheiden inhuurcategorieën, t.w.
 - adviesopdrachten
 - opdrachten voor interim-management
 - uitvoering van projecten en/of kredieten
 - geclusterde opdrachten
5. Er is inzicht in de (ontwikkeling in) inhuurvolumes over de jaren 2002 tot en met 2007 (bedragen), de spreiding over beleidsterreinen, het aantal facturen en leveranciers.
6. Vastgelegd is welke functionarissen betrokken zijn bij inhuur externen en hoe de inkoopfunctie met betrekking tot de inhuur externen binnen de organisatie is belegd.
7. De organisatie is in 2003 bij de voorbereiding en implementatie van de aanbevelingen actief geïnformeerd / voorgelicht.
8. De organisatie wordt stelselmatig geïnformeerd over het beleidskader inhuur externen.

Ten aanzien van de werking in de praktijk

Beleid

Er is een kader afgesproken wanneer tot inhuur mag worden overgegaan. Duidelijk moet zijn dat toetsing aan dit beleid heeft plaatsgevonden.

Inzichtelijk moet zijn het college van B&W, cq. de ambtelijke organisatie, in de praktijk handelt conform de kaders van het beleid inzake de inhuur van externen, als bedoeld onder 1 en zoals bedoeld in de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie in 2003 (onderzoeksjaren 2002-2007, op hoofdlijnen). De aanbevelingen moeten zijn verwerkt in het beleidskader Inkoop- en aanbestedingsprocedure gemeente Moerdijk en in het beleidskader moeten de volgende onderdelen uitgewerkt zijn.

De kosten van inhuur

Er is inzicht in de kosten van de betreffende inhuur.

Beslissing

Aan de inhuur ligt een expliciete beslissing ten grondslag. Deze beslissing benoemt:

- Omschrijving doel inhuur en beoogd resultaat;
- Begroting en kostenopzet;
- Motivatie en afweging;
- Relatie met afdelingsplannen en tijdregistratie;
- Kennisoverdracht;
- Toetsing aan de richtlijn.

Opdracht

Er is sprake van een vastgelegde opdracht. In de opdracht zijn aangegeven:

- Kwaliteitseisen t.a.v. de opdracht en resultaatbepaling;
- Wijze van voortgangscontrole en kostenbewaking;
- Vastlegging en documentatie.

Inzicht

Er moet duidelijkheid zijn ten aanzien van:

- Bereikte resultaten;
- Uiteindelijke kosten;
- Vastlegging en verantwoording.

Evaluatie

Er wordt altijd geëvalueerd. Daartoe moeten worden vastgelegd:

- Het verloop van de inhuur en de kwaliteit van de inzet van inhuur externen;
- Het resultaat van de inhuur en de bruikbaarheid daarvan;
- Gevolgen voor het beleid.

Projectdossier

Er is een projectdossier (inhuurdossier) samengesteld, opdat duidelijk is hoe het project op hoofdlijnen is verlopen. Het dossier bevat documenten die betrekking hebben op de overwegingen om tot inhuur over te gaan, het offerte- en selectieproces en de voortgang en evaluatie van de inhuur:

- Besluitvormingsdocument
- Gespreks- en overlegverslagen met betrekking tot de levering (intern en met leverancier(s))
- Contract
- Urenverantwoordingen van de leveranciers (kan ook op de facturen staan)

- (Advies)resultaten
- Evaluatie(s)
- Selectiedocument (hoe is tot de leverancierskeuze gekomen)
- Facturen

Voorvoemde toetsingscriteria worden benut bij de beoordeling van de cases op hun werking in de praktijk.

Ten aanzien van de informatievoorziening aan de gemeenteraad

1. De gemeenteraad is actief geïnformeerd over de besluitvorming tegen aanden van het verwerken van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie in de beleidskaders *na* 25 september 2003;
2. De gemeenteraad is actief geïnformeerd over de voortgang van de verbeteracties;
3. De programmabegroting en de programmarekening bevatten in de paragraaf bedrijfsvoering sturingsinformatie over beleidsvoornemens ten aanzien van inhuur externen;
4. De gemeenteraad wordt jaarlijks via de bestuursrapportages actief geïnformeerd over inhuur externen;
5. De gemeenteraad wordt anderszins tussentijds geïnformeerd over trends en ontwikkelingen met betrekking tot inhuur externen;
6. De gemeenteraad toont aan de hand van de ontvangen informatie actieve betrokkenheid blijkens de commissie- en raadsverslagen en de toepassing van het mondeling en schriftelijk vragenrecht.

