

Inhuur externen

Gemeente Roosendaal

Eindrapportage

24 december 2009

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	5
1.1	Aanleiding en achtergrond.....	5
1.2	Doel van het onderzoek	5
1.3	Onderzoeksopzet	6
2	Aanpak en onderzoeksverloop.....	7
2.1	Inleiding.....	7
2.2	Begrippenkader en afbakening onderzoeksterrein	7
2.3	Normenkader	8
2.4	Afbakening naar onderzochte tijdsperiode	8
2.5	Inventarisatiefase	9
2.6	Onderzoeksfase	9
2.7	Rapportagefase	10
3	De aanbevelingen uit 2001.....	11
3.1	Algemeen	11
3.2	De uitvoering van de aanbevelingen van de voormalige Rekenkamer- commissie uit 2001	11
4	Beleid en organisatie met betrekking tot de inhuur van externen	13
4.1	Algemeen	13
4.2	De ontwikkeling van beleid	13
4.3	Zelf doen versus uitbesteden	15
4.4	De ontwikkeling van de inkoopfunctie	16
4.5	Eerdere onderzoeken.....	17
4.6	Drempelbedragen inkoop aanbestedingsprocedure voor diensten	18
5	De werking in de praktijk.....	21
5.1	Algemeen	21
5.2	Inhuurvolumen door de jaren heen.....	22
5.2.1	De onderzoeksperiode 1999 - 2008.....	22
5.2.2	1999 - 2000 (bron: rekenkamerrapport 2001).....	23
5.2.3	2001 - 2005 (op basis van gegevens financiële administratie)	24
5.2.4	2006 - 2008	24
5.2.5	Bevindingen.....	25
5.3	Casuïstiek.....	26
5.3.1	De bekendheid van de organisatie met het beleid inhuur externen	27
5.3.2	De kosten van inhuur	28
5.3.3	Beslissing	30
5.3.4	Interne capaciteit en kennisoverdracht	31
5.3.5	Opdracht.....	31
5.3.6	Inzicht	32
5.3.7	Evaluatie	32
5.3.8	Projectdossier	32
5.4	De transparantie van de financiële informatie	33
5.5	Budgettaire aspecten.....	34
5.5.1	Algemeen	34
5.5.2	Inhuur algemene dienst	34
5.5.3	Plankosten.....	35

6	Informatievoorziening aan de gemeenteraad.....	39
7	Conclusies en aanbevelingen.....	41
7.1	Conclusies	41
7.1.1	Algemeen	41
7.1.2	Het inhuurbeleid	42
7.1.3	De werking in de praktijk	42
7.1.4	De informatievoorziening aan de raad	44
7.2	Aanbevelingen.....	44
7.2.1	Algemeen	44
7.2.2	Beleid en uitvoering	45
8	Reactie college	47
9	Nawoord	51
Bijlagen		
	Bijlage 1 Normenkader	53
	Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen.....	57
	Bijlage 3 Geraadpleegde documenten.....	59
	Bijlage 4 Aanbevelingen Rekenkamercommissie 2001	61
	Bijlage 5 Processchema inhuur derden	63
	Bijlage 6 Vragenlijst	67

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

De uit de gemeenteraad van Roosendaal gevormde auditcommissie heeft de Rekenkamer West-Brabant verzocht onderzoek te doen naar het onderwerp "inhuur externen". De Rekenkamer heeft met het oog op de betekenis van inhuur van externen voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de gemeentelijke organisatie besloten dit onderwerp op te nemen in het onderzoeksprogramma 2009.

Naast het inhoudelijke belang is het onderzoek ook interessant omdat al eerder, in 2001, door de toenmalige rekenkamercommissie van de gemeente Roosendaal onderzoek werd gedaan naar dit onderwerp.

Dit onderzoek heeft destijds geresulteerd in het eindrapport "Inzet externe bureaus" en leverde (samengevat) aanbevelingen op met betrekking tot:

- het duidelijk uitlijnen en omschrijven van de diverse verantwoordelijkheden bij externe opdrachten in de definitiefase;
- het aanvragen van minimaal twee offertes en het beargumenteren van afwijkingen van deze basisregel;
- het opstellen van een protocol dat gevolgd moet worden bij het aangaan van externe opdrachten;
- het nader uitlijnen van de organisatie van de inkoopfunctie bij externe inhuur;
- het (nog eens) onderscheiden en vaststellen van de ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheden;
- de investering in de ontwikkeling van vaardigheden van medewerkers/projectleiders die met externen te maken hebben;
- het verantwoorden van externe inhuur via verantwoordingsrapportages;
- het zorgen voor draagvlak voor en communicatie over de werkwijze bij inhuur en het borgen van opdrachtresultaten;
- het bij opdrachtformulering prognosticeren van de benodigde in te zetten interne capaciteit.

De gemeenteraad heeft in de raadsvergadering van 27 september 2001 deze aanbevelingen overgenomen en het college heeft de raad in dezelfde vergadering toegezegd met voorstellen te komen.

In de raadsvergadering van 27 september 2001 besluit de gemeenteraad het college "uit te nodigen binnen zes maanden met voorstellen te komen met betrekking tot de in het rapport onder 7.2 genoemde aanbevelingen". In het samenvattend verslag staat vermeld: "Desgevraagd heeft de burgemeester toegezegd dat het college van B&W de uitnodiging om nog in deze regeerperiode met voorstellen te komen m.b.t. de in het rapport onder 7.2 genoemde aanbevelingen graag wil aanvaarden. In concreto betekent dit dat dit uiterlijk in de raadsvergadering van 28 februari 2002 zal zijn."

1.2 Doel van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is de gemeenteraad van Roosendaal 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.

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt:

"In hoeverre is de inhuur van externen in de gemeente Roosendaal als effectief, doelmatig en transparant aan te merken?"

De Rekenkamer heeft daar drie deelvragen aan verbonden:

1. *"Op welke wijze heeft de gemeentelijke organisatie uitvoering gegeven aan de aanbevelingen die de voormalige rekenkamercommissie heeft geformuleerd met betrekking tot de inhuur van externen?"*
2. *Is (mede) op grond daarvan een gestructureerd proces met betrekking tot de inschakeling van externe bureaus tot stand gekomen?"*
3. *Is de gemeenteraad zodanig geïnformeerd over de voortgang van deze verbeteracties, c.q. de feitelijke ontwikkelingen met betrekking tot de inhuur van externen, dat de raad in staat is gesteld om invulling te geven aan zijn controlerende functie?"*

1.3 Onderzoeksopzet

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

Voor het opstellen van een analyse van de ontwikkeling van de inhuurvolumes is gebruik gemaakt van de door de gemeente Roosendaal beschikbaar gestelde informatie over betalingen aan derden in het kader van inhuur. Voor de berekeningen over de jaren 1999 en 2000 is het rekenkameronderzoek uit 2001 als bron gebruikt. De overzichten over de jaren 2001 tot en met 2005 zijn door de onderzoekers opgesteld aan de hand van de door Roosendaal beschikbaar gestelde gegevens. Voor de inhuurtotalen over de jaren 2006 tot en met 2008 hebben de door de inkoopadviseurs van de gemeente Roosendaal beschikbaar gestelde jaaroverzichten als bron gediend.

Het onderzoek is uitgevoerd in drie stappen.

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

Om een beeld te krijgen van de implementatie van de aanbevelingen uit 2001 en de werking in de praktijk, is als *tweede stap* de documentenanalyse verrijkt met informatie vanuit interviews met enkele ambtelijk verantwoordelijken. In deze stap is ook onderzoek gedaan naar de werkwijze in de praktijk op basis van casuïstiek. De werking in de praktijk is in hoofdzaak beoordeeld aan de hand van een schriftelijke vragenlijst, waarbij ook gericht is gekeken naar de documenten die specifiek op de onderzochte inhuurcases betrekking hadden. Deze methodiek is ook door de toenmalige rekenkamercommissie in 2001 gehanteerd.

In de laatste (*derde*) *stap* van het onderzoek is de bevindingenrapportage (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.

Vervolgens is het conceptrapport voor bestuurlijk wederhoor aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders, teneinde haar bestuurlijke reactie op het conceptrapport te vernemen.

2 Aanpak en onderzoeksverloop

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een weerslag van de aanpak en het verloop van het onderzoek. Ook zijn de drie stappen, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, nader uitgewerkt.

2.2 Begrippenkader en afbakening onderzoeksterrein

Bij inkoop en aanbesteding wordt in zijn algemeenheid een onderscheid gemaakt naar werken, leveringen en diensten. Dit onderzoek richt zich op de categorie "inhuur externen" als onderdeel van "diensten".

Er zijn twee soorten inhuur te onderscheiden:

I Structurele inhuur: Dit betreft die vormen van inhuur waarvoor in de begroting structurele ruimte is opgenomen om derden in te huren ten behoeve van reguliere en/of periodiek terugkerende werkzaamheden. Dit kan nader worden gespecificeerd in de volgende drie categorieën:

1. Onderhoudscontracten, zoals voor onderhoud van groenvoorzieningen, wegen, ICT en technische installaties;
2. Uitbesteding van diensten, bijvoorbeeld cateringdiensten;
3. Periodiek terugkerende werkzaamheden waarvoor derden structureel (steeds opnieuw) worden ingehuurd, zoals:
 - a. Het snoeien van bomen;
 - b. Het opstellen van jaarverslagen;
 - c. De accountantscontrole.

Bij structurele inhuur is de principekeuze gemaakt van "niet zelf doen, maar uitbesteden".

II Incidentele inhuur: Dit betreft de inhuur van derden op incidentele basis. Hierbij zijn de volgende zeven categorieën te onderscheiden:

1. Vervanging in verband met ziekte en diverse verloven (in de praktijk zijn dat vaak uitzendbureaus voor uitvoerend personeel, detacheringbureaus voor middelbaar personeel en interim-bureaus voor managementfuncties);
2. Capaciteitsinhuur bij onvoorziene (niet-structurele) piekdruchte en/of in probleemsituaties;
3. Inhuur van specialistische deskundigheid (veelal, maar niet uitsluitend, betreft dit technische deskundigheid);
4. Interim-management;
5. Projectmanagement;
6. Onderzoeksopdrachten;
7. Adviesopdrachten.

De definitie van inhuur externen wordt, met *incidentele inhuur als basis*, als volgt geformuleerd:

"Derden die tijdelijk en onder aansturing van gemeentelijk personeel taken voor de gemeente vervullen."

Oftewel de hiervoor genoemde categorieën 1 t/m 7.

De tijdelijkheid en de aansturende rol van de gemeente is derhalve leidend. Ook daar waar de gemeente in eerste instantie kiest voor uitbesteden in plaats van zelf doen is deze definitie van toepassing, mits er sprake is van 'tijdelijkheid' en

'aansturing'. Uit de door de gemeente Roosendaal beschikbaar gestelde overzichten is overigens het onderscheid tussen structurele en incidentele inhuur niet (steeds) af te leiden. Naar individuele opdrachten bezien, zowel op basis van de financiële administratie als de casuïstiek, lijkt het veelal te gaan over incidentele inhuur, terwijl gezien de aard en de (sterk toegenomen) omvang sprake zou kunnen zijn van een structureel verschijnsel.

De inhuur van uitzendkrachten wordt in dit onderzoek wel benoemd en de kosten worden inzichtelijk gemaakt, maar in dit onderzoek ligt het accent met name op de overige categorieën. De inzet van stagiaires is geheel buiten het onderzoek gebleven.

Voor wat betreft de inhuur in categorie II, onder 1 en 2 zijn ten aanzien van de werking in de praktijk wel cases beoordeeld in de categorieën detachering en interim-management, maar niet in de categorie uitzendbureaus.

2.3 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 2001 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 zodanig is geïnformeerd over de uitvoering van de aanbevelingen uit 2001, dat de raad zijn controlerende functie kon uitoefenen.

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

2.4 Afbakening naar onderzochte tijdsperiode

Het onderzoek naar de implementatie van de rekenkamercommissie-aanbevelingen uit 2001 en de kwaliteit van de inhuurbeleidskaders richt zich op de jaren 2001 tot en met 2008. Gestreefd is de indeling in inhuurcategorieën te hanteren op de wijze zoals deze onder 2.2 is gedefinieerd. Dit bleek niet consequent mogelijk, omdat uit de financiële inhuurgegevens van de gemeente Roosendaal niet altijd kon worden afgeleid of het, zoals in de definitie geformuleerd, structurele of incidentele inhuur betrof. Ook de aard van de inhuur was niet altijd exact te herleiden.

Het onderzoek spitste zich voor wat betreft het inhuurvolumen toe op de jaren 2001 tot en met 2008. Voor wat betreft de werking in de praktijk zijn vooral de jaren 2006, 2007 en 2008 beoordeeld.

Inhuurtrends

Dit onderzoek rapporteert ook over inhuurtrends in Roosendaal. De belangrijkste trendweergave betreft de inhuurvolumes op jaarbasis van 1999 tot en met 2008. Het zichtbaar maken van een meerjarentrend op het niveau van afdelingen en/of inhuurcategorieën bleek niet mogelijk. Het inzichtelijk maken van inhuurkosten op afdelingsniveau, zoals de rekenkamercommissie in 2001 deed, kon niet worden doorgezet, omdat de ambtelijke organisatie van Roosendaal sindsdien verschillende structuurwijzigingen heeft ondergaan en zo niet-vergelijkbare grootheden zouden ontstaan. De huidige organisatie-inrichting van Roosendaal wijkt substantieel af van destijds.

Casusonderzoek

In het kader van dit onderzoek zijn alle van 2001 tot en met 2008 uitgegeven bedragen per leverancier getotaliseerd, waarna het onderzoek zich toespitste op de jaren 2006, 2007 en 2008. Het casusonderzoek beperkte zich tot 2007 en 2008. De belangrijkste reden voor deze beperking is de relevantie van bevindingen. Casuïstiek uit het laatste deel van de onderzoeksperiode biedt een zo actueel mogelijk inzicht in de stand van zaken. Daar komt bij dat in het breder perspectief van inkoop en aanbesteding in voorgaande jaren in opdracht van het college van burgemeester en wethouders eerder onderzoek is gedaan, waarbij ook inhuurdossiers uit 2006 en 2007 zijn beoordeeld.

Zoveel mogelijk inhuurcategorieën (zie 2.2) konden worden betrokken bij het dossieronderzoek. Onderzocht zijn vier cases over 2007, drie cases die startten in 2007 en doorliepen in 2008 en dertien cases over 2008.

De dossiers zijn daarbij zo geselecteerd dat ze waar mogelijk over meerdere beleidsterreinen van de organisatie van de gemeente Roosendaal zijn verdeeld. Een aantal leveranciers heeft over de onderzochte jaren meer dan één dienst geleverd. Van een dergelijke leverancier is doorgaans één dienst nader onderzocht. Bij de uitvoering van het onderzoek is het normenkader gehanteerd, zoals beschreven in bijlage 1 en is gebruik gemaakt van een schriftelijke vragenlijst, die als bijlage 6 bij dit rapport is gevoegd.

Door de onderzoekers is gebruik gemaakt van verschillende documenten om te kunnen beoordelen of en hoe de aanbevelingen van de rekenkamercommissie uit 2001 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 bijlage 3 is een overzicht van de geraadpleegde documentatie opgenomen.

2.5 Inventarisatiefase

Op verzoek van de onderzoekers heeft de ambtelijke organisatie overzichten aangereikt van alle betalingen aan leveranciers met betrekking tot inhuur van externen over de jaren 2001 tot en met 2008. De onderzoekers hebben, op basis van deze overzichten, de gegevens zelf beoordeeld en de betalingen per leverancier nader getotaliseerd en geordend.

Vervolgens is bepaald van welke leveranciers een dienst aan een nadere toets 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 richtten op een specifiek beleidsterrein, bijvoorbeeld bestemmingsplanadvisering, een te eenzijdig beeld van het inhuurbeleid zou worden verkregen. In de inventarisatiefase zijn ook nog aanvullende beleidsdocumenten verzameld en bestudeerd.

Op de onderzochte cases wordt teruggekomen in hoofdstuk 5 (werking in de praktijk).

2.6 Onderzoeksfase

In de onderzoeksfase zijn, op basis van de uitkomsten van de inventarisatiefase, enkele interviews gehouden, zowel betreffende de beleidskaders en de implementatie van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie uit 2001 als met betrekking tot de actuele inhuurpraktijk.

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

In deze onderzoeksfase zijn ook documenten bestudeerd ter toetsing van de afspraken die de gemeenteraad en het college van B&W op 27 september 2001 met elkaar hebben gemaakt over de aanbevelingen van de voormalige rekenkamercommissie inzake het inhuurbeleid.

De Rekenkamer spreekt zijn waardering uit over de medewerking van de ambtelijke organisatie. De medewerking betrof zowel het tijdig beschikbaar stellen van financiële gegevens en beleids- en uitvoeringsdocumenten, als de verspreiding en de invulling van schriftelijke vragenlijsten en het daar aan toevoegen van documentatie. Deze onderzoeksfase nam meer tijd in beslag dan was voorzien. In eerste instantie was dit vooral een gevolg van de planning van informatieverzameling en de invulling van vragenlijsten in een periode waarin veel van verloffaciliteiten gebruik werd gemaakt (Koninginnedag, Hemelvaart, Pinksteren).

Begin juli 2009 heeft de Rekenkamer op grond van de tot dan toe verkregen inzichten geconstateerd dat een verdieping nodig was met betrekking tot de budgettaire aspecten van de aan inhuur van externen verbonden kosten.

Dit heeft van de ambtelijke organisatie in de zomermaanden extra aanvullende inzet gevraagd. De Rekenkamer heeft de wijze waarop hieraan is meegewerkt als constructief ervaren.

2.7 Rapportagefase

Deze rapportage bevat de feitelijke informatie zoals deze is aangetroffen in de dossiers en nader zijn toegelicht in gesprekken. Overeenkomstig het onderzoeksprotocol is het conceptrapport 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 conceptrapport 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 8).

3 De aanbevelingen uit 2001

3.1 Algemeen

In de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 worden de onderzoeksbevindingen gerapporteerd. Het onderhavige hoofdstuk richt zich overeenkomstig het normenkader (bijlage 1) op de uitvoering van de aanbevelingen van de voormalige Rekenkamercommissie uit 2001.

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 komen de bevindingen aan de orde met betrekking tot respectievelijk de ontwikkeling van beleid, de werking in de praktijk en de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

3.2 De uitvoering van de aanbevelingen van de voormalige Rekenkamercommissie uit 2001¹

Norm

Het college heeft op adequate wijze uitvoering gegeven aan de door de voormalige rekenkamercommissie geformuleerde en vervolgens door de raad vastgestelde aanbevelingen.

Bevindingen

- In de raadsvergadering van 27 september 2001 heeft de gemeenteraad de aanbevelingen van de rekenkamercommissie overgenomen. Het college heeft toegezegd om uiterlijk 28 februari 2002, dus in dezelfde bestuursperiode, met voorstellen te komen.
- Het college heeft geen uitvoering gegeven aan de afspraak dat de aanbevelingen zouden worden uitgewerkt in een voorstel, cq. heeft niet als reactie op de aanbevelingen daarop aansluitende maatregelen getroffen.
- Er heeft geen control, ambtelijk nog bestuurlijk, op het nakomen van de collegetoezegging uit september 2001 plaats gevonden.
- Het rekenkameronderzoek is "snel vergeten". Mogelijk speelt hierbij een rol dat de deadline van de toezegging (28 februari 2002) vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2002 verstreek, waarna het rekenkamerrapport en de daarover gemaakte afspraken uit de aandacht zijn verdwenen.
- Het valt bijzonder op dat in 2001, gelijktijdig met de behandeling van het rekenkamerrapport, een nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleidskader werd opgesteld en dat dit twee maanden later, in november 2001, door de gemeenteraad is vastgesteld. Noch de gemeenteraad, noch het college van B&W, noch de ambtelijke organisatie, heeft de relatie gelegd met het rekenkamerrapport. Het in november 2001 geactualiseerde beleidskader is dus niet getoetst aan de aanbevelingen van de rekenkamercommissie, zoals door de raad op 27 september 2001 overgenomen, terwijl dit wel mocht worden verwacht.

De aanbevelingen uit 2001 zijn inmiddels deels gedateerd. Om een voorbeeld te noemen: de rekenkamercommissie adviseert in 2001 om bij inhuur voortaan twee offertes aan te vragen. Deze aanbeveling is door de werkelijkheid ingehaald: er zijn adequate nieuwe regels opgesteld op basis van inzichten zoals deze anno 2009 mogen worden verwacht en die verder gaan dan het aanvragen van twee

¹ De aanbevelingen van de rekenkamercommissie uit 2001 zijn integraal opgenomen in bijlage 4.

offertes (soms drie of meer). Daarom worden in het vervolg niet de aanbevelingen uit 2001, maar het voor dit onderzoek opgestelde normenkader gehanteerd als basis voor toetsing van beleid en praktijk. Daarbij geldt wel dat alle elementen uit de in 2001 opgestelde aanbevelingen inhoudelijk onderdeel uitmaken van dit normenkader, zodat met de toetsing op het normenkader indirect ook een inhoudelijke toets op de in 2001 geformuleerde aanbevelingen plaats vindt.

In de hoofdstukken 4 en 5 komen alle elementen van de aanbevelingen uit 2001 terug.

4 **Beleid en organisatie met betrekking tot de inhuur van externen**

4.1 **Algemeen**

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gerapporteerd over het inhuurbeleid van de gemeente Roosendaal. De beleidsontwikkeling vanaf 1999 komt aan de orde, evenals de inhuurbeleidskaders zoals deze thans gelden. In het verlengde hiervan wordt ook ingegaan op de ontwikkeling van de inkoopfunctie en de uitvoeringsafspraken met betrekking tot de inhuur van externen.

4.2 **De ontwikkeling van beleid**

Norm

Er is een kader afgesproken wanneer tot inhuur mag worden overgegaan.

Inzichtelijk moet zijn hoe het college van B&W, cq. de ambtelijke organisatie, in de praktijk handelen conform de actuele kaders van het beleid inzake de inhuur van externen (als onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid) en zoals bedoeld in de aanbevelingen van de rekenkamercommissie in 2001. De aanbevelingen moeten zijn verwerkt in het beleidskader Inkoop- en aanbesteding gemeente Roosendaal.

Het inhuurbeleidskader schenkt derhalve aandacht aan:

- *De organisatie van de inkoop van externe diensten inhuur;*
- *Kwaliteitsaspecten van inhuurovereenkomsten;*
- *Verantwoording van college aan de gemeenteraad bij afwijkingen van beleidskaders;*
- *Inhuur als herkenbaar onderdeel van inkoop- en aanbesteding;*
- *Inhuuractie en inhuurevaluatie;*
- *Zelf doen versus uitbesteden;*
- *Drempelbedragen onderhandse, openbare en Europese aanbesteding.*

Bevindingen

Periode 1999 – 2003²

- *Op 27 mei 1999 stelde de gemeenteraad van Roosendaal de Kadernota inkoopbeleid vast. Deze kadernota is destijds door het college van B&W nader uitgewerkt in de beleidsnota "Richtlijnen aanbestedingsbeleid 1999 – 2003 gemeente Roosendaal". Deze richtlijnen betreffen vooral de interne organisatie / bedrijfsvoering.*

Uit de Richtlijnen aanbestedingsbeleid 1999 – 2003:

"Bij elke inkoopfunctie moet een ieder die zich binnen de gemeentelijke organisatie bezig houdt met het inkopen van producten of diensten of aanbesteden van werken met de leverancier overeenkomen dat de inkoopvoorwaarden van toepassing zijn op de inkooptransactie".

- *De effecten die destijds werden beoogd, betroffen zowel het professionaliseren van de inkoopfunctie als het verbeteren van de kwaliteit van contracten.*

² Zie ook de bevindingen zoals opgenomen in hoofdstuk 3.2.

- De gemeenteraad mandateerde bij raadsbesluit van 29 maart 2001 de bevoegdheid tot het ondertekenen van contracten aan het college van B&W, inclusief de bevoegdheid om af te wijken van de beleidskaders. Er zijn in die periode geen afspraken gemaakt over de verantwoording van de uitvoering van het mandaat door het college aan de gemeenteraad.

Periode 2003 – 2007

- In 2002 wordt het inkoopbeleid geëvalueerd. Dat leidt tot een aanpassing van de beleidskaders in 2003. Deze aanpassing betrof vooral de normbedragen voor de verschillende aanbestedingsvormen en vond mede plaats naar aanleiding van veranderingen in wet- en regelgeving.
- De aanpassingen hadden niet specifiek betrekking op het deelgebied inhuur van externen. Hoewel, gegeven de toezegging van het college inzake het implementeren van de aanbevelingen uit 2001, mocht worden verwacht dat het rekenkamerrapport bij deze evaluatie zou zijn betrokken, is dit niet gebeurd. Dit is temeer opvallend, daar de aanbevelingen van de rekenkamercommissie in 2001 heel goed in dit traject zouden hebben gepast.

Periode 2008 - heden

- In januari 2008 is de nota "Inkoopbeleid gemeente Roosendaal" vastgesteld, evenals een nieuw Inkoop- en aanbestedingsreglement. Het college van B&W had zowel tot doel de voorwaarden uit de tot dan toe geldende beleidskaders te actualiseren en de wetwijzigingen inzake inkoop- en aanbesteding te formaliseren, als bij te dragen aan het streven naar een professionele inkoopfunctie.
- De nieuwe Nota voldoet aan de voorwaarden die aan een eigentijds inkoop- en aanbestedingsbeleid gesteld mogen worden. Deze actuele beleidskaders zijn ook van toepassing op de inkoop en aanbesteding van diensten, en daarmee ook op de inhuur van externen.
- De gemeente Roosendaal formuleert het begrip diensten als volgt: "Alle door een opdrachtnemer te verrichten werkzaamheden, activiteiten en/of handelingen die niet betrekking hebben op een levering of werk". Het begrip "inhuur externen" is niet nader gedefinieerd.
- Het inkoopbeleid is vooral gericht op de inkoopactie (inhuuractie). Doelstelling is vooral dat wordt geleverd in overeenstemming met de interne administratieve en organisatorische procedures, ofwel de doelmatigheid. In trefwoorden:
 - o toepasselijkheid
 - o totstandkoming contract
 - o bepalingen over onderopdrachtnemers
 - o prijs en kwaliteit
 - o betaling
 - o ontbinding en
 - o uitzonderingen.
- Omdat het inkoopbeleid vooral is gericht op de tactische aspecten van het inkoopproces zijn de kaders van het inkoopbeleid niet toereikend voor een goede invulling van het opdrachtgeverschap. Tactische aspecten bieden geen kaders voor het beoordelen van de noodzaak, het inhoudelijk formuleren van de met de opdracht te realiseren resultaten, de aansturing en de toetsing van de met de opdracht bereikte resultaten. Het casusonderzoek bevestigt dat hierdoor geen adequate invulling kon worden gegeven aan deze elementen van goed opdrachtgeverschap (zie hoofdstuk 5.3).
- Er zijn geen richtlijnen opgesteld die betrekking hebben op het SMART formuleren van opdrachten/inhuurovereenkomsten. Door bij opdrachtverlening de doelstellingen en te verwachten prestaties niet SMART te

formuleren, ontbreekt het Roosendaal aan de mogelijkheid om op basis van die opdrachtformulering de inhoudelijke voortgang en de beoogde resultaten strak te bewaken en actief te sturen op een doelmatige en doeltreffende inhuur van externen.

Uit het Inkoop- en aanbestedingsreglement:

"Dit reglement is alleen van toepassing op de tactische inkoopactiviteiten, dat zijn de fasen 1 t/m 4 van het inkoopproces (inventariseren, specificeren, selecteren en contracteren). Door vooraf, samen met inkoop (de inkoopadviseurs), de wensen goed te inventariseren en te specificeren worden kosten bespaard tijdens het uitvoeringstraject."

4.3 Zelf doen versus uitbesteden

Bij de inhuur van externen mag worden verwacht dat in de regels is vastgelegd wanneer tot inhuur mag worden overgegaan. Centraal hierbij staat de vraag "zelf doen of uitbesteden" en de beleidsopvatting die de organisatie hierover heeft.

Voor hieromtrent geformuleerd beleid verwijst Roosendaal naar de nota "Samen op weg naar de 21^e eeuw"³. Deze nota dateert van oktober 1995 en beschrijft in hoofdlijnen het beeld van de nieuwe gemeente Roosendaal in het perspectief van de toen aan de orde zijnde gemeentelijke herindeling. Roosendaal formuleerde in dat perspectief een visie op de nieuwe gemeente, waarbij ook een "hoofdaandachtspunt" is geformuleerd inzake doelmatig en doeltreffend werken. Binnen dat kader is een principe-uitspraak gedaan over zelf doen of uitbesteden.

Uit "Samen op weg naar de 21^e eeuw":

"Bij de keuze tussen zelf doen of laten doen kiest de gemeente nadrukkelijk voor het principe: uitbesteden tenzij..... Dit "tenzij..." wil zeggen dat de "bewijslast" in principe bij het zelf doen ligt. Zelf doen bijvoorbeeld omdat inhoudelijke of financiële argumenten daarvoor pleiten. Er zullen dus ook taken worden afgestoten als daar financieel geen voordeel mee verbonden is. Dit principe geldt voor alle taken: niet alleen voor de uitvoerende".

Bevindingen

- Het principebesluit "uitbesteden, tenzij....." is niet op tactisch/operationeel niveau per taaksoort nader uitgewerkt en van afwegingscriteria voorzien.
- Roosendaal beschikt thans niet over een voldoende actueel en uitgewerkt beleidskader om vast te kunnen stellen of de inhuur van externen in concrete situaties al dan niet past binnen de visie zoals deze organisatiefilosofie.
- Dit principe is in latere jaren niet nader getoetst aan of ingepast in herziene organisatie-uitgangspunten. De paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting bevat hierover ook geen verwijzingen of bepalingen. In de jaarrekeningen of andere documenten heeft evenmin verantwoording plaats gevonden over de met dit principe uit 1995 beoogde effecten. Zoals in het ambtelijk wederhoor is aangegeven gaat het bij de vraag "zelf doen of uitbesteden" veelal om politieke keuzes, waarbij meer zaken komen kijken dan alleen de scope van het onderhavige onderzoek dan wel de beleidsnota over inkoop en aanbesteding. Dit bevestigt het gemis aan beleidsvorming door en verantwoording aan de gemeenteraad.
- In de enkele malen herziene beleidsregels omtrent inkoop en aanbesteding, i.c. inhuur van externen, ontbreekt de verwijzing naar "Samen op weg naar de

³ Oktober 1995, informeel aangeduid als "het groene boekje"

- 21^e eeuw" (het zgn. "groene boekje") cq. de bevestiging of aanpassing van dit in 1995 geformuleerde uitgangspunt.
- Uit de documenten blijkt niet dat dit principe sinds 1995 gestructureerd onder de aandacht is gebracht van de voor inhuur verantwoordelijken (afdelingshoofden/budgethouders) als handelingskader voor inhuur.

4.4 De ontwikkeling van de inkoopfunctie

In 2001 beveelt de rekenkamercommissie aan de organisatie van de inkoop van externe opdrachten nader te onderzoeken en uit te lijnen waarbij onder andere aandacht wordt gevraagd voor de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de diverse actoren in dit inkoopproces.

Norm

In de organisatie van de inkoop van externe diensten inhuur is nader aandacht geschonken aan de rollen van:

1. *Budgethouder*
2. *Afdeling Control en de concerncontroller*
3. *Inkoopadviseur*
4. *Bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol*

Bevindingen

- In lijn met de bevindingen in de voorgaande paragraaf heeft Roosendaal geen professionaliseringstappen gezet die direct naar dit rekenkameronderzoek te herleiden zijn. In een afzonderlijk traject werden al wel de eerste initiatieven tot professionalisering genomen.
- De ontwikkeling sedert 1999 heeft tot en met 2006 nog tot onvoldoende resultaat geleid. De accountant heeft in deze periode in managementletters regelmatig aandacht gevraagd voor de organisatie van de inkoopfunctie (en daarmee ook de inhuur).
- In 2007 en 2008 zijn belangrijke stappen gezet. In 2007 vraagt de accountant aandacht voor "de implementatie van taken, rollen en verantwoordelijkheden". Over 2008 stelt de accountant vast dat de professionalisering, de voortgang en de resultaten op schema liggen en akkoord worden bevonden.
- Roosendaal hanteert nu het model van centraal gecoördineerde inkoop, dat is afgeleid van de thans geldende organisatieprincipes. Het inkoopproces is ingericht volgens het plan-do-act-check-principe. Het beleid is gericht op het zoveel mogelijk clusteren van gelijksoortige inkoopbehoeften. Roosendaal beoogt hiermee een optimaal aanbestedingsresultaat te behalen.
- Roosendaal heeft eigen inkoopadviseurs. Om hun onafhankelijkheid te waarborgen zijn deze functies geconcentreerd in een cluster bij de afdeling Advies en Ondersteuning. Noch uit de opzet van het inkoopproces, noch uit de onderzochte casuïstiek blijkt dat de inkoopadviseurs een inhoudelijke en/of toetsende rol vervullen. De Rekenkamer signaleert, dat de inkoopadviseurs:
 - o geen rol hebben bij de beleidsmatige toetsing "zelf doen of uitbesteden";
 - o evenmin vaststellen of deze beleidsmatige toetsing heeft plaats gevonden;
 - o ook niet adviseren ten aanzien van toepassing van de hardheidsclausule (afwijking van de onderhandse aanbestedingsregels);
 - o niet in een controlfunctie betrokken worden bij (tussentijdse) evaluaties en de beoordeling of inhuur heeft opgeleverd wat op basis van de overeenkomst mocht worden verwacht.

Volgens het organisatiemodel P-D-C-A (plan-do-check-act) is die verantwoordelijkheid ondergebracht bij de afdeling Control. In de onderzochte casuïstiek is echter ook niet gebleken dat deze toets door de afdeling Control plaats vindt.

- De afdelingshoofden zijn verantwoordelijk voor het juist en tijdig uitvoeren van inkoop-(inhuur-)trajecten. In de Nota inkoopbeleid januari 2008 zijn organisatie, rollen en verantwoordelijkheden van zowel de inkoopadviseurs als het management en de budgethouders vastgelegd.
- Het inkoopproces, en daarmee ook het inhuurproces, is sterk gericht op de inkoopactie (doelmatigheid) en in beduidend mindere mate op beoogde en bereikte resultaten (doeltreffendheid). Ook de beleidskaders en met name de uitvoeringsregels beperken zich tot en met de fase van contractering. De kaders betreffen niet de uitvoering, (tussentijdse) evaluatie en archivering (zie ook hoofdstuk 5).
- De Nota inkoopbeleid januari 2008 bevat kaders met betrekking tot de integriteit van bestuurders en ambtenaren. Deze zijn verder uitgewerkt in het Inkoop- en aanbestedingsreglement gemeente Roosendaal, januari 2008.
- In oktober 2007 is een "adviesgroep vacatures" ingesteld, waaraan ook tijdelijke inhuur ter overbrugging van vacatureperiodes wordt voorgelegd en waarin wordt getoetst aan beschikbare formatiegelden. De primaire taak van de adviesgroep betreft het adviseren over het vrijgeven van vacatures. Uit een evaluatienotitie 23 januari 2009 over het functioneren van de adviesgroep blijkt dat men via een nieuw werkproces "melding inhuur derden" wil bijdragen aan de beheersing van inhuur derden. Ter ondersteuning hiervan is een procesbeschrijving inhuur derden opgesteld (11 februari 2009, zie bijlage 5), die overigens uitsluitend geldt voor tijdelijke inhuur ter overbrugging van vacatures.
- Uit casuïsonderzoek blijkt dat Roosendaal bij inhuur ook gebruik maakt van de diensten van ZZP-ers (Zelfstandigen Zonder Personeel). Van de inhuur van ZZP-ers wordt geen registratie bijgehouden. Uit de beschikbaar gestelde informatie over betalingen aan derden inzake de inhuur van externen is evenmin af te leiden of al dan niet sprake is van inhuur van een ZZP-er. Daardoor kon niet worden beoordeeld of aan alle inhuurformaliteiten werd voldaan en of de fiscale aspecten die bij ZZP-inhuur een rol spelen zijn meegewogen.

4.5 Eerdere onderzoeken

Behalve het Rekenkameronderzoek uit 2001 zijn verschillende onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid van inkoop en inhuur uitgevoerd.

Onderzoek ex artikel 213A Gemeentewet (2005)

In 2005 betrof het een doelmatigheidsonderzoek op basis van de Verordening ex artikel 213A Gemeentewet. De voor inhuur relevante bevindingen uit dit onderzoek waren (samengevat):

- het ontbreekt aan een visie en aan richting;
- bekendheid met en kennis van het beleid ontbreekt bij de afdelingen;
- de regels worden niet overal nageleefd;
- op centraal niveau wordt de informatiebehoefte niet aangegeven;
- er is onvoldoende aandacht voor kennisoverdracht.

Accountantsonderzoek (2006 en 2007)

De accountant heeft in de managementletter 2006 gemeld dat er sprake was van risico's als gevolg van onvoldoende interne beheersing. Hij constateerde geen

afwijkingen van Europese en interne aanbestedingsrichtlijnen. Tegelijkertijd meldt de accountant dat er sprake was van kredietoverschrijdingen, grove raming van kredieten en het ontbreken van een raming van de eigen gemeentelijke inzet bij (o.a.) inhuur. De accountant beveelt met betrekking tot de jaarrekening 2006 aan de aanbestedingstrajecten transparanter te maken en zowel de toetsingsprocedure als het proces op naleving van de inkoopregeling te versterken.