Bijlage 2 Casuïstieken

Onderdeel van het onderzoek is het aan de hand van de ter beschikking gestelde inhuur-/projectdossiers de werkwijze in de praktijk ten aanzien van inhuur derden te bezien. Het gaat daarbij *niet om waarheidsvinding*, maar om het toetsen van de werkwijze aan de inhuurkaders.

Acht projecten betreffende inhuur externe adviseurs zijn door de Rekenkamer nader getoetst.

Het betreft de volgende projecten:

Naam leverancier	Omschrijving project	Jaar
RBOI	Haalbaarheidsonderzoek/-studie zeehaventerrein	2006
AKD Prinsen van Wijmen	Berghout verzet (juridische zaken)	2005
Het Consulaat BV	Advieswerk leerlingenvervoer	2006
Lysias Advies	Organisatieonderzoek	2007
Oranjewoud	Inhuur externe projectleider Waterfront	2005
Eiffel	Inhuur projectleider P&G	2007
Twijnstra & Gudde	Quick Scan Port of Brabant	2006
Hofmann	Onderzoek en advisering (directieteam)	2007

Toelichting:

Op basis van de archiefvoorschriften, de aanbevelingen van de voormalige rekenkamercommissie en het toetsingskader van de Rekenkamer zou er per casus een toegankelijk dossier moeten zijn opgebouwd. In deze dossiers moeten zijn opgenomen:

- Startdocument
- Offerte-evaluatie (hoe is tot de leverancierskeuze gekomen)
- Gespreks- en overlegverslagen met betrekking tot de levering (intern en met leverancier(s))
- Contract
- Urenverantwoordingen van de leveranciers (kan ook op de facturen staan)
- (Advies)resultaten
- Evaluatie(s)
- Facturen

Per dossier is nagegaan of bovengenoemde documenten aanwezig waren.

RBOI – Haalbaarheidsonderzoek/-studie zeehaventerrein, 2006

Document	Opmerkingen
Startdocument	- Startdocument inkooptraject inkoopbureau, d.d. 30-11-2006. - Adviesnota B&W d.d. 12-12-2006: hierin wordt besloten af te wijken van het inkoopbeleid en slechts één offerte aan te vragen i.p.v. drie.
Offerte-evaluatie	Aangepaste offerte RBOI d.d. 17-11-2006
Gespreks- en overlegverslagen met betrekking tot de levering	x
Contract	x
Urenverantwoording van de leveranciers	x
(Advies)resultaten	x
Evaluaties	x
Facturen	x

Toelichting:

Gezien de data van de verschillende aanwezige documenten bestaat het vermoeden dat hier eerst een offerteaanvraag heeft plaatsgevonden op ambtelijk niveau. Hierna is een aangepaste offerte toegezonden waarna het startformulier inkooptraject inkoopbureau is ondertekenend. Vervolgens is aan het college van B&W gevraagd te besluiten af te wijken van het inkoopbeleid en enkelvoudig aan te besteden. Geconcludeerd kan worden dat hier in ieder geval geen sprake is van een samenhangend inhuurdossier. Het inhuurtraject lijkt qua volgorde niet volgens de regels van het inkoopbeleid te zijn verlopen.

x = niet in projectdossier aangetroffen

**AKD Prinsen van Wijmen – Berghout verzet (juridische zaken),
2005**

Document	Opmerkingen
Startdocument	x
Offerte-evaluatie	x
Gespreks- en overlegverslagen met betrekking tot de levering	Stukken m.b.t. de verschillende processtappen rondom de zaak Berghout.
Contract	x
Urenverantwoording van de leveranciers	Zie bij facturen.
(Advies)resultaten	Uitwerkingen van de zaak Berghout
Evaluaties	x
Facturen	Overzichten van gewerkte uren gespecificeerd naar soort (telefonische contactmomenten, geleverde adviezen etc.).

Toelichting:

Het dossier bevat stukken van de verschillende processtappen rondom de zaak Berghout. Het dossier bevat geen documenten met betrekking tot de opdrachtverlening. Wellicht is het feit dat het de huisadvocaat betreft hiervan de reden. Er wordt reeds een aantal jaren met deze advocaat zaken gedaan en zodoende wordt niet bij iedere zaak wederom de inhuurprocedure gevolgd. Er is echter geen officieel raamcontract met deze advocaat, dus zou per juridische casus de inhuurprocedure wel moeten worden doorlopen. Hoewel de inschakeling van een juridisch adviseur sterk wordt beïnvloed door de processtappen die de wederpartij zet, mag in het projectdossier informatie omtrent de inzet worden verwacht. Hierbij is van belang dat binnen de Algemene Wet Bestuursrecht geen verplichte procesvertegenwoordiging en procuraat is gesteld.