In de managementletter 2007 rapporteert de accountant over het in gang gezette verbeter- en ontwikkeltraject. Hij signaleert dat er sprake is van een beleidsvisie op inkoop en dat de plannen voor de inrichting van een eigen inkooporganisatie gereed zijn.

Ten aanzien van 2008 stelt de accountant vast dat het verbetertraject en de professionalisering van de inkoopfunctie goed is doorgezet. Aanpak, voortgang en resultaten liggen op schema en worden akkoord bevonden.

De accountant heeft 15 inkoop nader onderzocht, waaronder ook inhuur. Hij stelt het volgende vast: *"Door het ontbreken van stukken is van veel, voornamelijk onderhandse aanbestedingen, achteraf niet vast te stellen of deze voldoen aan de interne aanbestedingsrichtlijnen. Wij adviseren u aandacht te schenken aan gestructureerde en eenduidige documentatie van inkooptrajecten"*.

De accountant adviseert *"deze bevindingen mee te nemen en verder af te wikkelen bij het interne onderzoek naar inkoop en aanbesteding, dat volgens de planning in het eerste kwartaal van 2009 wordt uitgevoerd"*.

Inkoopdiagnose Significant (2007)

In 2007 heeft adviesbureau Significant in opdracht van de gemeente Roosendaal een kwalitatieve inkoopdiagnose uitgevoerd. De belangrijkste aanbevelingen die dit onderzoek opleverde betroffen de efficiency van de inkoopfunctie. Ook kwaliteitsaspecten werden benoemd, waaronder controle op en verbetering van de naleving van contracten. De rapportage bevatte geen specifieke conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de inhuur van externen.

4.6 Drempelbedragen inkoop aanbestedingsprocedure voor diensten

Per 1 januari 2009 heeft de gemeente Roosendaal de volgende drempelbedragen voor aanbestedingsprocedures van diensten vastgesteld:

Leveringen en diensten (bedragen excl. BTW)	
Europees aanbesteden	≥ € 206.000,-
Openbaar aanbesteden	≥ € 150.000 tot € 206.000,-
Meervoudig onderhands (minimaal 3 offertes)	≥ € 50.000,- tot € 150.000,-
Enkelvoudig onderhands	Tot € 50.000,-

Bevindingen

- Het drempelbedrag voor enkelvoudige onderhandse aanbesteding is per 1 januari 2009 verhoogd van € 11.345,- tot € 50.000,- (collegebesluit 18 november 2008, gevolgd door een raadsmededeling). De gemeente Roosendaal wil hiermee "wat meer bewegingsruimte voor afdelingshoofden/budgethouders" creëren en noemt flexibiliteit, snelheid en efficiency-verbetering als belangrijkste voordelen. Roosendaal onderkent in het collegevoorstel de mogelijke risico's van "huisaannemers" en/of "geen optimale prijs/kwaliteitsverhouding".

- De gemeente ontnemt zich met de substantiële verhoging van het drempelbedrag voor eenvoudige onderhandse aanbesteding de gelegenheid tot concurrentiestelling, terwijl verhoudingsgewijs veel inhuur zich beperkt tot bedragen tot € 50.000,--. Voorts dient concurrentiestelling een doelmatigheidsbelang: indien er voldoende aanbieders op de markt zijn en waar geen sprake is van zgn. knelpuntproducten, bevordert het opvragen van meerdere offertes een doelmatige inkoop.

5 De werking in de praktijk

5.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de inhuurpraktijk in Roosendaal. Per gezichtspunt uit het normenkader wordt, op basis van onderzochte casuïstiek en overlegde vragenlijsten, aangegeven hoe Roosendaal in de praktijk vormgeeft aan de inhuurbeleidskaders. Ook de budgettaire kaders komen in dit hoofdstuk aan de orde.

Om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de uitgaven voor inhuur zijn drie bronnen geraadpleegd:

- a. het rekenkamerrapport uit 2001 (uitgaven periode 1999-2000);
- b. gegevens uit de financiële administratie (periode 2001-2008);
- c. gegevens uit een de inkoopadviseurs opgestelde analyse van de productgroep "adviseurs en flexibele arbeid" (2006-2008)

Bij de inventarisatie hebben zich enkele methodische vraagstukken voorgedaan die onderstaand kort worden toegelicht:

- a. in de onderzoeksopzet van de Rekenkamer (zie paragraaf 2.2.) is onderscheid gemaakt naar incidentele en structurele inhuur. Bij structurele inhuur gaat het om activiteiten waarvoor de principekeuze is gemaakt van "niet zelf doen, maar uitbesteden". In de organisatie en aansluitend de administratie van de gemeente Roosendaal wordt dit onderscheid niet gehanteerd. Bij de inventarisatie zijn vormen van inhuur die herkenbaar van structurele aard zijn (bijvoorbeeld onderhoudscontracten, accountantscontrole etc.) niet opgenomen. Daarmee is niet zeker gesteld dat in de opgenomen bedragen niet toch uitgaven voorkomen waaraan bij verdere analyse en besluitvorming mogelijk toch een structureel karakter kan worden toegekend. Zoals gesteld ontbreekt het binnen de gemeente aan een concreet afwegingskader waaruit zou blijken voor welke type uitgaven de principekeuze van "niet zelf doen, maar uitbesteden" is gemaakt.
- b. over de periode 2006-2008 zijn zowel gegevens beschikbaar uit de financiële administratie als uit de door de inkoopadviseurs opgestelde analyse van de productgroep "adviseurs en flexibele arbeid". In het kader van het onderzoek zijn bij beide registraties die posten geëlimineerd die op grond van de in dit onderzoek gehanteerde definities niet tot "inhuur externen" worden gerekend. Uit een vergelijking van beide registraties blijkt dat uit de inventarisatie van de inkoopadviseurs een aanmerkelijk hoger uitgavenniveau blijkt dan uit de gegevens van de financiële administratie. Dat duidt er op dat er ook uitgaven voor inhuur externen zijn gedaan die niet als zodanig in de financiële administratie zijn geboekt. Omdat voor de uitgaven in de periode 2001-2005 alleen de gegevens uit de financiële administratie beschikbaar zijn, is er uit een oogpunt van continuïteit voor gekozen om in de rapportage deze gegevens ook voor de periode 2006-2008 op te nemen. Daarnaast is separaat ook het uitgavenniveau zichtbaar gemaakt zoals dat blijkt uit de analyses van de inkoopadviseurs.
- c. Een afzonderlijk punt van aandacht betreft de uitgaven voor uitzendkrachten. In de onderzoeksopzet is er van uitgegaan dat de inhuur van tijdelijke arbeidskrachten voor uitvoerende werkprocessen wel wordt genoemd, maar niet nader wordt geanalyseerd. Hiermee wordt bedoeld op tijdelijke vervanging bij uitvoerende functies i.v.m. ziekte of vacatures, in de regel betreft dit inzet door tussenkomst van uitzendbureaus. Deze vormen van

inhuur zijn derhalve buiten beschouwing gelaten bij de hierna te bespreken cases.

Gezien het afwijkende karakter is er naar gestreefd om deze categorie ook qua uitgaven afzonderlijk in zicht te brengen. Daarbij is echter ook op dit punt een verschil geconstateerd in het geregistreerde uitgavenniveau op grond van de financiële administratie c.q. het (hogere) uitgavenniveau op grond van de analyse van de productgroep "adviseurs en flexibele arbeid". Nu in de administraties niet is uitgegaan van een uniforme definiëring en registratie is het niet haalbaar om op detailniveau de verschillen te beoordelen en aan te passen. In de onderstaande overzichten worden daarom de resultaten uit beide bronnen weergegeven.

Op grond van de bevindingen m.b.t. de dataverzameling wordt geconstateerd dat er binnen de gemeente Roosendaal geen eenduidige definiëring en registratie is van de uitgaven voor de inhuur van externen c.q. de daarbinnen te onderscheiden vormen van inhuur.

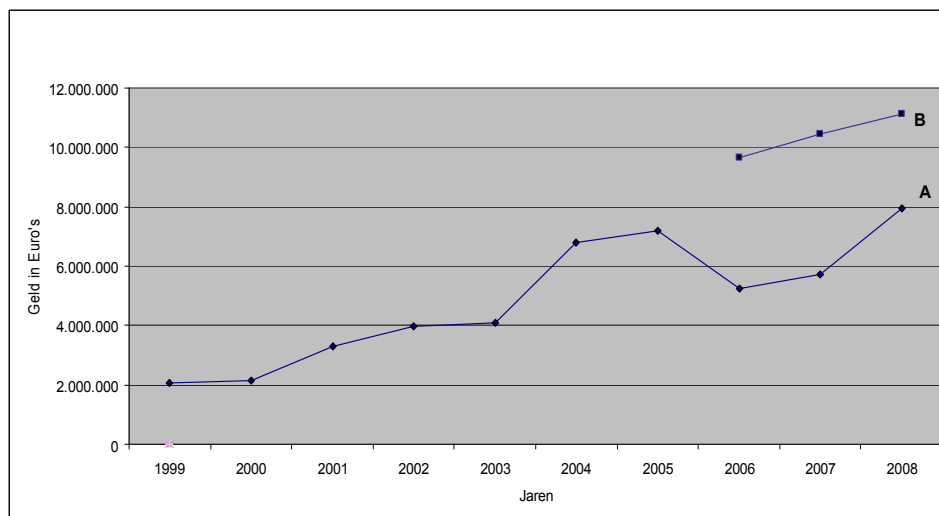
5.2 Inhuurvolumen door de jaren heen

5.2.1 De onderzoeksperiode 1999 - 2008

In deze paragraaf wordt ingegaan op een belangrijk doelmatigheids- en doeltreffendheidsaspect van inhuur, te weten de kosten. Er gaat veel geld in om en het is van belang zich te realiseren dat de middelen die worden ingezet ook daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de doelstellingen van de organisatie. De Rekenkamer wil inzicht verschaffen in de ontwikkeling van het volume van de inhuur door de jaren heen.

Inhuurtrend 1999 – 2008, inclusief uitzendkrachten, op basis van:

- A. inhuurgegevens financiële administratie t/m 2008
- B. inhuurgegevens inkoopanalyse inkoopadviseurs vanaf 2006 (voor toelichting zie 5.2.4)



Toelichting op de grafiek

Bovenstaande grafiek maakt zichtbaar dat er een substantiële afwijking is tussen het gerealiseerde inhuurvolumen volgens de inkoopanalyse van de inkoopadviseurs

en volgens de gegevens zoals deze bij aanvang van het onderzoek door de financiële administratie zijn verstrekt. In paragraaf 5.2.5 wordt hier nader op ingegaan.

Indien geen rekening wordt gehouden met de categorie "uitzendkrachten", is de stijging minder substantieel (zie hiertoe de tabellen in paragraaf 5.2.4), doch ook dan is er sprake van een substantieel verschil tussen de gegevens uit de inkoopanalyse van de inkoopadviseurs en de gegevens zoals deze zijn verstrekt vanuit de financiële administratie.

De Rekenkamer heeft niet alleen gekeken naar de ontwikkeling van de volumes zelf, maar ook naar de budgettering: wat wordt er geraamd, wat zijn de uiteindelijke kosten en (hoe) worden deze verantwoord (paragraaf 5.5)?

Bij voorkeur had de Rekenkamer het uitgavenpatroon opgezet overeenkomstig het rekenkamerrapport uit 2001, namelijk op het niveau van dezelfde organisatieonderdelen. Hiervan moest worden afgezien omdat de organisatie-inrichting in 2000 en daarvoor niet overeenkomt met die na 2000 en zeker niet overeenkomt met de organisatie-inrichting anno 2009.

In het kader van dit rekenkameronderzoek bleek het niet mogelijk en niet effectief om de inhuurtrend *per categorie* over alle voorliggende jaren (1999 t/m 2008) synchroon en samenhangend in beeld te brengen. Tot op heden wordt in de financiële administratie niet naar inhuurcategorie geboekt, maar per afdeling.

Daarom geeft een inhuurtrend naar jaartotalen het beste overall inzicht vanaf 1999 tot heden.

Hierna treft u de volumeontwikkeling inhuur aan, onderscheiden naar de periodes:

- 1999 – 2000 (totalen in euro's op basis van de toenmalige organisatie-inrichting, bron: rekenkamerrapport 2001)
- 2001 – 2008 (op basis van gegevens financiële administratie) en
- 2006 – 2008 (op basis van inkoopanalyse gemeente Roosendaal).

5.2.2 1999 – 2000 (bron: rekenkamerrapport 2001)

Afdeling	1999	2000
Bestuurssecretariaat	353.029	561.478
Facilitaire eenheid	1.292.190	1.654.370
Middelen	84.543	288.991
Cultuur en Maatschappij	1.390.925	426.689
Stadsontwikkeling en -beheer	858.520	1.787.699
Ontwikkelingsbedrijf	547.531	44.774
Totaal (in guldens)	4.526.738	4.764.001
Totaal (in €)	2.054.144	2.161.890

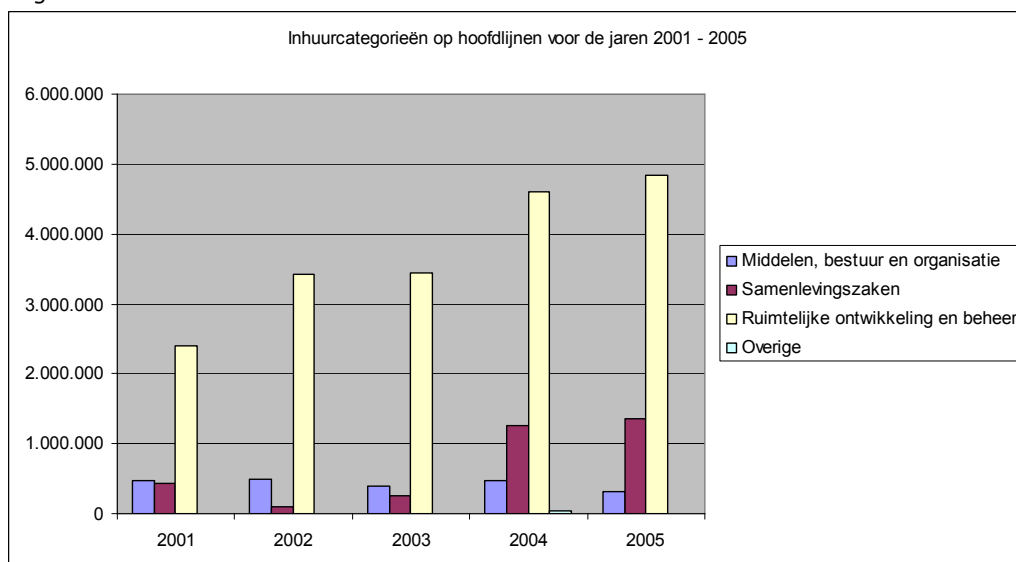
Bevinding

- De toename van 2000 ten opzichte van 1999 past in het meerjaren trendbeeld zoals hierna geschetst.

5.2.3 2001 – 2005 (op basis van gegevens financiële administratie)

Beleidsterreinen	2001	2002	2003	2004	2005
Middelen, bestuur en organisatie	462.912	489.653	402.230	405.226	265.243
Samenlevingszaken	436.184	89.274	258.451	641.836	828.085
Ruimtelijke ontwikkeling en beheer	2.401.111	3.413.935	3.449.485	4.869.517	5.212.846
Uitzendkrachten ⁴	-	-	-	850.215	901.216
Overige ⁵	0	0	0	30.100	0
Totaal (in €)	3.300.207	3.992.862	4.110.166	6.797.194	7.207.390
Totalen exclusief uitzendkrachten	-	-	-	5.946.981	6.306.174

In grafiekvorm:



5.2.4 2006 – 2008

De Rekenkamer heeft naast de gegevens uit de financiële administratie bij het onderzoek ook kunnen beschikken over de resultaten van de in 2009 door de inkoopadviseurs opgestelde analyse van de productgroep "adviseurs en flexibele arbeid" over de periode 2006-2008. Ook hier zijn die posten geëlimineerd die op grond van de in dit onderzoek gehanteerde definities niet tot "inhuur externen" worden gerekend.

Geconstateerd wordt dat het uitgavenniveau op grond van deze analyses aanmerkelijk hoger is dan op grond van de gegevens uit de financiële administratie zou kunnen worden geconstateerd. De Rekenkamer stelt vast dat met deze analyses een beter (want vollediger) inzicht wordt verkregen in de uitgaven voor de inhuur van externen.

⁴ Over de jaren 2001 t/m 2003 kon geen specifiek informatie met betrekking tot de inhuur van uitzendkrachten worden gegenereerd.

⁵ Inhuurkosten onder "overige" konden vanuit de financiële gegevens niet worden herleid tot de drie overige inhuurcategorieën

Inhuur op basis van gegevens financiële administratie:

	2006	2007	2008
Uitzendkrachten	1.521.301	2.196.528	2.387.634
Totalen (in €)	5.264.541	5.730.307	7.966.531
Totalen exclusief uitzendkrachten	3.743.240	3.533.779	5.579.897

Inhuur op basis van inkooppakketgegevens inkoopadviseurs:

Inkooppakket	2006	2007	2008
Financieel advies ⁶	122.014	272.279	52.023
Beleidsondersteunend onderzoek	1.047.297	1.100.017	788.584,31
Communicatie en marketingadvies	329.555	283.669	291.571
ICT advies en ondersteuning	494.485	388.878	558.324
Ingenieurs en milieudiensten ⁷	3.048.419	2.386.480	3.050.611
Interim-management en projectleiders	936.583	1.589.702	2.156.157
Juridisch onderzoek en advies	231.405	489.336	414.408
Makelaars en taxatiediensten	200.380	150.790	88.065
Organisatieadvies	385.430	344.885	549.144
Uitzendkrachten	2.850.979	3.440.783	3.173.516
Totalen (in €)	9.646.547	10.446.819	11.122.404
Totalen exclusief uitzendkrachten	6.795.568	7.006.035	7.888.592

Toelichting op de overzichten

Bij het opstellen van bovenstaande overzichten heeft steeds de informatie zoals door de gemeente Roosendaal beschikbaar gesteld, als bron gediend. De gegevens die betrekking hebben op de inhuur 2006 – 2008 (naar inkooppakket) zijn opgesteld door de inkoopadviseurs van de gemeente Roosendaal. Voor de daaraan voorafgaande tijdvakken is deze informatie niet op deze wijze beschikbaar.

De rekenkamer kiest er voor deze informatie als basis te gebruiken voor de bevindingen. De gekozen indeling wijkt beperkt af van de definitie (accountantsonderzoek valt niet onder de definitie), maar is naar de toekomst toe consequent. Toekomstige volumeontwikkelingen kunnen zo door Roosendaal zelf worden gespiegeld aan de trend 2006 – 2008 zoals hiervoor zichtbaar gemaakt.