x = niet in projectdossier aangetroffen

Het Consulaat – Advieswerk leerlingenvervoer, 2006

Document	Opmerkingen
Startdocument	x
Offerte-evaluatie	x
Gespreks- en overlegverslagen met betrekking tot de levering	x
Contract	Opdrachtbevestiging van het consulaat voor een uitgevoerd onderzoek uit 2007. De opdrachtbevestiging voor het onderzoek uit 2006 ontbreekt.
Urenverantwoording van de leveranciers	x
(Advies)resultaten	- Onderzoek 'Klanttevredenheid leerlingenvervoer' uitgevoerd door het Consulaat - Aanbiedingsbrief aan raadsleden behorende bij het onderzoek.
Evaluaties	x
Facturen	x

Toelichting:

Het dossier voorts de volgende documenten:

- Rapport 'Chauffeursonderzoek' uitgevoerd door het Consulaat
- Reglement leerlingenvervoer gemeente Moerdijk
- Informatiebulletin leerlingenvervoer gemeente Moerdijk

Het betreft hier documenten die wellicht als achterliggende informatie gebruikt zijn voor het onderzoek. Deze documenten zijn niet van belang voor de volledigheid van het inhuurdossier. Geconcludeerd kan worden dat het hier dan ook geen inhuurdossier betreft. Het dossier bevat meer achterliggende informatie betreffende het onderzoek dan over het doorlopen inhuurtraject.

x = niet in projectdossier aangetroffen

Lysias Advies – Organisatieonderzoek, 2007

Document	Opmerkingen
Startdocument	Aanwezig
Offerte-evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> - Offerteaanvraag (plus de algemene inkoopvoorwaarden van gemeente Moerdijk) - Offerte-evaluatie - Offerte + de aanbiedingsbrief van Lysias Advies (de bijlagen van de offerte ontbreken). De overige offerten zitten het dossier 'niet-ge Gund' en wordt op dit moment bewaard bij het inkoopbureau.
Gespreks- en overlegverslagen met betrekking tot de levering	x
Contract	Opdrachtbevestiging
Urenverantwoording van de leveranciers	x
(Advies)resultaten	Definitieve rapport uitgevoerd door Lysias Advies
Evaluaties	x
Facturen	x

Toelichting:

Het betreft hier het dossier 'ge Gund'. Hierin zit alleen de informatie m.b.t. het offertetraject van de 'ge Gund' leverancier Lysias Advies. In Moerdijk wordt de informatie m.b.t. de aangeschreven bureaus aan wie de opdracht niet is ge Gund opgeborgen in het dossier 'niet-ge Gund'. Middels de *offerte*-evaluatie (niet zijnde de projectevaluatie) is wel duidelijk te herleiden welke andere bureaus zijn aangeschreven en wat de reden is voor het gunnen van de opdracht aan Lysias Advies.

x = niet in projectdossier aangetroffen

Oranjewoud – Inhuur externe projectleider Waterfront, 2005

Document	Opmerkingen
Startdocument	Startdocument (plan van aanpak, 'programma van eisen')
Offerte-evaluatie	- Offerteaanvraag - Nota van inlichtingen (achterliggende informatie behorende bij offerteaanvraag) - Offerte van Oranjewoud
Gespreks- en overlegverslagen met betrekking tot de levering	x
Contract	Opdrachtbevestiging
Urenverantwoording van de leveranciers	x
(Advies)resultaten	x
Evaluaties	x
Facturen	x

Toelichting:

Het betreft hier het dossier 'gegund', hierin zit alleen de informatie m.b.t. het offertetraject van de 'gegunde' leverancier Oranjewoud. Uit dit dossier dient wel duidelijk te blijken welke andere bureaus zijn aangeschreven en wat de reden is voor de keus van Oranjewoud. In dit dossier ontbreekt echter de offerte-evaluatie waardoor deze informatie uit dit dossier niet is af te leiden. Het is dus niet vast te stellen of het inhuurtraject naar de regels van het inhuurbeleid uit 2003 is gelopen.

In de ambtelijke reactie in het kader van het ambtelijk wederhoor wordt aangegeven dat maandelijks externe projectleiders via voortgangsgesprekken op hun functioneren worden beoordeeld. Gegevens over deze gesprekken ontbreken in de dossiers. Bij (tussentijdse) evaluaties, waarop hier wordt gedoeld, is het raadzaam om deze schriftelijk in het projectdossier vast te leggen, inclusief de afspraken die op basis van deze voortgangsgesprekken worden gemaakt.

x = niet in projectdossier aangetroffen

Eiffel – Inhuur projectleider P&G, 2007

Document	Opmerkingen
Startdocument	Meldingsformulier tijdelijke ingehuurd personeel
Offerte-evaluatie	x
Gespreks- en overlegverslagen met betrekking tot de levering	x
Contract	Orderverlening
Urenverantwoording van de leveranciers	x
(Advies)resultaten	x
Evaluaties	x
Facturen	x

Toelichting:

Het meldingsformulier geeft als reden van de inhuur dat het tot en met april gaat om vervanging van een personeelslid. Na april zou het gaan om een capaciteitsprobleem. Het betreft in deze dan ook een dossier tijdelijk inhuur van personeel. Tijdelijke inhuur valt buiten het bereik van dit onderzoek, waardoor dit dossier niet nader is bekeken. Bij het uitkiezen van de dossiers voor de casestudie is gebruikt gemaakt van financiële overzichten. Uit deze overzichten wat het niet mogelijk rechtstreeks te herleiden van welke inhuurcategorie sprake was. Vastgesteld wordt dat in het financiële systeem geen duidelijke en eenduidige termen worden gebruikt voor de verschillende vormen van inhuur.

x = niet in projectdossier aangetroffen

Twijnstra Gudde – Quick scan Port of Brabant, 2006

Document	Opmerkingen
Startdocument	x
Offerte-evaluatie	- Offerteaanvraag - Offerte van Twijnstra Gudde
Gespreks- en overlegverslagen met betrekking tot de levering	x
Contract	x
Urenverantwoording van de leveranciers	x
(Advies)resultaten	x
Evaluaties	x
facturen	x

Toelichting:

In de offerte wordt ingegaan op een eerder gevoerd gesprek tussen de gemeente en Twijnstra Gudde. Het vermoeden bestaat dat hier onderhands enkelvoudig een opdracht is verleend nadat een gesprek heeft plaatsgevonden tussen de twee partijen. Gezien de omvang van de opdracht (€ 37.500,-) en het ontbreken van een B&W-besluit waarin wordt besloten af te wijken van de inkoopprocedure, is dit in strijd met het inhuurbeleid. Echter, gezien het feit dat in gemeente Moerdijk een methode wordt gebruikt waarbij de gegunde-dossiers gescheiden zijn van de niet-gegunde dossiers, kan het ook zijn dat er wel degelijk drie offerten zijn aangevraagd. Dit zou dan moeten blijken uit de offerte-evaluatie. Deze ontbreekt echter. Geconcludeerd kan worden dat het gegunde inhuurdossier niet alle vereiste informatie bevat.

In de ambtelijke reactie in het kader van het wederhoor wordt aangegeven dat sprake is van een opdracht van de stuurgroep Port of Brabant, bestaande uit bestuurders van de gemeente Moerdijk en de provincie Noord-Brabant. Er is volgens het ambtelijk wederhoor derhalve sprake van een gezamenlijke opdracht van de provincie en de gemeente. Stukken over het inhuurtraject zijn derhalve niet gearchiveerd in het projectdossier met betrekking tot de quick scan, maar het dossier van het project "120.Port of Brabant".

x = niet in projectdossier aangetroffen

Hofmann – Onderzoek en advisering (directieteam), 2007

Document	Opmerkingen
Startdocument	x
Offerte-evaluatie	x
Gespreks- en overlegverslagen met betrekking tot de levering	x
Contract	x
Urenverantwoording van de leveranciers	x
(Advies)resultaten	Definitieve eindrapport
Evaluaties	x
facturen	x

Toelichting:

Het dossier bestaat alleen uit het definitieve eindrapport. Informatie betreffende het inhuurtraject is niet aanwezig.

x = niet in projectdossier aangetroffen

Bijlage 3 Geraadpleegde documenten

Nr.	Omschrijving
1	Begroting 2005 Begroting 2006 Begroting 2007 Begroting 2008
2	Besluitnota directie team 7 maart 2006 inzake "Wijzigen werkwijze inhuurcontracten"
3	1e Bestuursrapportage 2005 2e bestuursrapportage 2005 2e Bestuursrapportage 2006 1e Bestuursrapportage 2007 2e Bestuursrapportage 2007
4	Collegewerkprogramma
5	Commissiestukken commissie bestuur en middelen 2003 Commissiestukken commissie bestuur en middelen 2006
6	Eindrapport rekenkameronderzoek "Inzet externe bureaus" 8 juli 2003
7	Inkoop- en aanbestedingsprocedure Gemeente Moerdijk (25 september 2003)
8	Interne spelregels inhuur (intranetdocument) 2007
9	Jaarrekening 2004, incl. accountantsverklaring Jaarrekening 2005, incl. accountantsverklaring Jaarrekening 2006, incl. accountantsverklaring
10	Managementletter tussentijdse controle 2007
11	Mandatenlijst 2007
12	Organogram gemeente Moerdijk, incl. portefeuilleverdeling
13	Plan van aanpak uitwerking aanbevelingen
14	Rekenkameronderzoek inzet externe bureaus, maart 2004
15	Raadsbesluit 25 september 2003
16	Raadsstukken 2003 Raadsstukken 2006
17	Verslag raadsvergadering 7 juli 2003 Verslag raadsvergadering 1 december 2005 Verslag raadsvergadering 22 juni 2006 Verslag raadsvergadering 21 juni 2007 Verslag raadsvergadering 1 november 2007 Verslag raadsvergadering 8 november 2007