5.2.5 Bevindingen

Een hoofdlijn in de bevindingen is dat er binnen de gemeente Roosendaal geen eenduidige definiëring en registratie is van de uitgaven voor de inhuur van externen c.q. de daarbinnen te onderscheiden vormen van inhuur. Op basis van de nu beschikbare informatie kunnen de bevindingen als volgt worden samengevat:

- Op grond van de gegevens uit de financiële administratie kan worden geconstateerd dat de uitgaven voor de inhuur van externen in de periode 2001-2005 zijn toegenomen t.o.v. het uitgavenniveau dat in het voorgaande rekenkameronderzoek werd geconstateerd. Waar in het jaar 2000 deze uitgaven ca. € 2 mln bedroegen, zijn de uitgaven in 2005, nog exclusief uitzendkrachten, toegenomen tot € 6,3 mln.
- Op grond van diezelfde gegevens zou in 2006 een afname gevolgd zijn tot

⁶ Exclusief accountancy (behoort niet tot categorie II, incidentele inhuur)

⁷ Exclusief niet-incidentele inhuur, zoals de taken die zijn uitbesteed en/of in het verband van een gemeenschappelijke regeling worden uitgevoerd

- € 5,2 mln, waarna in 2007 en 2008 weer een stijging optrad tot € 7,9 mln;
- Op grond van de - meer volledige - gegevens uit de inkoopanalyse is in de jaren 2006-2008 sprake van een aanmerkelijk hoger uitgavenniveau, oplopend van € 9,8 mln in 2006 tot € 11,2 mln in 2008.
 - De toename van inhuur bij samenlevingszaken en ruimtelijke ontwikkeling wordt door het college beargumenteerd in de Raadsmededeling van 19 juni 2009 (via meer inhuur meer flexibele inzet te kunnen plegen om een goede afstemming tussen vraag en aanbod te bereiken). De WMO-ontwikkeling heeft tot extra inhuur geleid, bij ruimtelijke ontwikkeling is er een relatie met ruimtelijke ontwikkelingsplannen.
 - Roosendaal kent geen norm hoe de omvang van de inhuur zich mag verhouden tot bijvoorbeeld de begrote personeelskosten. Het is niet ongebruikelijk om voor de toegestane inhuur voor de tijdelijke invulling van vacatures een vast percentage van de begrote personeelskosten als norm te hanteren.
 - Het beleidsuitgangspunt "Uitbesteden, tenzij....." dateert uit 1995 (het zgn. "groene boekje", zie ook paragraaf 4.3). Dit uitgangspunt biedt op zichzelf geen verklaring voor de stijgende lijn. In inkoop- en aanbestedingsdocumenten van 2001 en later wordt nimmer meer geappelleerd aan het uitgangspunt uit 1995, waardoor niet als vanzelf kan worden aangenomen dat de relatief hoge uitgaven voor inhuur externen op dit principe uit 1995 zijn gebaseerd. Uit de casestudies is evenmin gebleken dat "uitbesteden, tenzij....." een afwegingskader was.

5.3 Casuïstiek

De inhuurleveranties die onderwerp van nader onderzoek waren hebben betrekking op:

Omschrijving project	Kosten	Kalenderjaar
Inhuur beleidsmedewerker communicatie	€ 67.925,00	Okt 2007 / Jun 2008
Ondersteuning salarisadministratie	€ 176.582,60	2008
Interim projectleider AO	€ 83.582,00	2007
Inzet medewerker	€ 40.203,15	Juni - okt 2008
Consultancy	€ 25.932,29	2008
Inzet medewerkers	€ 29.040,00	1 ^e helft 2007
Nota kampeerbeleid	€ 20.299,39	2007
Beleidsadvisering WMO	€ 126.682,00	Eind 2007 - 2008
Inzet wijkmanager	€ 64.553,85	2008
Projectleider autoluwe binnenstad	€ 16.886,25	2008
Projectleider ecologie en water	€ 91.258,45	2008
Consultancy	€ 164.398,75	2008

Monumentenpanden	€ 49.500,00	2008
Hoofd afdeling Projecten	€ 291.056,88	2007 en 2008
Inzet juridisch medewerker	€ 36.517,50	2008
Teamleider vergunningen	€ 37.400,00	2007
Inhuur medewerker	€ 99.484,00	2008
Teamleider WMO	€ 23.352,50	2008
Inspecteur Handhaving	€ 49.318,21	2008
Inhuur medewerker	€ 46.686,65	2008

De organisatie is met betrekking tot deze cases verzocht de volgende documenten te verzamelen:

- selectiedocument (hoe is tot de leverancierskeuze gekomen)
- besluitvormingsdocument
- gespreks- en overlegverslagen met betrekking tot de levering (intern en met leverancier(s))
- contract
- (advies)resultaten
- evaluatie(s)

Afdelingshoofden hebben schriftelijke vragenlijsten ingevuld, waarin informatie is verschaft omtrent zowel de besluitvorming als het verloop van de onderzochte inhuur. Een voorbeeld van deze vragenlijst is opgenomen in bijlage 6. Het casusonderzoek leidt tot de volgende bevindingen.

5.3.1 De bekendheid van de organisatie met het beleid inhuur externen

Norm

Managers en projectleiders zijn bekend met het inkoop- en aanbestedingsbeleid ten aanzien van diensten (inhuur van externen) en handelen daar ook naar.

Bevindingen

- Uit de onderzochte dossiers blijkt dat de inkoopfunctie en de bijbehorende regels nog niet voldoende leven in de organisatie. Van de 20 respondenten gaven er 18 aan bekend te zijn met het inkoop- en aanbestedingsbeleid, echter uit het onderstaande blijkt dat de werkwijze in de praktijk dit niet steeds bevestigt.
- Uit de beoordeelde inhuurdossiers blijkt, dat in 7 van de 20 gevallen één offerte is opgevraagd, terwijl drie was voorgeschreven. In alle gevallen werd aangegeven dat om een enkelvoudig onderhandse aanbesteding met een drempel tot € 50.000,= ging, waarvoor minimaal 1 offerte is vereist. Echter, het drempelbedrag voor enkelvoudige onderhandse aanbesteding is eerst per 1 januari 2009 verhoogd tot € 50.000,--. Men ging dus uit van een hoger (niet geautoriseerd) drempelbedrag, waar een lager bedrag gold (€ 11.345,--).
- Uit het gegeven dat in een aantal onderzochte cases werd verondersteld dat het normbedrag voor enkelvoudige onderhandse aanbesteding lag op € 50.000,--, mag worden afgeleid dat ook in andere, niet onderzochte, situaties enkelvoudig ondershands is aanbesteed boven de geaccordeerde

norm van € 11.345,--, zonder dat daar besluitvorming aan vooraf ging. Immers, men ging in de jaren waarop het onderzoek betrekking heeft uit van een grensbedrag van € 50.000,--, waar een grensbedrag van € 11.345,-- gold.

- De toepassing van het voorgeschreven offertetraject in relatie tot ondershands of meervoudig aanbesteden waar het betreft de hantering van drempelbedragen vindt niet altijd volgens de regels plaats.
- Bij 7 van de 20 dossiers speelde de inkoopadviseur een herkenbare rol en zijn inkoopmeldingen aangetroffen. In slechts een geval is de inhuurbehoefte vooraf aangemeld bij de jaarlijkse inventarisatie van de inkoopbehoefte. In de jaren 2006 en 2007, waarop het onderzoek ook betrekking had, bestond de meldingsplicht nog niet. Echter, uit het overzicht onder 5.2 blijkt dat 13 inhuurgevallen betrekking hadden op 2008; in bijna 50% van de over 2008 onderzochte casuïstiek heeft de inkoopadviseur bij de inhuur derhalve geen herkenbare rol gespeeld.
- In alle gevallen geeft men aan een afweging te hebben gemaakt in termen van zelf doen of uitbesteden. Deze afweging wordt echter niet consequent in een beslisdocument vastgelegd.
- Er wordt geoffreerd en gecontracteerd op basis van bekendheid met personen (bewezen kwaliteit in eerdere opdrachten). Soms wordt een tweede offerte aangevraagd (waar drie vereist was) om vergelijkingsmateriaal te hebben.

5.3.2 De kosten van inhuur

In paragraaf 5.5 wordt nader aandacht geschonken aan de budgettaire aspecten van inhuur in Roosendaal. In deze paragraaf wordt ingegaan op het inzicht dat vooraf in de kosten moet bestaan.

Norm

Er is inzicht in de kosten van de betreffende inhuur.

Bevindingen algemeen

- In elf cases is geen sprake van een richtbedrag. Er wordt niet geraamd op basis van bedragen, maar op basis van in te zetten uren. De bedragen (ramingen) die daarmee gemoeid zijn, liggen niet vast. Het ontbreken van dit inzicht belemmert de sturing op beschikbare budgetten.
- Bij diverse projecten waren de werkelijke uitgaven substantieel hoger dan vooraf was geraamd. Deze overschrijdingen vonden hun oorsprong in tussentijdse verlengingen, doch uit de beschikbaar gestelde documentatie en uit de vragenlijsten blijkt niet dat er sturing plaats vond op de totale uitgaven in relatie tot de oorspronkelijk begrote kosten. Het betreft de volgende projecten.

Budgettering en realisatie 4-tal majeure inhuurcases

Omschrijving Project	Interim Projectleider AO	Beleidsadvisering WMO	Consultancy	Hoofd Afdeling Projecten
Raming bij aanvang	Geen raming opgesteld. Gecontracteerd op basis van dagtarief € 1.180,00, 2 a 3 dagen per week gedurende 4 maanden. Omgerekend maximaal	€ 64.125,00	€ 136.000,00	Geen kostenraming opgesteld. Gecontracteerd op basis van 4 dagen per week gedurende 5 maanden tegen

	€ 51.130,00			een uurtarief van € 130,00, omgerekend ongeveer € 85.000,00.
Dekking	Volgens nadere informatie bekostigd uit vacaturegelden, doch hierover heeft geen besluitvorming plaats gevonden	Niet benoemd.	Vrijval salariskosten afdelingshoofd	Personeelsbudget afdeling Projecten
Verlenging	Opdracht afgerond april 2007, en heeft derhalve 3 maanden langer geduurd. Geen schriftelijke informatie beschikbaar.	Er is een aanvullende opdracht verstrekt ad € 63.000,00. Hieraan heeft geen besluitvorming ten grondslag gelegen.	Geen informatie beschikbaar over de verlengingen tot 1 januari 2009; wel over een verlenging vanaf 1 januari 2009.	Geen informatie beschikbaar over de verlengingen tot 1 januari 2009
Raming kosten verlenging	Geen informatie beschikbaar	Er is geen raming opgesteld, de offerte was leidend.	Geen informatie beschikbaar	Geen informatie beschikbaar
Dekking kosten verlenging	Geen informatie beschikbaar	Voor deze aanvullende opdracht is geen budgetruimte aangewezen.	Geen informatie beschikbaar	Geen informatie beschikbaar
Eindresultaat	€ 83.582,00	€ 126.682,00	€ 164.398,75	€ 291.056,88
Verantwoording	Geen informatie beschikbaar	Geen informatie beschikbaar	Geen informatie beschikbaar	Geen informatie beschikbaar

Bevindingen 4-tal majeure inhuurcases

interim projectleider AO

- Over deze inhuur heeft geen besluitvorming door het college plaats gevonden. Met verlenging is bij de contractering geen rekening gehouden. Op basis van de uitgebrachte offerte hadden de kosten € 51.130,- mogen bedragen, waarna alsnog een overschrijding van € 32.452,00 resteert.
- De overschrijding veronderstelt een langduriger inzet dan is geoffreerd ("gemiddeld 2 a 3 dagen per week"). De externe inhuur heeft daadwerkelijk drie maanden langer geduurd dan was voorzien. De kosten van deze drie maanden extra zijn op maandbasis gelijk aan die van de oorspronkelijk vastgelegde periode van vier maanden.

beleidsadvisering WMO

- De overlegde financiële gegevens doen veronderstellen dat het om 1 project gaat. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen twee afzonderlijke projecten.
- Omtrent de eerste opdrachtverlening en omtrent het beschikbaar te stellen budget zijn geen beslisdocumenten aangetroffen, uitsluitend een schriftelijke opdrachtbevestiging door het afdelingshoofd. Vastgesteld wordt dat er vooraf geen toetsbaar inzicht bestond in de te maken kosten. Wegens het ontbreken van beslisdocumenten kan niet worden vastgesteld of vooraf was te voorzien dat opdrachtverlening, i.c. een tweede opdracht in het verschiet lag.

consultancy

- De vrijvallende salarislasten van een afdelingshoofd lijken niet toereikend te zijn geweest om de totale kosten ad € 164,398,75 te dekken. De kosten vielen aanzienlijk hoger uit dan oorspronkelijk was geraamd.

hoofd afdeling projecten

- De beschikbare inhuurovereenkomst betreft de periode 1 september 2007 tot en met 31 januari 2008. Over verlengingen is geen informatie beschikbaar, evenmin over de dekking van de kosten die daarmee gemoeid zouden zijn. Indien uitgegaan wordt van een vergelijkbare inzet hadden de kosten over de periode februari – december 2008 (exclusief vakantieperiodes en feestdagen – geraamd op 6 weken) niet meer dan ongeveer € 150.000,00 mogen bedragen. De totale inhuurkosten bedroegen € 291.056,88, waar ongeveer € 235.000,00 in de lijn der verwachtingen had gelegen.

5.3.3 Beslissing

Norm

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

- In vijf gevallen is een mandaatnota in het dossier aangetroffen, waarin onder andere het beschikbare bedrag en de motivering zijn opgenomen. Deze zijn uitsluitend in termen van inzet en niet in termen van resultaten geformuleerd.
- In 13 dossiers zijn geen documenten aangetroffen die een expliciete beslissing tot inhuur vooraf bevestigen. In zes gevallen werd aangegeven dat er sprake was van een conceptopdracht, een offertebrief of een projectbeschrijving. Deze zijn niet in de dossiers aangetroffen. In vier gevallen is aangegeven dat er geen conceptopdracht was en tien maal werd verwezen naar functiebeschrijvingen of vacatureteksten.
- Voor wat betreft het inzicht in de kosten van inhuur is niet altijd expliciet vooraf een richtbedrag berekend. De kosten spelen wel een rol spelen bij selectie, maar zijn veelal niet doorslaggevend.
- In zeven dossiers is er sprake van een inkoopmelding, met daarin o.a. een omschrijving en waarde van de opdracht. Een gedeeltelijke verklaring is dat de inkoopmelding medio 2007 is geïntroduceerd. Bij sociale zaken wordt

aangegeven dat zij hiervoor een "objectieve vrijstelling" hebben (twee dossiers).

- Bij een inhuur bij Sociale Zaken wordt aangegeven dat het gaat om een "objectieve vrijstelling" en dwingende spoed (€ 126.682,=). Het begrip "objectieve vrijstelling" kon niet nader worden toegelicht. Er is geen besluitvormend document waaruit dit blijkt. Dwingende spoed lag, blijkens een nader verstrekte toelichting, besloten in het gegeven dat een WMO-raad moest worden opgericht en het WMO-beleidsplan moest worden ontwikkeld en uitgewerkt. In de raadsmededeling van 19 juni 2009 refereert het college aan flexibiliteit, in het betreffende inhuurdossier wordt dit verband niet gelegd.
- De beslissing tot inhuur wordt – vooraf – onvoldoende expliciet en gestructureerd vastgelegd.

5.3.4 Interne capaciteit en kennisoverdracht

Norm

Bij inhuur wordt de interne medewerkcapaciteit geraamd en worden afspraken gemaakt over kennisoverdracht.

Bevindingen

- In geen enkel dossier is een schriftelijke prognose aangetroffen van de benodigde interne capaciteit. De rekenkamercommissie heeft hier in 2001 wel een aanbeveling toe gedaan. Negen maal werd aangegeven dat deze prognose wel is gemaakt. In een geval is aangegeven dat dit enkel is besproken in de selectiegesprekken.
- Aan kennisoverdracht wordt onvoldoende aandacht geschonken. Het is geen criterium bij inhuur. Regelmatig wordt aangegeven dat mondeling afspraken over kennisoverdracht worden gemaakt; slechts in drie gevallen zijn ze opgenomen in de overeenkomst. In twee gevallen wordt aangegeven dat kennisoverdracht niet nodig is.

5.3.5 Opdracht

Norm

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

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

Bevindingen

- De opdracht voor de inhuur van externen is veelal uitsluitend in termen van omvang in uren en de periode geformuleerd en niet gericht op SMART⁸e resultaten, kwaliteitseisen, voortgangscntrole, kostenbewaking en vastlegging. Dit was het geval bij 10 van de 20 dossiers.
- In 4 gevallen was de opdracht wel geformuleerd in termen van (SMARTe) resultaten.
- In meerdere dossiers zijn geen documenten aangetroffen die een expliciete beslissing tot inhuur vooraf bevestigen en waarin doelen en prestaties zijn vastgelegd. In zes gevallen werd aangegeven dat er sprake was van een conceptopdracht, offertebrief of projectbeschrijving. Deze zijn niet in de dossiers aangetroffen.

⁸ SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

- In vier gevallen is aangegeven dat er geen conceptopdracht was. In tien situaties wordt verwezen naar de functiebeschrijving/-profiel of vacaturetekst. Deze maken echter geen deel uit van het inhuurdossier.

5.3.6 Inzicht

Norm

Er moet duidelijkheid zijn ten aanzien van:

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

Bevindingen

- De opdracht voor de inhuur van externen vindt veelal uitsluitend plaats in termen van inzet (uren) en periode. Prestatieafspraken en/of kwaliteitscriteria worden niet consequent vastgelegd.
- Bij alle opdrachten was men volgens de schriftelijke vragenlijst achteraf tevreden tot zeer tevreden over de inzet. Slechts in één geval is aangegeven dat de resultaten slechts deels zijn bereikt. Hierbij werd echter aangegeven dat de kwaliteit van de inzet niet de oorzaak was.
- In alle gevallen kon achteraf worden vastgesteld wat de uiteindelijke kosten waren.
- Toetsing en verantwoording waren niet steeds mogelijk omdat niet consequent SMART-geformuleerde resultaatafspraken worden gemaakt. Daardoor kan doeltreffendheid van de inhuur niet objectief worden vastgesteld.

5.3.7 Evaluatie

Norm

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

- In 12 van de 20 cases heeft geen evaluatie plaatsgevonden. In vier gevallen is aangegeven dat evaluatie mondeling heeft plaatsgevonden en dat hier geen verslag van is gemaakt. Leveranciers verwijzen bij contractverlenging soms wel naar evaluatiegesprekken. In twee gevallen zijn de resultaten van de evaluatie (deels) verwerkt in documenten, te weten het accountantsrapport en een afdelingsplan. In een geval is de opdracht nog niet afgerond en heeft evaluatie dus nog niet plaatsgevonden.
- Er wordt in zijn algemeenheid niet gestructureerd tussentijds en achteraf geëvalueerd.