Projectdossiers	
1	RBOI - Haalbaarheidsonderzoek/-studie zeehaventerrein (2006)
2	AKD Prinsen van Wijmen - Berghout verzet (juridische zaken) (2005)
3	Het Consulaat BV - Advieswerk leerlingenvervoer (2006)
4	Lysias Advies - Organisatieonderzoek (2007)
5	Oranjewoud - Inhuur externe projectleider Waterfront (2005)
6	Eiffel - Inhuur projectleider P&G (2007)
7	Twijnstra & Gudde - Quick Scan Port of Brabant (2006)
8	Hofmann - Onderzoek en advisering (directieteam) (2007)

Bijlage 4 **Aanbevelingen** **Rekenkamercommissie** **2003**

De rekenkamer adviseert de gemeenteraad het college de volgende aanbevelingen te doen:

1. Gezien de conclusies, die getrokken zijn ten aanzien van de archivering is een goede procesbeschrijving te maken van deze archivering waarbij de verantwoordelijkheid van de projectleiders als hoofdverantwoordelijken vastligt. De procesvorming zal er op gericht moeten zijn, dat projecten eenduidig onder leiding van de projectleider in één dossier worden opgeborgen, zodat de samenhang van de processen duidelijk herkenbaar is ook voor derden. (planning en control).
2. Voor een adequate beoordeling van de uitbesteding is een kritische evaluatie bij te houden van eigen afdelingsplanningen, die gematcht worden met de werkelijke tijdsbesteding (planning en control).
3. Kritisch zal moeten worden bezien of de eigen kennis toereikend is of niet. De adviesaanvragen zullen dan ook moeten worden gericht op het overdragen van kennis, zodat van nieuwe projecten geleerd wordt / of dat met de aanwezige kennis aan adviezen goed gevolg kan worden gegeven. (planning en control).
4. Voor een betere communicatie met de raad en het college is een vast onderdeel op te nemen in de beleidscyclus waarbij de voortgang van de belangrijkste externe opdrachten via bijvoorbeeld maraps en beraps worden opgenomen (planning en control).
5. De controlerol van de gemeente bij elke opdracht te evalueren door hierbij in beeld te brengen:

Vooraf:

- De verantwoording van de projectleider, de betrokken afdelingshoofden in de wijze waarop kwantiteit en kwaliteit in beeld gebracht zijn voor het aangeven van de mogelijkheden van zelf doen of uitbesteden.
- Het in beeld hebben van de prognose van de benodigde eigen aanvullende capaciteit. De eigen kosten van aanvullende begeleiding kunnen bijvoorbeeld te hoog zijn om tot uitbesteding over te gaan. Het kader hiervoor zal gevonden moeten worden in bijgewerkte afdelingsplannen versus werkvoorraad.
- De inplanning in het traject en de aansturing van inkoop.

Achteraf:

- Het aangeven van de wijze van kennisoverdracht door aan te geven, dat deze gearchiveerd is of dat bij ontbrekende kennis opleidingen zijn ingebouwd.
 - Bij het evalueren van het project ook de rol van de projectleider en inkoper betrekken.
 - Aangeven of dat het uiteindelijke doel van de opdracht bereikt is en of vervolgoopdrachten zijn opgenomen in de verdere planning van de organisatie.
6. Ten behoeve van het strikt volgen van het handboek centrale inkoop een checklist aanleggen die bij elke uitbesteding ingevuld moet worden. Deze zal ook door de budgethouder bij elke inkoop gevolgd moeten worden ook al hoeft hij hiervoor geen extra kredieten aan te vragen. Deze checklist zal onderdeel uit moeten maken van de interne controle. (planning en control).

Tenslotte adviseert de rekenkamer de raad voor zichzelf alvast een volgend onderzoek van de rekenkamer te plannen om hetzelfde onderzoek over aantal jaar nogmaals te doen.