5.3.8 Projectdossier

Norm

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

- programma van eisen
- nota van inlichtingen
- ontvangen offertes
- offerte-evaluatie

- overeenkomst/opdrachtbevestiging
- relevante correspondentie
- besluitvormingsdocumenten

Bevindingen

- Aan deze norm wordt niet voldaan.
- In geen enkel aangeleverd dossier zijn een selectiedocument, gesprekverslagen of evaluaties aangetroffen. In zes gevallen is alleen de ingevulde vragenlijst aangeleverd.
- In vijf gevallen is een besluitvormingsdocument aangetroffen in de vorm van een mandaatnota.
- In negen gevallen maakte de (eerste⁹) offerte cq. de overeenkomst onderdeel uit van het aangeleverde dossier. In zes gevallen is een opdrachtbevestiging vanuit de gemeente opgenomen.
- In zeven gevallen is de inkoopmelding opgenomen.
- De aangeleverde dossiers bevatten in de meeste gevallen geen documenten die een goede afspiegeling zijn van wat onder vastlegging, dossiervorming en archivering op het gebied van inhuur van externen, moet worden verstaan. De accountant heeft in managementletters regelmatig aandacht gevraagd voor een adequate en transparante dossiervorming. Uit de aangeleverde dossiers blijkt dat dit aandachtspunt van de accountant tot onvoldoende concrete acties heeft geleid.

5.4 De transparantie van de financiële informatie

De onderzoekers hebben op basis van de door de gemeente Roosendaal bij aanvang van het onderzoek verstrekte financiële gegevens de inhuuruitgaven over de jaren 2001 tot en met 2008 geanalyseerd. Opvallend is dat de uitkomsten van de volumeberekeningen over de jaren 2006, 2007 en 2008 afwijken (lager uitvallen) dan de berekeningen van de inkoopadviseurs van de gemeente Roosendaal. De afwijkingen kunnen worden verklaard uit het hanteren van verschillende definities voor inhuur.

Bevindingen transparantie van de financiële informatie

- De inrichting van de financiële administratie voldoet aan de eisen van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording). In het BBV is voorgeschreven waar de kosten verbonden aan de inhuur van derden moeten worden geboekt. Dit voorschrift geldt voor alle betalingen voor diensten aan derden. Voor de categorie externe inhuur bevat het BBV geen nadere expliciete voorschriften.
- De wijze waarop inhuur van externen in de financiële administratie is opgenomen is niet transparant. Gerichtte informatie omtrent inhuur externen, en daarmee sturingsinformatie, kan niet snel en inzichtelijk worden gegenereerd. Er wordt niet op het niveau van inhuurcategorieën geadministreerd, maar op het niveau van organisatieonderdelen. Hierdoor is wel inzichtelijk wat er per afdeling in termen van euro's aan betalingen aan derden omgaat.
- Betalingen aan derden (zie BVV hiervoor) omvatten meer dan inhuur alleen. De informatie is daardoor niet rechtstreeks te herleiden tot de kosten verbonden aan inhuur van externen per inhuurcategorie. Hoewel de inkooporganisatie zelf al wel op inhuurcategorie informatie verzamelt, moet zij op basis van intuïtie en eigen professioneel inzicht uit dezelfde gegevensbronnen nadere selecties maken om 'inhuur externen' te

⁹ Eerste offerte cq. de overeenkomst; verlengingen zijn buiten beschouwing gelaten

onderscheiden van de overige betalingen aan derden en om structurele inhuur van incidentele inhuur te onderscheiden.

- Gebleken is dat de inkoopadviseurs zelf ook deze transparantie missen. Weliswaar waren zij in staat om per inhuurcategorie over de jaren 2006, 2007 en 2008 informatie aan te leveren, maar zij moeten voor het genereren van managementinformatie dezelfde omslachtige bewerkingen uitvoeren als de onderzoekers in het kader van dit rekenkameronderzoek.

5.5 Budgettaire aspecten

5.5.1 Algemeen

De rekenkamer acht het gewenst om afzonderlijk aandacht te besteden aan de budgettaire aspecten van het inhuurbeleid. Zowel de ontwikkelingen van het inhuurvolumen sedert 1999 als de bevindingen bij de onderzochte cases geven aanleiding om hierover in een afzonderlijke paragraaf te rapporteren.

In de raadsmededeling van 19 juni 2009 wordt hieraan ook aandacht besteed. Roosendaal heeft de laatste jaren een aantal majeure ruimtelijke projecten ontwikkeld. Ten behoeve van de realisatie van deze projecten heeft ook substantiële inhuur plaats gevonden. In dit hoofdstuk wordt derhalve, naast de inhuur voor de meer reguliere werkprocessen, afzonderlijk aandacht besteed aan de inhuur voor majeure ruimtelijke projecten (plankosten).

5.5.2 Inhuur algemene dienst

In paragraaf 5.2 e.v. worden op basis van het casuonderzoek reeds kanttekeningen geplaatst bij de raming van inhuurkosten. In de begroting ligt niet vast welk bedrag jaarlijks aan inhuur externen (zoals gedefinieerd in paragraaf 2.2) kan worden besteed.

De nota "Inkoopbeleid gemeente Roosendaal" bevat weliswaar richtlijnen voor aanbestedingsvormen en drempelbedragen, doch niet inzake budgettering, het bijbehorende inkoopreglement evenmin. Externe kosten worden veelal in eerste instantie geboekt via kostenplaatsen, waarna op een later tijdstip de kosten worden toegerekend aan producten. Hierdoor is niet altijd duidelijk of er concreet dekking is voor uitgaven inhuur externen.

Bevindingen

- De wijze van toerekening van kosten inhuur is niet transparant en bemoeilijkt de budgettaire beheersbaarheid.
- Inhuur leidt in een aantal cases tot meerkosten dan oorspronkelijk geraamd en vastgesteld. Er is daarbij sprake van onvoldoende inzicht vooraf in doorlooptijd en kosten. Afwijkingen ten opzichte van oorspronkelijk geraamde bedragen en de toestemming daartoe zijn niet in alle gevallen in de inhuurdossiers vastgelegd.
- Bij enkele dossiers bleven de uitgaven binnen de norm van de aanbestedingsgrens € 50.000,=, alhoewel deze norm in een aantal gevallen ten onrechte werd gehanteerd als norm voor enkelvoudige onderhandse aanbesteding (zie paragraaf 5.3.1). In 4 inhuursituaties waren de werkelijke uitgaven aanmerkelijk hoger dan oorspronkelijk geraamd, te weten: € 164.399,= , € 83.582,= , € 126.682,= en € 291.056,=. Steeds geldt bij deze hogere dan in eerste aanleg geraamde uitgaven dat er sprake was van tussentijdse verlengingen, doch uit de stukken kan niet worden opgemaakt of en op welke wijze sturing plaats vond op de uitgaven in relatie tot de begrote kosten.

- Een opvallende afwijking is geconstateerd bij een inhuur die na afloop een omvang kende van € 291.056,--. Dit bedrag ligt boven de norm van Europese aanbesteding. Uit een ontvangen toelichting blijkt dat het een contractverlenging van een interim-manager betrof. De oorspronkelijke inhuur wegens overbrugging van een vacatureperiode leidde tot verlenging omdat de functie wijzigde en pas na vaststelling van die nieuwe functie het proces van werving en selectie kon starten. De directie heeft hiermee ingestemd, echter de verlenging ligt niet vast in een beslisdokument, wel in het door de externe opgestelde en door de gemeente Roosendaal bevestigde contract.
- In 11 gevallen was er vooraf geen sprake van een richtbedrag. In 13 gevallen wordt aangegeven dat de kosten van de inhuur niet doorslaggevend waren bij de selectie.
- Bij alle dossiers bestaat *na afloop* inzicht in de gemaakte kosten van inhuur.
- In vijf dossiers is een mandaatnota aangetroffen in het dossier, waarin o.a. het beschikbare bedrag en de motivering zijn opgenomen. Deze zijn alleen in termen van inzet en niet in termen van resultaten geformuleerd.
- In een casus (INBO Stedenbouwkundige Architecten – Nota Kampeerbeleid) wordt geoffreerd en opdracht verstrekt tot een bedrag van € 5.000,--. Blijkens de gegevens uit de financiële administratie is voor dit project in totaal € 20.299,39 uitgegeven. In een toelichting wordt opgemerkt dat dit totaalvolume twee verschillende opdrachten betreft (afdelingen Beleid en Beleidsrealisatie), terwijl in de financiële administratie alle kosten zijn geboekt op dezelfde bestuursopdracht Nota Kampeerbeleid.
- In een aantal inhuurgevallen wordt gecontracteerd op basis van een uurtarief en niet op basis van een daaruit voortvloeiend af te spreken totaalvolume. Dat beperkt het inzicht in kostenontwikkeling en vergroot het risico op overschrijding. Vooraf ligt geen budget vast, althans niet anders dan "vacaturegelden".
- De wijze waarop in de dekking wordt voorzien is divers.
 - Uit vrijvallende salarislasten/vacatureruimte: 6x
 - Uit projectbegrotingen: 4x
 - Uit afdelingsbudget: 5x
 - Uit deels afdelingsbudget en deels projectbegrotingen: 2x
 - In 1 geval kon de dekking niet worden toegelicht.
- Waar vacaturegelden niet toereikend zijn wordt soms een beroep gedaan op het afdelingsbudget of uit projectbegrotingen. Dit bemoeilijkt het bewaken van de kosten van inhuur in relatie tot aangesproken budgetten.
- Beheersing van en sturing op volume, zowel in brede zin als met betrekking tot de onderzochte cases, vond gedurende de onderzoeksjaren onvoldoende plaats.

5.5.3 Plankosten

5.5.3.1 Aanleiding

Een belangrijk deel van de kosten met betrekking tot de inhuur van externen heeft betrekking op de kosten van projecten op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling. Deze kosten worden via de grondexploitaties ook aan deze projecten toegerekend.

Om te kunnen beoordelen of deze kosten ook passen binnen de budgettaire kaders is een nadere analyse gemaakt van de ontwikkeling van plankosten:

- de kosten van externe adviseurs etc. maken onderdeel uit van de kosten van planvoorbereiding en projectmanagement (begroot onder het onderdeel "plankosten");

- de dekking van deze kosten kan niet afzonderlijk per uitgave worden beoordeeld, maar moet worden gezien binnen het bredere geheel van budgettaire ruimte voor plankosten;
- om te kunnen beoordelen of de uitgaven passen binnen de budgettaire kaders is daarom nagegaan of de gemeente bij realisatie van projecten binnen de beschikbare financiële ruimte voor plankosten blijft.

Plankosten zijn de kosten die gemoeid zijn met de voorbereiding en de ontwikkeling van uitleglocaties of binnenstedelijke locaties. Het gaat hierbij om de kosten die door de diverse disciplines (stedenbouw, planeconomie, projectmanagement, verwerving, etc.) gemaakt worden om een ruimtelijke ontwikkeling voor elkaar te krijgen. Deze kosten worden over het algemeen bepaald op basis van een norm, die een percentage is van de kosten van het bouw- en woonrijp maken. Dit percentage varieert veelal tussen de 20 en 35. Een binnenstedelijke locatie zal bijvoorbeeld een hoger budget nodig hebben voor communicatie (met bewoners, winkeliers etc.) dan een uitleglocatie. Op het moment dat diverse partijen in een gebied actief zijn zal het budget benodigd voor projectmanagement hoger zijn dan wanneer de gemeente als enige actief is. Onderstaand wordt ingegaan op de ontwikkeling van de plankosten bij verschillende grondexploitaties.

5.5.3.2 De raming van plankosten en de werkwijze

Roosendaal hanteert, hoewel niet in beleidsregels vastgelegd, als vuistregel dat voor de realisatie van projecten op uitleglocaties wordt gehouden met plankosten die tot maximaal 15% beslag leggen op de totale projectbegroting. Voor binnenstedelijke projecten geldt een percentage van 20. Roosendaal beschouwt dit als ervaringsnormen. Bij binnenstedelijke projecten spelen over het algemeen complexere vraagstukken die meer dan in het buitengebied extra inzet van externe expertise vragen (zie vorige alinea).

Bevindingen

- De normering is niet vastgelegd in een gemeentelijk beleidskader. Van plan tot plan wordt een raming opgesteld. De gemeenteraad stelt bij de jaarlijkse begrotingsvaststelling ook de exploitatieopzetten vast. De insteek is steeds: een sluitende opzet.
- De vuistregel die Roosendaal hanteert bij de raming van plankosten ligt voor wat betreft het buitengebied beneden de norm zoals deze elders in den lande gangbaar is en voor wat betreft binnenstedelijk gebied op de elders gangbare norm.
- Jaarlijks stelt de gemeenteraad de paragraaf grondbeleid vast, zowel als onderdeel van de programmabegroting als van het jaarverslag. In het jaarverslag wordt jaarlijks verslag gedaan van de ontwikkelingen in de verschillende grondexploitaties, zowel beleidsmatig als financieel.
- Niet alleen bij de begroting en de jaarrekening, maar ook tussentijds wordt de gemeenteraad geïnformeerd. Het college heeft het initiatief genomen om vanaf 2009 de gemeenteraad ook gestructureerd tussentijds te informeren over de ontwikkelingen betreffende de grondexploitaties. De gemeenteraad kan op basis van deze informatie meermalen per jaar het college bevragen over de ontwikkeling van plankosten.
- Indien zich overschrijdingen van plankosten aandienen worden deze bekostigd uit de post onvoorzien, indien de overschrijding minder dan 10% betreft. De raad wordt wel tussentijds geïnformeerd. In andere gevallen wordt besluitvorming door de gemeenteraad gevraagd.

- Voorstellen inzake bijstelling van budgetten lopen via de lijn projectleider-planeconoom-directeur-college-gemeenteraad.

5.5.3.3 Voorbeelden uit de praktijk

Ten aanzien van de navolgende grondexploitaties is een plankostenplan opgesteld. Hierbij is beoordeeld hoe de verhouding is tussen de totale kosten grondexploitatie en de plankosten en hoe deze zich door de jaren heen hebben ontwikkeld. Ook is bezien of de plankosten, onder invloed van de inzet van externen, zich bovenmatig hebben ontwikkeld c.q. de normen zijn overschreden.

Project	Aanvangsjaar	% plankosten in verhouding tot totale kosten aanvangsjaar	% plankosten in verhouding tot totale kosten 2008
De Kroeven*	2006	12,27%	22,80%
De Kapstok (deel Majoppeveld)	2002	8,65%	9,51%
De Stok	2003	8,70%	9,30%
Zuidoostkwartier	2006	7,63%	10,77%
Nispen Moerendaal	2001	8,35%	9,22%

* binnenstedelijk

Bevindingen

- De plankosten van de beoordeelde exploitaties blijven in 4 van de 5 projecten binnen de normen zoals Roosendaal deze als vuistregel hanteert. De plankosten blijven ook ruimschoots binnen de normen zoals deze elders voorkomen. De plankosten De Kroeven zijn weliswaar substantieel toegenomen, doch blijven binnen aanvaardbare grenzen van plankosten binnenstedelijk gebied. De toename is een gevolg van kosten onvoorzien ten gevolge van externe maatschappelijke invloeden tijdens de ontwikkeling van dit project.
- In alle gevallen heeft verantwoording plaats gevonden, evenals besluitvorming (via de begrotingsvaststelling) over de plankosten voor het betreffende begrotingsjaar.
- Inhuur van externen drukt op plankosten. In Roosendaal wordt, in situaties waarin deskundigheid moet worden ingezet, aan de functionele afdeling de overweging gelaten om het zelf te doen of om uit te besteden. Een vast bedrag komt ten koste van de plankosten. Uit de exploitatieverantwoordingen kan niet worden afgeleid of eigen personeel dan wel externe deskundigen zijn ingezet. In de regel zijn de kosten van externe inhuur hoger dan die van eigen personeel. Dit impliceert dat, wanneer externe deskundigen worden ingehuurd die duurder zijn dan waar binnen de plankosten rekening mee is gehouden, de meerkosten elders drukken (op afdelingsbudgetten). Dit bemoeilijkt het verschaffen van een reëel beeld van de werkelijke plankosten. De Rekenkamer stelt wel vast dat in 2008 de afspraak is gemaakt om met ingang van 2009 de kosten van externe inhuur niet meer tegen het afdelingstarief, maar voor het werkelijk kostende bedrag naar de producten door te belasten.

6 Informatievoorziening aan de gemeenteraad

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

Norm

De gemeenteraad is actief geïnformeerd over de besluitvorming tegen aandien van het verwerken van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie na 27 september 2001¹⁰.

Bevinding

- Dit heeft niet plaats gevonden.

Norm

De gemeenteraad is actief geïnformeerd over de voortgang van de verbeteracties.

Bevinding

- Dit heeft niet plaats gevonden.

Norm

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

Bevindingen

- De paragraaf bedrijfsvoering in begroting en jaarrekening bevat wel informatie over het inkoopproces, maar geen sturings- en verantwoordingsinformatie over volumes en de relatie tussen inhuur, organisatie en doelrealisatie.
- De programmabegrotingen 2007 en 2008 bevatten in de paragraaf bedrijfsvoering beperkt informatie met betrekking tot het inkoopproces, niet specifiek met betrekking tot inhuur van externen. Op hoofdlijnen wordt aangegeven dat wordt gewerkt aan de professionalisering van de inkoopfunctie en het groeitraject dat daarbij hoort.
- Bij de begrotingsbehandeling 2008 (13 november 2007) heeft de gemeenteraad een motie aangenomen inzake maatschappelijk inkopen en aanbesteden. Dit leidde mede tot een nieuw beleidskader in 2008, waarin ook duurzaamheidcriteria zijn opgenomen.
Bij dezelfde begrotingsbehandeling heeft de gemeenteraad een motie aangenomen waarbij is aangedrongen op het consequent opvragen van drie offertes in geval van inhuur van externe adviseurs. De raad had behoefte aan een compleet inzicht "...in de inzet van externe adviseurs in 2006 en de verwachte inzet in 2007..."
- Het college kon, op basis van de toen beschikbare en te genereren informatie niet in die behoefte voorzien en antwoordde "in de toekomst administratieve maatregelen te nemen om dergelijke informatie te genereren en de raad in de bestuursrapportages te informeren over de inzet van externen bij de uitvoering van de bestuurlijke opdrachten die deel uitmaken van de begroting".

¹⁰ Het rapport van de rekenkamercommissie is besproken in de raadsvergadering van 27 september 2001.

Deze informatie-uitwisseling via bestuursrapportages heeft tot op heden slechts beperkt plaats gevonden. Het accent heeft tot nu toe gelegen op informatie over voortgang van de professionalisering en herinrichting van de inkoopfunctie, ondermeer ook door middel van het opstellen van inkoopplannen, procedures en werkinstructies.

Norm

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

Bevindingen

- Zie ook de bevindingen hiervoor.
- In de jaarrekeningen wordt gerapporteerd over "nadeel personele lasten" ten gevolge van inhuur van externen. Op afdelingsniveau wordt aangegeven op welke afdelingen de inhuur betrekking heeft. Dit heeft niet tot specifieke vraagstelling vanuit de gemeenteraad geleid.
- (Tussentijdse) rapportages in termen van doelstellingen en realisatie, ofwel de effectiviteit van de inhuur, worden niet opgesteld.

Norm

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

Bevindingen

- De gemeenteraad wordt door het college de laatste jaren actief via raadsinformatiebrieven geïnformeerd over de voortgang met betrekking tot de professionalisering van zowel de inkoopfunctie als de inkoopbeleidskaders.
- Gestructureerde informatievoorziening over volumeontwikkeling en kosten en de daarmee samenhangende vragen inzake inhuurdoelen en -realisatie vond in de onderzoeksperiode niet plaats.

Norm

De gemeenteraad toont aan de hand van de ontvangen informatie actieve betrokkenheid zoals blijkt uit 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 2001 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 over de periode september 2001 tot en met februari 2002. Ook in de daaropvolgende bestuursperiode 2002 – 2006 stond inhuur externen niet in het spectrum van de aandacht.
- 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.
- Voor de betrokkenheid van de raad in de huidige bestuursperiode wordt verwezen naar de bevindingen zoals hiervoor beschreven.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

7.1.1 Algemeen

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

"In hoeverre is de inhuur van externen in de gemeente Roosendaal als effectief, doelmatig en transparant aan te merken?"

De hieraan verbonden deelvragen zijn:

1. *"Op welke wijze heeft de gemeentelijke organisatie uitvoering gegeven aan de aanbevelingen die de voormalige rekenkamercommissie heeft geformuleerd met betrekking tot de inhuur van externen?"*
2. *Is (mede) op grond daarvan een gestructureerd proces met betrekking tot de inschakeling van externe bureaus tot stand gekomen?"*
3. *Is de gemeenteraad zodanig geïnformeerd over de voortgang van deze verbeteracties, c.q. de feitelijke ontwikkelingen met betrekking tot de inhuur van externen, dat de raad in staat is gesteld om invulling te geven aan zijn controlerende functie?"*

De Rekenkamer constateert, dat:

Ten aanzien van de uitvoering van de aanbevelingen uit 2001:

- a. Het toenmalige college van burgemeester en wethouders de toezegging om de aanbevelingen van de rekenkamercommissie uit september 2001 binnen zes maanden in een voorstel uit te werken niet heeft uitgevoerd;

Ten aanzien van de totstandkoming van een gestructureerd proces:

- b. Tot 2008 geen sprake is geweest van een gestructureerd inhuurproces. Pas sinds 2008 is sprake van een vastgelegd proces met betrekking tot de inschakeling van externen door tussenkomst van een vacaturecommissie, maar dit is niet tot stand gekomen op basis van de onderzoeksaanbevelingen uit 2001. Dit proces heeft overigens uitsluitend betrekking op tijdelijke voorzieningen in het kader van het vrijgeven van vacatures;
- c. Dat de uitvoering van het (in 2008 geactualiseerde) beleidskader met betrekking tot de inhuur van externen als onderdeel van de inkoop van diensten niet consequent is verlopen conform de in dit beleidskader en uitvoeringsdocumenten vastgelegde regels;
- d. Dat de afgelopen jaren sprake is van een substantiële toename van inhuurkosten, zonder dat daaraan een vooraf expliciet vastgelegde en richtinggevende beleidswijziging ten grondslag ligt;
- e. Dat de inhuur niet als transparant kan worden aangemerkt, omdat:
 - er geen sprake is van gestructureerde inhuurdossiers;
 - dat inhuurdossiers niet compleet zijn waardoor niet zichtbaar is hoe tot afwegingen wordt gekomen en
 - dat in de financiële administratie niet op het niveau van inhuurcategorieën wordt geadministreerd.

Ten aanzien van de informatievoorziening aan de gemeenteraad:

- f. Dat, in tegenstelling tot de aanbeveling van de rekenkamercommissie in 2001, in de eerste jaren waarop het onderzoek betrekking heeft geen sprake is geweest van gestructureerde informatie via verantwoordingsrapportages aan de gemeenteraad over verbeteracties en feitelijke ontwikkelingen. Hierdoor heeft de gemeenteraad zijn controlerende functie niet effectief kunnen uitoefenen. Eerst sedert 2006 zijn de eerste initiatieven genomen om tot een

meer gestructureerde informatievoorziening te komen, zowel via het geëigende planning- en controlinstrumentarium als via het instrument van raadsmededelingen. Het accent van de informatievoorziening heeft daarbij met name gelegen op de professionalisering en herinrichting van de inkoopfunctie en niet op het volume en de inhoud van het inhuurbeleid zelf. Wel is in juni 2009 naar aanleiding van een vraag uit de gemeenteraad een raadsmededeling uitgebracht waarin in hoofdlijnen een toelichting wordt gegeven op de uitgaven voor inhuur van externen.

7.1.2 Het inhuurbeleid

Afweging inhuur

Roosendaal heeft in een beleidsnota uit 1995 ("Samen op weg naar de 21^e eeuw") uitgesproken bij de keuze tussen "zelf doen of laten doen" te kiezen voor het principe "uitbesteden, tenzij...". Dit principe is niet terug te vinden in actuele beleidsdocumenten, en evenmin in de uitvoeringsbepalingen van het inkoopbeleid. In de praktijk wordt evenmin zichtbaar naar dit principe verwezen en van een dergelijke afweging blijkt ook niet uit de onderzochte casuïstiek. Aan de huidige inhuur door de gemeente Roosendaal ligt derhalve geen actueel en geformaliseerd uitgangspunt ten grondslag.

Inkoopbeleid en de betekenis daarvan voor de inhuur van externen

Actueel beleid en organisatie zijn in januari 2008 vastgelegd in de nota "Inkoopbeleid gemeente Roosendaal". Bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn belegd. Het inkoopbeleid is echter vooral gericht op de inkoopactie en niet op de realisatie van doelstellingen en prestaties. Inhuur is geen herkenbaar onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Niet duidelijk en niet toetsbaar is vastgelegd op welke wijze inhuur moet bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van de gemeente. Door het ontbreken van inhuurevaluatie ontnemt Roosendaal zich de mogelijkheid om te sturen op zowel beleid als inhoudelijke voortgang en resultaten.

Aanbesteding van inhuuropdrachten

Bij inhuur gelden drempelbedragen voor enkelvoudige en meervoudige aanbesteding. Het drempelbedrag voor enkelvoudige onderhandse aanbesteding is per 1 januari 2009 verhoogd tot € 50.000,--. Omdat relatief veel opdrachten een omvang hebben van minder dan € 50.000,--, is er bij veel opdrachten geen sprake van concurrentiestelling. Daar waar Roosendaal heeft uitgesproken in het kader van professionalisering van de inkoopfunctie inkoopvoordeel, i.c. kostenbesparing, te willen realiseren, wordt inkoopvoordeel misgelopen omdat bij opdrachten tot € 50.000,-- uitsluitend onderhands enkelvoudig wordt aanbesteed.

Adviesgroep vacatures

In oktober 2007 is een "adviesgroep vacatures" ingesteld. De betrokkenheid van deze adviesgroep bij inhuur is zeer beperkt en betreft uitsluitend de beoordeling van noodzaak en kosten inhuur in geval van openvallende vacatures.

7.1.3 De werking in de praktijk

Professionalisering

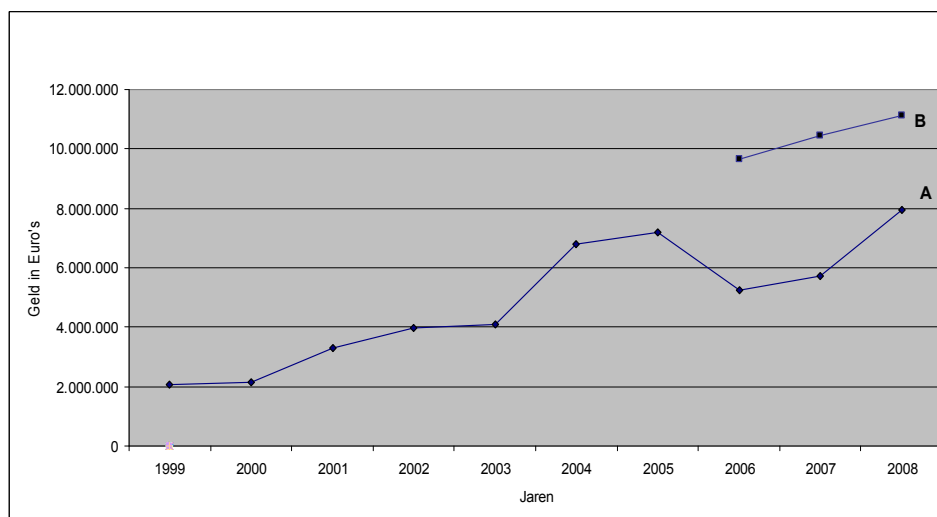
Roosendaal werkt sedert 2006 nadrukkelijk aan professionalisering van de inkoopfunctie. Deze is inmiddels voldoende verankerd door de organisatorische inbedding van de inkoopadviseurs. De inkoopadviseurs houden zich echter te beperkt bezig met inhuur en voor zover dit wel gebeurt, betreft het met name de

inhuuractie. Control op naleving van de beleidskaders en de effecten van inhuur vindt noch door hen, noch door anderen plaats.

Volumeontwikkeling en kostenraming

Inhuurtrend 1999 – 2008, inclusief uitzendkrachten, op basis van:

- A. inhuurgegevens financiële administratie t/m 2008
- B. inhuurgegevens inkoopanalyse inkoopadviseurs (voor toelichting zie 5.2.4)



De uitgaven voor inhuur door de gemeente Roosendaal zijn substantieel. Er is overwegend geen sprake van inzicht vooraf in de kosten van inhuur. Sturing op kosten kan hierdoor onvoldoende plaats vinden. Hoewel omtrent overschrijdingen in de regel wel besluitvorming plaats vindt en deze achteraf wel kunnen worden verantwoord, is vanuit het oogpunt van financiële beheersing nodig dat vooraf, zowel in begroting en afdelingsplannen als bij inhuurprojecten zelf, betrouwbare kostenramingen worden opgesteld om sturing op inhuurdoelen, realisatie en kosten mogelijk te maken.

De inhuur in het kader van plankosten blijft overwegend binnen de kaders van de oorspronkelijke exploitatieopzetten. Daar waar plankosten toenemen houden deze min of meer gelijke tred met de toename van totale projectbegrotingen. Alhoewel Roosendaal geen normen voor plankosten (in verhouding tot de projectbegrotingen) heeft vastgelegd, blijft men binnen de normen zoals deze elders gangbaar zijn.

De opdrachtverlening

Er wordt niet altijd aanbesteed overeenkomstig de grensbedragen van het inkoop- en aanbestedingsbeleidskader. Roosendaal loopt hier risico's. Leveranciers van diensten houden in toenemende mate scherp in de gaten of potentiële opdrachtgevers zich houden aan de vastgestelde regels van inkoop en aanbesteding en schuwen de gang naar de rechter niet.

Aan inhuur ligt in de regel wel een beslissing ten grondslag, doch inhuurdoelstelling en beoogde resultaten zijn onvoldoende Smart geformuleerd, waardoor sturing en control op resultaat niet toetsbaar plaats vindt. In de praktijk wordt van voorschriften inzake onderhandse enkelvoudige en meervoudige aanbesteding afgeweken, zonder dat de redenen om dat te doen zijn benoemd.

Evaluatie

Er wordt niet gestructureerd geëvalueerd, waardoor de mate waarin inhuur bijdraagt aan de realisatie van doelstellingen niet kan worden beoordeeld.

Dossiervorming

Van projectdossiers, waarin de inhuur van behoeftevaststelling tot en met realisatie is vastgelegd, is geen sprake. Hierdoor ontbreekt het aan adequaat inzicht en verantwoording, en wordt niet zichtbaar of gerichte sturing plaats vindt. Het komt de transparantie niet ten goede.

7.1.4 De informatievoorziening aan de raad

De gemeenteraad heeft zijn controlerende rol onvoldoende kunnen uitoefenen. Begroting en jaarrekening bevatten in de paragraaf bedrijfsvoering onvoldoende sturings- en verantwoordingsinformatie over volumes en de relatie tussen inhuur, organisatie en doelrealisatie. Dit ondanks de aanbeveling die de rekenkamercommissie in 2001 heeft gedaan inzake het hiertoe benutten van verantwoordingsrapportages.

De Rekenkamer stelt wel vast dat recent en naar de toekomst toe afspraken tussen raad en college zijn gemaakt over sturing en verantwoording door inhuur nadrukkelijker via bestuursrapportages te verantwoorden. Ook het instrument 'raadsmededeling' bewijst hierin zijn waarde, hoewel dit instrument pas sinds kort voor inhuurverantwoording wordt ingezet en de werking in de praktijk hiervan pas op de langere termijn kan worden beoordeeld.

7.2 Aanbevelingen

7.2.1 Algemeen

Beleidsmatig is de inhuur van externen gebaseerd op het in 1995 geformuleerde uitgangspunt "uitbesteden, tenzij...". De Rekenkamer constateert dat dit uitgangspunt niet verder is uitgewerkt en geactualiseerd. Hierdoor is niet duidelijk welke concrete taken op grond van dit uitgangspunt door de eigen gemeentelijke organisatie zullen worden verricht, en voor welke taken voor uitbesteding wordt gekozen.

Daarbij wordt geconstateerd dat in de praktijk de uitgaven voor de inhuur van externen substantieel zijn toegenomen, en de raad tot dusver niet (t/m 2008) of slechts na vragen uit de raad (2009) is geïnformeerd over de ontwikkeling van de aard en volumes van de inhuur van externen.

Een eerste hoofdlijn in de aanbevelingen is dan ook dat tot een door de raad vast te stellen afwegingskader wordt gekomen waarin wordt vastgelegd voor welke type taken, en in welke mate inhuur van externen in de rede ligt. En omdat aan de aanbevelingen van de voormalige rekenkamercommissie geen vervolg is gegeven, wordt als tweede hoofdlijn aan de raad geadviseerd om in zijn controlerende rol zich te laten informeren over, en scherp toe te zien op de uitvoering daarvan.

Daarnaast worden, als derde hoofdlijn, een aantal aanbevelingen geformuleerd die gericht zijn op het versterken van het opdrachtgeverschap, het verbeteren van (o.a.) financiële processen, en het verbeteren van vastlegging, informatievoorziening en verantwoording.

7.2.2 Beleid en uitvoering

Aanbevolen wordt kaders af te spreken met betrekking tot de navolgende beleidsmatige en uitvoeringsaspecten van het inhuurbeleid.

Afwegingskader inhuur / zelf doen

- Het beleidskader "uitbesteden, tenzij..." is zoals gesteld zeer globaal geformuleerd en gedateerd (1995). Om als beleidskader te kunnen fungeren is uitwerking en actualisatie nodig. De Rekenkamer beveelt de gemeenteraad daarom aan om met het college van burgemeester en wethouders actueel beleid te formuleren inzake "zelf doen of uitbesteden". Hierbinnen past het maken van afspraken over de aard en omvang van de inhuur van externen. Een inhuurplan over alle inhuurcategorieën en per afdeling, meer concurrentiestelling en een sterkere rol van de inkoopadviseur hoort daarbij.

Ontwikkeling opdrachtgeverschap

- Voor een goed opdrachtgeverschap is niet alleen nodig dat de inkoopactie goed verloopt, maar ook en vooral dat duidelijk wordt vastgesteld op grond van welke noodzaak tot inhuur wordt overgegaan (kan de organisatie het toch niet zelf?), en gericht gestuurd op de realisatie van doelstellingen en prestaties. Hierover zijn in de organisatie nog geen duidelijke afspraken aangetroffen, en uit de casestudies blijkt niet dat in de praktijk hieraan voldoende invulling wordt gegeven. Geadviseerd wordt daarom om afspraken vast te leggen over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het opdrachtgeverschap bij inhuur van externen.
- Hiertoe behoort ook het in de organisatie nadrukkelijker beleggen van de eindverantwoordelijkheid voor de inhuur, van waaruit zowel de inkoopfunctie als de budgethouders worden aangesproken op een goede (doeltreffende, doelmatige en rechtmatige) uitvoering van het inhuurbeleid.

Voor de control op de uitvoering wordt voorts aanbevolen:

- Verzamel periodiek kwalitatieve en kwantitatieve informatie voor het besturen en verder optimaliseren van het inhuurproces, met nadrukkelijk meer aandacht voor raming, opdrachtrealisatie, (tussentijdse) evaluatie en archivering.
- Stel voor alle inhuurcategorieën checklists op voor het inhuurproces en de archivering.
- Versterk het toezicht door het management 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 afdelingsmanagement over de wijze waarop daarop toezicht zal worden gehouden.
- Leg vanuit de control-functie prioriteit bij het voldoen aan de basisvoorwaarden van externe inhuur door gericht in beeld te brengen in hoeverre de verschillende organisatieonderdelen voldoen aan de "inhuurregels" ten einde te kunnen beoordelen of verbeteringen optreden.
- Vraag waar mogelijk 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. Het voorkomt ook het risico van juridische procedures over de toepassing van de aanbestedingsregels.
- Maak zoveel mogelijk gebruik van de professionele kennis en ervaring die bij de inkoopadviseurs 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 de inkoopadviseurs aanwezige kennis op inkoopgebied nadrukkelijk 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.

Raming en beheersing van uitgaven

- Verbeter de registratie van inhuur van extern personeel in de financiële administratie door deze niet alleen per afdeling, maar ook per inhuurcategorie te voeren (waarvoor de definitie die in hoofdstuk 2 is gebruikt als voorbeeld kan dienen). De informatiewaarde en de transparantie en daarmee de mogelijkheid tot sturing, nemen daardoor verder toe.
- Organiseer de registratie van beschikbaar gestelde budgetten en werkelijke uitgaven per opdracht.

Registratie en archivering

- Verbeter 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.
 - De motivatie tot 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).

Evaluatie

- 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.

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

- De Rekenkamer adviseert de gemeenteraad de inhuur van externen actief te monitoren en de instrumenten programmabegroting, jaarrekening, bestuursrapportages en raadsmededelingen hiertoe te blijven benutten.
- Naast het benutten van de bestaande P&C instrumenten adviseert de Rekenkamer de gemeenteraad gedurende een nader met het college af te spreken periode door middel van tweemaandelijks rapportages inzicht te verkrijgen in:
 - o De voortgang van de implementatie van de aanbevelingen van dit rekenkameronderzoek en
 - o De ontwikkeling van de inhuurkosten.

8 Reactie college

In het kader van de procedure van hoor en wederhoor is de conceptrapportage op 16 november 2009 voor commentaar voorgelegd aan het College van Burgemeester en Wethouders. Bij brief van 22 december 2009 hebben wij de reactie van het College ontvangen. De reactie is onderstaand integraal opgenomen.

Ter inleiding

De afgelopen maanden heeft de Rekenkamer West-Brabant op verzoek van de auditcommissie van de gemeenteraad van Roosendaal onderzoek uitgevoerd naar het onderwerp 'inhuur van externen'. Het perspectief daarbij was de betekenis van inhuur van derden voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de gemeentelijke organisatie. Het conceptrapport van bevindingen met conclusies en aanbevelingen hebben wij besproken in onze vergadering van 15 december 2009. Bij deze geven wij onze reactie op voornoemd rapport. Met het oog op de leesbaarheid sluiten wij in de beantwoording aan bij de structuur van hoofdstuk 7 (Conclusies en aanbevelingen).

Conclusies

Algemeen

Wij onderschrijven de constatering dat het toenmalige college de toezegging niet is nagekomen om de aanbevelingen van de rekenkamercommissie uit september 2001 binnen zes maanden in een voorstel uit te werken. Naar alle waarschijnlijkheid is de collegewisseling van maart 2002 daar mede debet aan geweest. Echter – mede als gevolg van de invoering van Beter Samen Samen Beter (BSSB) – signaleert de Rekenkamer vanaf 2006 een meer gestructureerde informatievoorziening. Inherent aan deze organisatieontwikkeling heeft daarbij vooral de professionalisering van de inkoopfunctie gestalte gekregen. Dit is in januari 2008 gevolgd door vaststelling van een nieuw beleidskader. Wij zijn het met de Rekenkamer eens dat met name in de eerste jaren, waarop het onderzoek betrekking heeft niet steeds in alle gevallen alle regels consequent zijn toegepast. Het bestuurlijk streven is echter gericht op het zo rechtmatig mogelijk handelen, ten bewijze waarvan voor de jaarrekening 2008 ook een accountantsverklaring dienaangaande is verkregen.

Inhuurbeleid

De Rekenkamer hanteert als beoordelingscriterium voor de afweging 'inhuren of zelf doen' het zogenaamde Groene Boekje, waarbij indertijd (1995) is aangegeven dat de gemeente Roosendaal kiest voor het principe 'uitbesteden tenzij'. Wij zijn echter van mening dat deze beleidsafweging vooral van toepassing is op situaties van structurele inhuur (bijv. het snoeien van bomen of accountantscontrole) en veel minder op gevallen van incidentele inhuur, zijnde het onderzoeksonderwerp van dit rekenkameronderzoek. Immers voor deze laatste categorie is vaak op grond van omstandigheden (ziekte, tijdelijk capaciteitstekort wegens vacatures, spoedeisende projecten en incidentele adviesopdrachten) de noodzaak voor inhuur evident aanwezig. Zelf doen is in die gevallen dus niet aan de orde.

De Rekenkamer doet geen uitspraak over de doeltreffendheid van het inkoopbeleid. Doelstelling van het inkoopbeleid is echter om een balans te bereiken tussen de vakinhoudelijke focus (doeltreffendheid), de bedrijfs-economische focus (doelmatigheid) en de procedurele focus (rechtmatigheid). Zo wordt bijvoorbeeld via duurzaam inkopen een bijdrage geleverd aan de inhoudelijke doelstellingen van de primaire beleidsterreinen en worden plaatselijke ondernemers gefaciliteerd door hen inzicht te verschaffen in het gemeentelijk inkoopbeleid.

Voorts stelt de Rekenkamer dat Roosendaal inkoopvoordeel misloopt doordat vanaf 1 januari 2009 bij opdrachten tot € 50.000 uitsluitend onderhands enkelvoudig wordt aanbesteed. Deze aanpassing – die overigens in lijn was met regionale ontwikkelingen – loopt nu bijna 1 jaar.

Wij zullen evalueren of en in hoeverre het gemiste inkoopvoordeel wordt gecompenseerd door de gerealiseerde administratieve lastenverlichting. In die evaluatie zullen wij ook de effecten meenemen van de gelijktijdige verlaging van de drempel voor openbaar aanbesteden van € 350.000 naar € 150.000.

De werking in de praktijk

De Rekenkamer geeft aan dat de uitgaven voor inhuur door de gemeente Roosendaal substantieel zijn. De uitgaven voor inhuur beliepen in 2008 in Roosendaal 19,8% van de totale personeelskosten. Daarmee bevindt Roosendaal zich in een middenpositie in vergelijking met enerzijds gemeenten als Assen en Gouda (17,7%, en 19.4%) en anderzijds de gezamenlijke provincies (24%).

De Rekenkamer schetst in een grafiek de ontwikkeling van het inkoopvolume volgens twee lijnen:

- de inhuurgegevens volgens de financiële administratie en
- de inhuurgegevens uit de inkoopanalyse van de inkoopadviseurs.

Op basis van die laatste cijfers wordt de suggestie gewekt dat de uitgaven op een aanmerkelijk hoger niveau liggen dan uit de financiële administratie zou blijken. De inkoopanalyse brengt echter de samenstelling van inkooppakketten in beeld en heeft daardoor een bredere scope dan de definitie van de Rekenkamer. Zo omvat die in voorkomende gevallen ook structurele inhuur en uitbesteding aan adviesbureaus.

Het aantal openstaande vacatures was dit jaar groter dan in 2008. Toch hebben de uitgaven wegens externe inhuur zich gestabiliseerd op het niveau van vorig jaar. Rekening houdend met de impact van de stop op de inhuur van derden per 1 december jl. zal voor 2010 sprake zijn van een sterk dalende trend.

Aanbevelingen

Op de aanbevelingen met betrekking tot de beleidsmatige en uitvoeringsaspecten van het inhuurbeleid reageren wij als volgt.

Afwegingskader inhuur / zelf doen

Wij stellen een kadernotitie op, op basis waarvan we met de raad op hoofdlijnen afspraken zullen maken over de keuze 'uitbesteden of zelf doen'.

Ontwikkeling opdrachtgeverschap

Wij zullen maatregelen nemen om de voorstellen met betrekking tot de verbetering van het inkoopproces in de organisatie in te voeren.

De aanbeveling tot het aanvragen van meerdere offertes zal worden meegenomen in de evaluatie over de aanpassing van de drempelbedragen voor aanbesteding (zie hiervoor).

Raming en beheersing van uitgaven

Wij zullen onderzoeken hoe de informatiewaarde van de financiële administratie kan worden verhoogd door te registreren naar inhuurcategorieën.

Registratie en archivering

Ook op dit gebied zullen wij de nodige organisatorische maatregelen treffen.

Evaluatie

Evaluatie maakt reeds een vast onderdeel van projectmatig werken uit. De specifieke rol van de externe dient daarin nog een plaats te krijgen.

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Als wij met de gemeenteraad de kaders vastgelegd hebben, waarbinnen kan/mag worden ingehuurd dan zien wij geen noodzaak meer om – in aanvulling op de bestaande P&C-instrumenten – tweemaandelijks te rapporteren over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen alsook de ontwikkeling van de inhuurkosten.

Slotwoord

Tot slot willen wij onze waardering uitspreken voor het gedegen onderzoek van de Rekenkamer.

Roosendaal, 16 december 2009.

Burgemeester en wethouders.

9 Nawoord

Uit de reactie van het College blijkt dat overwegend wordt ingestemd met de conclusies en aanbevelingen. De inhoud geeft op enkele punten aanleiding tot een aanvullende reactie.

incidentele en structurele inhuur

Het College geeft aan dat de afweging 'inhuren of zelf doen' zoals in 1995 beschreven in het zogenaamde Groene Boekje vooral van toepassing is op situaties van structurele inhuur en veel minder op gevallen van incidentele inhuur. Aangegeven wordt dat voor deze laatste categorie vaak op grond van omstandigheden (ziekte, tijdelijk capaciteitstekort wegens vacatures, spoedeisende projecten en incidentele adviesopdrachten) de noodzaak voor inhuur evident aanwezig is, en zelf doen daarom niet aan de orde is.

Zoals in paragraaf 2.2. is aangegeven, is uit de door de gemeente Roosendaal beschikbaar gestelde overzichten het onderscheid tussen structurele en incidentele inhuur niet (steeds) af te leiden. Om tot een verbeterd inzicht te komen is nodig dat binnen de gemeente tot een eenduidige registratie en rapportage wordt gekomen. Daaruit zal dan ook dienen te blijken in welke situaties de keuze voor inhuur evident is, dan wel het resultaat is van een afweging.

omvang van de inhuur

Die verbeterde registratie en rapportage is ook nodig om tot een eenduidig inzicht te komen in de omvang van de inhuur. In de rapportage is de informatie ontleend aan twee bronnen: de financiële administratie en de inkoopanalyse van de inkoopadviseurs.

Het College stelt dat op basis van die laatste cijfers de suggestie wordt gewekt dat de uitgaven op een aanmerkelijk hoger niveau liggen dan uit de financiële administratie zou blijken. Dat zou niet juist zijn omdat de inkoopanalyse een bredere scope heeft dan de definitie van de Rekenkamer, en in voorkomende gevallen ook structurele inhuur en uitbesteding aan adviesbureaus zou omvatten. De Rekenkamer constateert dat er twee bronnen zijn met ongelijke uitkomsten. Daarbij wordt opgemerkt dat in de fase van hoor en wederhoor de organisatie in de gelegenheid is gesteld om aan te geven welke posten uit de inkoopanalyse evident niet tot inhuur gerekend zouden dienen te worden. Op grond daarvan heeft ook een correctie plaatsgevonden. Er is dan ook geen grond om de gegevens uit de financiële administratie als juist, en uit de inkoopanalyse als onjuist aan te merken.

Nu er geen eenduidig inzicht is, geven de uitkomsten van beide bronnen de bandbreedte aan waarbinnen de omvang van inhuur zich bevindt.

vergelijking met inhuur in andere gemeenten c.q. provincies

De Rekenkamer heeft in het onderzoek bewust geen vergelijking opgenomen met andere gemeenten of provincies. Ook hier geldt dat de uitkomst sterk beïnvloed kan worden door verschillen in definiëring en registratie. Zo wordt in de reactie van het College ook niet aangegeven of de gepresenteerde percentages berekend zijn op basis van de (lagere) cijfers uit de financiële administratie, of de (hogere) cijfers uit de inkoopanalyse.

Daarnaast kan door een vergelijking met andere gemeenten of provincies de indruk worden gewekt dat met een "middenpositie" er ook een rechtvaardigingsgrond is voor de omvang van de inhuur. Opgemerkt wordt dat thans in bredere zin

discussie plaats vindt omtrent de omvang van de inhuur van externe adviseurs bij overheidsorganisaties. Bij het Rijk heeft dit geleid tot een norm op grond waarvan de uitgaven voor inhuur 13% van de personeelkosten mogen bedragen, en bij de behandeling in de Tweede Kamer is geopperd dat ook aan gemeenten een dergelijke grens zou moeten worden gesteld.

De Rekenkamer heeft deze lijn niet willen volgen, omdat deze geen recht doet aan de eigen situatie van de gemeente c.q. de op grond daarvan te maken afwegingen. Daarvoor is dan wel nodig dat de gemeente een goed inzicht biedt in die situatie c.q. de relevante afwegingen; de aanbevelingen in dit rapport zijn hierop ook gericht.

Bijlage 1 Normenkader

Normenkader ten behoeve van rekenkameronderzoek Roosendaal

De centrale vraag in het onderzoek is:

"In hoeverre is de inhuur van externen in de gemeente Roosendaal als effectief, doelmatig en transparant aan te merken?"

De Rekenkamer werkt deze centrale vraag in drie deelvragen uit:

- 1. Op welke wijze heeft de gemeentelijke organisatie uitwerking gegeven aan de aanbevelingen die de voormalige rekenkamercommissie heeft geformuleerd m.b.t. de inhuur van externen?*
- 2. Is (mede) op grond daarvan een gestructureerd proces met betrekking tot de inschakeling van externe bureaus tot stand gekomen?*
- 3. Is de gemeenteraad zodanig geïnformeerd over de voortgang van deze verbeteracties, c.q. de feitelijke ontwikkelingen m.b.t. de inhuur van externen, dat de raad in staat is gesteld om invulling te geven aan zijn controlerende functie?"*

I Voor wat betreft de uitvoering van de aanbevelingen van de voormalige rekenkamercommissie uit 2001¹¹

- Het college heeft op adequate wijze uitvoering gegeven aan de door de voormalige rekenkamercommissie geformuleerde, en vervolgens door de raad vastgestelde aanbevelingen.

II Ten aanzien van het inhuurbeleid

- Er is een kader afgesproken wanneer tot inhuur mag worden overgegaan. Inzichtelijk moet zijn hoe het college van B&W, cq. de ambtelijke organisatie, in de praktijk handelen conform de actuele kaders van het beleid inzake de inhuur van externen (als onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid) en zoals bedoeld in de aanbevelingen van de rekenkamercommissie in 2001. De aanbevelingen moeten zijn verwerkt in het beleidskader Inkoop- en aanbesteding gemeente Roosendaal.
- Het inhuurbeleidskader schenkt aandacht aan:
 - De organisatie van de inkoop van externe diensten inhuur met aandacht aandacht voor de rollen van:
 - Budgethouder
 - Afdeling Control en de concern-controller
 - Inkoopadviseur
 - Bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol
 - Kwaliteitsaspecten van inhuurovereenkomsten
 - Verantwoording van college aan de gemeenteraad bij afwijkingen van beleidskaders
 - Inhuur als herkenbaar onderdeel van inkoop- en aanbesteding
 - Inhuuractie en inhuurevaluatie

¹¹ Voor de integrale tekst van de aanbevelingen wordt verwezen naar bijlage 4.

- Zelf doen versus uitbesteden
- Drempelbedragen onderhandse, openbare en Europese aanbesteding

III Ten aanzien van de werking in de praktijk

- **De bekendheid van de organisatie met het beleid inhuur externen.** Managers en projectleiders zijn bekend met het inkoop- en aanbestedingsbeleid ten aanzien van diensten (inhuur van externen) en handelen daar ook naar.
- **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;
 - Kennisoverdracht;
 - Toetsing aan de richtlijn.
- **Interne capaciteit en kennisoverdracht**
 - Bij inhuur wordt de interne medewerkcapaciteit geraamd en worden afspraken gemaakt over kennisoverdracht.
- **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 van externen;
 - Het resultaat van de inhuur en de bruikbaarheid daarvan;
 - De gevolgen voor het beleid.
- **Projectdossier.** Er is een projectdossier (inhuurdossier) samengesteld, opdat duidelijk is hoe het project op hoofdlijnen is verlopen. Het dossier bevat:
 - programma van eisen
 - nota van inlichtingen
 - ontvangen offertes
 - offerte-evaluatie
 - overeenkomst/opdrachtbevestiging
 - relevante correspondentie
 - besluitvormingsdocumenten

IV Ten aanzien van de informatievoorziening aan de gemeenteraad

- De gemeenteraad is actief geïnformeerd over de besluitvorming ten aanzien van het verwerken van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie in de beleidskaders na september 2001.
- De gemeenteraad is actief geïnformeerd over de voortgang van de verbeteracties die zijn gebaseerd op de besluitvorming van 27 september 2001;
- De programmabegroting bevat in de paragraaf bedrijfsvoering informatie over beleidsvoornemens ten aanzien van inhuur externen;
- De gemeenteraad wordt jaarlijks via de bestuursrapportages actief geïnformeerd over inhuur externen;

- De gemeenteraad wordt anderszins tussentijds geïnformeerd over trends en ontwikkelingen met betrekking tot inhuur externen.
- De gemeenteraad toont aan de hand van de ontvangen informatie actieve betrokkenheid blijktens de commissie- en raadsverslagen en de toepassing van het mondeling en schriftelijk vragenrecht.

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen

Naam	Functie
Dhr. T. Diepstraten	Hoofd afdeling Bedrijfsvoeringsbeleid
Dhr. T. Gademan	Inkoopadviseur, afdeling Advies en Ondersteuning
Dhr. W. Glazenberg	Planeconoom, afdeling Projecten
Dhr. A. Mol	Senior Beleidsmedewerker, afdeling Bedrijfsvoeringsbeleid

Bijlage 3 Geraadpleegde documenten

Nr.	Omschrijving
1	Eindrapport rekenkameronderzoek "Inzet externe bureaus" september 2001
2	Nota Inkoopbeleid gemeente Roosendaal, januari 2008
3	Inkoop- en aanbestedingsreglement, januari 2008
4	Kadernota Inkoopbeleid 27 mei 1999
5	Regeling Algemene inkoopvoorwaarden 2001
6	Algemene inkoopvoorwaarden 2008
7	Notitie "Bespreekpunten voor de adviesgroep vacatures" 2007
8	Beschrijving proces inhuur derden dd. 11-02-2009
9	Algemeen mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit 2009
10	Notulen vergaderingen gemeenteraad 2001 en 2002 (tot maart)
11	Managementletters accountant 2006, 2007 en 2008
12	Programmabegrotingen 2006, 2007 en 2008
13	Jaarverslagen 2006, 2007 en 2008
14	Organogram gemeente Roosendaal versie 1-1-2007
15	Overzichten alle ingediende en aangenomen moties en amendementen gemeenteraad bestuursperiode 2006-2010
16	"Samen op weg naar de 21 ^e eeuw, oktober 2005
17	Investeren in de toekomst, Businessplan 2009-2025 Majeure Opgaven (2009)
18	Toekomstvisie Roosendaal 2025, de scenario's, 10 juli 2008
19	Verbonden met de stad, koersdocument doorontwikkeling organisatie (2009)

Bijlage 4 Aanbevelingen Rekenkamercommissie 2001

"7.2 De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad de volgende aanbevelingen over te nemen:

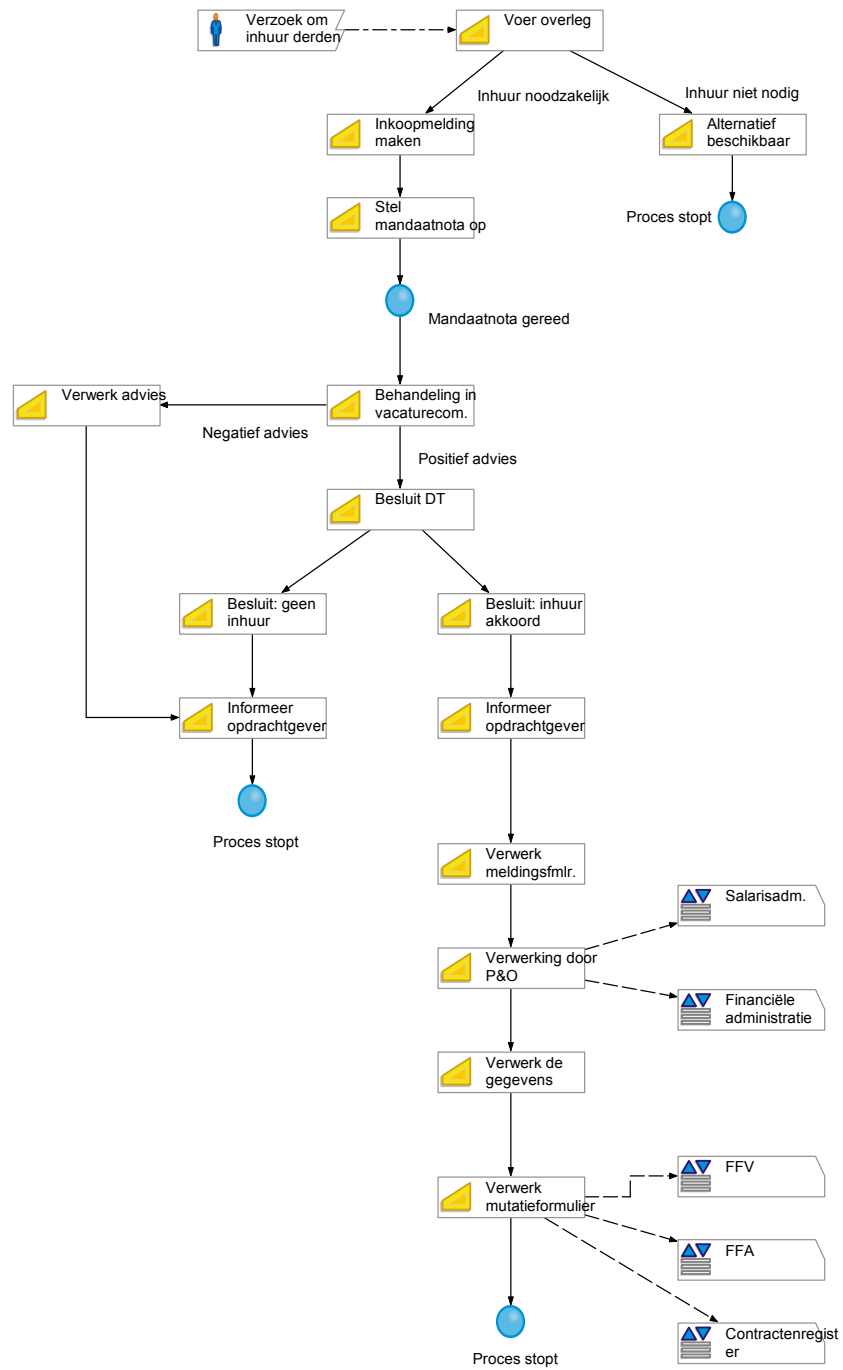
1. *De rekenkamercommissie beveelt aan om het instrument "bestuursopdracht" meer nog dan nu het geval is te hanteren met name bij omvangrijke projecten.*
2. *De rekenkamercommissie stelt voor de diverse verantwoordelijkheden bij externe opdrachten (bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol) in voorkomende gevallen in de definitiefase duidelijk uit te lijnen en te omschrijven.*
3. *De rekenkamercommissie beveelt aan in het vervolg als uitgangspunt het aanvragen van tenminste twee offertes te hanteren. In die gevallen waarin dat niet geschiedt, dient naar het oordeel van de commissie de door de betreffende budgethouder gegeven motivatie getoetst te worden (controltaak) en vervolgens te worden gehanteerd zoals in het algemeen met afwijkingen: in voortgangs- en verantwoordingsrapportages dient daarvan beargumenteerd melding te worden gemaakt.*
4. *De rekenkamercommissie beveelt aan een protocol te laten opstellen, dat gevolgd moet worden bij het aangaan van externe opdrachten, waarin een aantal minimale eisen wordt opgesomd waaraan moet worden voldaan bij externe opdrachten, o.a. (de kwaliteit van) de opdrachtformulering en het aantal offertes. De commissie is van opvatting dat zulks niet moet leiden tot een strak en dichtgetimmerd protocol: het gaat niet om nog meer regelgeving maar om het opsommen van een aantal uitgangspunten en gedragsregels die in acht moeten worden genomen bij het aangaan van externe opdrachten. De commissie is van opvatting dat de bij dit onderzoek gehanteerde vragenlijsten een goed hulpmiddel kunnen zijn bij de opstelling van een protocol.*
5. *De rekenkamercommissie beveelt aan de organisatie van de inkoop van externe opdrachten nader te onderzoeken en uit te lijnen; in het bijzonder moet daarbij aandacht worden geschonken aan de rollen van de budgethouder, sector- en concerncontrol, en de inkoopadviseur, maar ook aan de bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol.*
6. *De rekenkamercommissie beveelt aan het onderscheid tussen de bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgeversrol en de opdrachtnemersrol en de consequenties daarvan voor het traject van de inschakeling van externen nog eens nadrukkelijk vast te stellen.*
7. *De rekenkamercommissie adviseert in het kader van opleidingstrajecten te investeren in de verdere ontwikkeling van vaardigheden, zoals coaching en dergelijke, van bij externe opdrachten betrokken eigen medewerkers, met name projectleiders.*

8. *De rekenkamercommissie beveelt aan om, meer nog dan nu het geval is, in verantwoordingsrapportages aandacht te besteden aan de (voortgang van) externe opdrachten.*
9. *De commissie beveelt aan bij de implementatie met name aandacht te besteden aan het creëren van draagvlak in de eigen organisatie, aan de rollen van de diverse betrokkenen bij de implementatie, aan de waarborging van de continuïteit van de (resultaten van de) opdracht en aan de communicatie c.q. informatievoorziening daarover.*
10. *De commissie beveelt gezien het belang ervan aan bij de opdrachtformulering en -verstrekking bij elke opdracht een prognose op te stellen van de benodigde in te zetten interne capaciteit. Als vervolgens bij bepaalde opdrachten tot de conclusie wordt gekomen dat die benodigde inzet c.q. de bijkomende kosten erg hoog zijn, moet de vraag worden gesteld of in die gevallen wel moet worden uitbesteed.*

Voorstel:

De rekenkamercommissie stelt de gemeenteraad voor het college van burgemeester en wethouders uit te nodigen binnen 6 maanden met voorstellen te komen met betrekking tot de onder 7.2 genoemde aanbevelingen."

Bijlage 5 Processchema inhuur derden



Naam	Uitvoerende	Beschrijving
Verzoek om inhuur derden (mens)		Een opdrachtgever binnen de gemeente Roosendaal neemt contact op met de P&O adviseur, om de mogelijkheden voor inhuur van derden te bespreken.
Voer overleg (basis)	Opdrachtg. en P&O adv.	De opdrachtgever voert overleg met de P&O-adviseur over de noodzaak voor het inhuren van een externe en eventuele alternatieven.
Alternatief beschikbaar (basis)		
Proces stopt (Toestand)		
Inkoopmelding maken (basis)	Opdrachtgever	Maak een inkoopmelding, deze is te vinden op Sharepoint / personeelsinformatieportal / formulieren).
Stel mandaatnota op (basis)	Opdrachtgever	Opdrachtgever maakt een nota voor het DT (dmv adviesnotamanager) waarin de reden voor het inhuren, de geschatte kosten en de financiële dekking worden aangegeven.
Mandaatnota gereed (Toestand)		
Behandeling in vacaturecom. (basis)	Vacature commissie	De nota wordt aangeboden aan de vacaturecommissie (directeur Bedrijfsvoering, hoofd Bedrijfsvoeringsbeleid, adviseur F en adviseur P&O; opdrachtgever ad hoc), waar een advies wordt geformuleerd voor het directieteam (DT). Bij een positief advies wordt de nota doorgeleid voor de eerstvolgende DT-vergadering. Bij negatief advies wordt de nota teruggelegd bij opdrachtgever.
Besluit DT (basis)	DT	Het DT besluit over het al dan niet toestemmen in het verzoek voor het inhuren van een externe. Bij negatief besluit wordt de nota teruggelegd bij opdrachtgever
Verwerk advies (basis)	P&O adviseur	
Besluit: geen inhuur (basis)	DT	
Informeel opdrachtgever (basis)	P&O adviseur	
Proces stopt (Toestand)		
Besluit: inhuur akkoord (basis)	DT	Het DT stemt in met de financiële dekking, het inkoopadvies en de argumenten voor het overgaan tot het inhuren van een externe.
Informeel opdrachtgever (basis)	P&O adviseur	De opdrachtgever wordt geïnformeerd door de P&O-adviseur. De selectie wordt gestart. In dit stadium wordt een financiële

		verplichting vastgelegd (verplichtingenbon, te verkrijgen bij AO of FFA).
Verwerk meldingsfmlr. (basis)	Opdrachtgever	Het meldingsformulier inhuur derden (Sharepoint/personeelsinformatieportal/formulieren) wordt volledig ingevuld door opdrachtgever en doorgeleid naar P&O. P&O geleidt door naar salarisadministratie voor het personeelsinformatiesysteem
Verwerking door P&O (basis)	P&O administratie	P&O geleidt door naar salarisadministratie voor het personeelsinformatiesysteem en financiële administratie.
Salarisadm. (buffer)		
Financiële administratie (buffer)		
Verwerk de gegevens (basis)	Salarisadministratie	Salarisadministratie verwerkt de gegevens in PIMS@all. P&O maakt dossier aan
Verwerk mutatieformulier (basis)	P&O administratie	P&O verwittigt FFV en FFA d.m.v. het mutatieformulier faciliteiten ten behoeve van het inrichten van een werkplek en TIM tijdschrijven.
FFV (buffer)		P&O verwittigt FFV en FFA d.m.v. het mutatieformulier faciliteiten ten behoeve van het inrichten van een werkplek en TIM tijdschrijven.
FFA (buffer)		P&O verwittigt FFV en FFA d.m.v. het mutatieformulier faciliteiten ten behoeve van het inrichten van een werkplek en TIM tijdschrijven.
Contractenregister (buffer)		P&O archiveert het meldingsformulier met alle bijlagen in het contractenregister (bij P&O).
Proces stopt (Toestand)		

Bijlage 6 Vragenlijst

Vragenlijst analyse inhuurdossiers

A KERNGEGEVENS

1	Naam project
2	Naam opdrachtgever
3	Functie opdrachtgever
4	De opdracht werd verstrekt op (dag, maand, jaar)
5	De opdracht werd afgerond op (dag, maand, jaar)

B HET MOTIEF VAN DE INHUUR

6	Welke functionaris of welk orgaan (raad, college, anders) heeft <u>goedgekeurd</u> dat externe deskundigheid mocht worden ingehuurd?
7	Wat was/waren de reden(en) dat het project niet door de organisatie zelf kon worden uitgevoerd?
0	Er was onvoldoende capaciteit beschikbaar (kwantiteit)
0	Er was onvoldoende specifieke deskundigheid beschikbaar (kwaliteit)
0	Er was behoefte aan onafhankelijk onderzoek/advies
0	In het beleid is vastgelegd dat deze activiteit wordt uitbesteed
0	Anders, nl.....
8	Bent u als opdrachtgever ook achteraf van mening dat het uiteindelijke resultaat niet door de gemeente Roosendaal zelf geleverd had kunnen worden?
9	Was de noodzaak van de onderhavige inhuur opgenomen in de jaarlijkse, door het afdelingshoofd uit te voeren inventarisatie voor het bepalen van de inkoopbehoefte van de afdeling?
10	Is advies ingewonnen van de inkoopadviseur? (S.v.p. bijvoegen)
11	Is de inhuur gemeld via het formulier Inkoopmelding? (S.v.p. bijvoegen)

C DE SELECTIE VAN DE EXTERNE DESKUNDIGE

12	Was bij de start van de selectieprocedure gedetailleerd vastgesteld wat de werkelijke inhuurbehoefte was en was deze vastgelegd in een specificatie of programma van eisen?
13	Was bij de start van de selectieprocedure een concept-opdracht

	geformuleerd, waarin opgenomen beoogd doel en resultaat?
	<input type="checkbox"/> Ja (s.v.p. kopie concept-opdracht bijvoegen)
	<input type="checkbox"/> Nee. Waarop hebben de benaderde opdrachtnemers zich gebaseerd bij het uitbrengen van een offerte?
14	Is bij de offerteaanvraag een richtbedrag meegegeven en, zo ja, wat was de hoogte van dat bedrag?
15	Waren ten tijde van de selectie degenen, die met de selectie waren belast, bekend met het Inkoop/ en aanbestedingsreglement van de gemeente Roosendaal en is er naar uw oordeel conform dit reglement gehandeld?
16	Welke vorm van aanbesteden is gevolgd?
	<input type="checkbox"/> Europese aanbesteding
	<input type="checkbox"/> Openbare aanbesteding
	<input type="checkbox"/> Meervoudig onderhandse aanbesteding (min. 3 offertes)
	<input type="checkbox"/> Enkelvoudige onderhandse aanbesteding (minimaal 1 offerte)
17	Is al dan niet afgeweken van de onder vraag 13 benoemde aanbestedingsvormen en, zo ja, waarom?
	<input type="checkbox"/> Er was sprake van een specialistische dienst
	<input type="checkbox"/> Er was sprake van een complex en kritisch uitvoeringsproces
	<input type="checkbox"/> De verwevenheid met andere productgroepen was te groot
	<input type="checkbox"/> De opdracht kon om een technische of artistieke reden slechts aan één opdrachtnemer worden toevertrouwd
	<input type="checkbox"/> Door onvoorziene externe redenen was dwingende spoed noodzakelijk
	<input type="checkbox"/> Marktomstandigheden (monopolist)
	<input type="checkbox"/> Er was sprake van een vervolgoopdracht, keuze voor een andere opdrachtnemer zou onaanvaardbaar hoge kosten met zich mee brengen
18	Hoeveel potentiële opdrachtnemers hebben offerte uitgebracht?
19	Welke overwegingen speelden een rol bij de uiteindelijke keuze van de opdrachtnemer?
	<input type="checkbox"/> Naamsbekendheid/reputatie van het bureau
	<input type="checkbox"/> Naamsbekendheid/reputatie van de beoogde uitvoerder (de persoon)
	<input type="checkbox"/> Eerdere ervaringen met het bureau
	<input type="checkbox"/> Eerdere ervaringen met de beoogde uitvoerder (de persoon)
	<input type="checkbox"/> De gemeente heeft een bestaande/vaste relatie met het bureau (mantelovereenkomst)
	<input type="checkbox"/> De gemeente heeft een bestaande/vaste relatie met de beoogde uitvoerder (de persoon)
	<input type="checkbox"/> De presentatie van het bureau
	<input type="checkbox"/> De presentatie van de beoogde uitvoerder (de persoon)
	<input type="checkbox"/> Beoogd bureau heeft eerder vergelijkbare opdrachten uitgevoerd
	<input type="checkbox"/> Beoogd bureau is bekend met de lokale context, de gemeente
	<input type="checkbox"/> Beoogd uitvoerder (persoon) is bekend met de lokale context, de gemeente
	<input type="checkbox"/> Beoogd bureau heeft duidelijk gemaakt de opdracht goed begrepen te hebben
	<input type="checkbox"/> De prijsstelling
	<input type="checkbox"/> De aanwezigheid van een aantoonbaar kwaliteitssysteem (bijv. ISO-certificaat)

	0 Anders, nl.
20	Is bij de selectie aandacht besteed aan mogelijke relaties tussen de opdrachtgever en de externe opdrachtnemer? Zo ja, op welke wijze?

D DE OPDRACHTVERSTREKKING

21	Welke functionaris heeft namens de organisatie de overeenkomst voor de uitvoering van de opdracht ondertekend? <i>Kopie met de definitieve opdracht bijvoegen</i>
22	Zijn in de overeenkomst de eigen inspanningen van de gemeente vastgelegd?
23	Is in de overeenkomst vastgelegd of en, zo ja, hoe kennisoverdracht aan de gemeente plaats vindt? <i>S.v.p. toelichten.</i>
24	Hoe luidde de omschrijving van het projectdoel en het beoogde projectresultaat?
	Projectdoel:
	Beoogd resultaat:

E DE UITVOERING EN DE RESULTATEN

25	Op welke wijze werd de uitvoering van de opdracht namens de gemeente begeleid/bewaakt?
	0 Het waar nodig aanscherpen van de opdrachtformulering
	0 Het verstrekken van informatie
	0 Het bewaken van de te leveren prestaties en de doorlooptijd
	0 Het tussentijds toetsen van de resultaten
	0 Inhoudelijke inbreng bij de totstandkoming van het advies
	0 Anders, namelijk.....
26	In welke mate vond de bovengenoemde begeleiding plaats?
	0 Niet
	0 Beperkt
	0 Ruim
	0 Intensief
27	Door wie vond de begeleiding plaats?
	Projectleider / afdelingshoofd / budgethouder / / stuurgroep / anders
28	Is tijdens de uitvoering van de opdracht de opdracht aangevuld of bijgesteld. Zo ja, in welke zin en om welke reden(en)?
29	Zijn het gestelde projectdoel en de beoogde resultaten bereikt?
	Projectdoel:
	Beoogd resultaat:
30	Hoe beoordeelt u de kwaliteiten van de externe opdrachtnemer met

	betrekking tot:
	<u>Deskundigheid</u>
	0 Zeer hoog
	0 Hoog
	0 Normaal
	0 Laag
	0 Zeer laag
	<u>Communicatieve vaardigheden</u>
	0 Zeer hoog
	0 Hoog
	0 Normaal
	0 Laag
	0 Zeer laag
	<u>Kwaliteit eindproduct</u>
	0 Zeer hoog
	0 Hoog
	0 Normaal
	0 Laag
	0 Zeer laag

F DE KOSTEN

31	Uit welk budget zijn de kosten voor de inhuur betaald?
32	Wat was de vergoeding die de gekozen opdrachtnemer in de offerte had opgenomen?
33	Wat was de vergoeding die voor de definitieve opdracht voor de projectstart werd opgenomen?
34	Is de prijs tijdens de uitvoering van de opdracht bijgesteld? Zo ja naar welk bedrag en wat was hiervan de reden?
35	Welk bedrag is uiteindelijk in rekening gebracht?
36	Ten opzichte van de geboden kwaliteit wordt dit bedrag ervaren als:
	0 Zeer hoog
	0 Hoog
	0 Normaal
	0 Laag
	0 Zeer laag

G DE BENUTTING VAN HET GELEVERDE RESULTAAT

37	Is het advies geïmplementeerd, zoals door de opdrachtnemer aan u is geadviseerd? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, wat is hiervan de reden?
38	Is het proces en het product van externe inhuur geëvalueerd? Zo ja, door wie en wat zijn de uitkomsten daarvan? <i>S.v.p.</i>

	<i>evaluatieverslag toevoegen</i>
39	Heeft de uitvoering van de adviezen geleid tot een adequate beantwoording van de gestelde vraag: i.c. de oplossing van het probleem?
40	Indien het advies niet of slechts gedeeltelijk is gebruikt, wat is hiervan de reden?
	0 De opdracht was niet duidelijk geformuleerd (doel en beoogd resultaat), waardoor toetsing niet goed mogelijk was.
	0 De externe opdrachtnemer heeft zich onvoldoende gehouden aan de afspraken over de inhoud van het project. Daardoor voldeed het advies niet aan de gestelde vraag.
	0 Er hebben zich zodanig onvoorziene omstandigheden voorgedaan dat het advies niet meer bruikbaar was.
	0 Anders, namelijk:.....