

**Rapport: Onderzoek inhuur van derden
in de gemeente Almelo**

door de Rekenkamercommissie Almelo

VOORWOORD

De RekenkamerCommissie Almelo (RCA) is in september 2004 geïnstalleerd. In haar onderzoeksprogramma 2005 is opgenomen dat de RCA onderzoek zal doen naar de inhuur van derden in de gemeente Almelo. Dit is het eerste onderzoek van de RCA. Het onderzoek is door de leden van de RCA zelf uitgevoerd in de periode van april tot september 2005.

De conceptnota van bevindingen is in een ambtelijk hoor en wederhoor voorgelegd aan de gemeentesecretaris. Doel was om de door de RCA gerapporteerde gegevens te verifiëren, zodat zeker is dat in de nota van bevindingen geen onjuistheden staan vermeld. Het resultaat van het ambtelijk hoor en wederhoor heeft geleid tot een kleine aanpassing in de tekst (pagina 28). Verder zijn er geen onjuistheden geconstateerd.

De uiteindelijke nota van bevindingen heeft geleid tot een definitief rapport waarin ook de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. Dit rapport is voor bestuurlijk hoor en wederhoor voorgelegd aan het college van Burgemeester en Wethouders.

De reactie van het College van Burgemeester en Wethouders alsmede het nawoord van de rekenkamercommissie zijn als hoofdstukken 8 en 9 in dit rapport opgenomen.

De RCA wil de medewerkers en het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Almelo bedanken voor de goede en constructieve medewerking tijdens het onderzoek.

De RekenkamerCommissie Almelo,

- drs. W.J. Oosterveld-Sanders, extern lid tevens voorzitter
- drs. A.B.M. Gloerich, extern lid
- dr. C.G.M. Jenniskens, extern lid
- drs. Th.N.J. van Rijmenam, raadslid
- G.W.L. Stork, raadslid
- C.H. van Woerkom, raadslid
- drs. A.A. de Boer, secretaris

Almelo, 27 oktober 2005

INHOUDSOPGAVE		Pagina
0.	<i>Samenvatting</i>	4
1.	<i>Inleiding</i>	8
2.	<i>Achtergrond</i>	
2.1	Definitie	9
2.2	Vormen van inhuur	9
2.3	Afbakening naar onderzochte tijdsperiode	10
2.4	Definitie en soorten binnen de gemeente Almelo	10
2.5	Relatie tussen de definities "inhuur derden" RCA en gemeente Almelo	12
3	<i>Normatiek</i>	13
4	<i>Aanpak</i>	
4.1	Probleemstelling	14
4.2	Onderzoeksvragen	14
4.3	Aanpak	15
5	<i>Bevindingen</i>	
5.1	Inleiding	16
5.2	Beleid	
5.2.1	Algemeen	16
5.2.2	Kaders op concernniveau	16
5.2.3	Rapportage inhuur derden 2004	25
5.3	Kosten	25
5.4	Afweging en opdrachtverlening	29
5.5	Resultaat en evaluatie	31
5.6	Dossiervorming	33
6	<i>Conclusies</i>	35
7	<i>Aanbevelingen</i>	37
8	<i>Reactie College van Burgemeester en Wethouders</i>	38
9	<i>Nawoord Rekenkamercommissie</i>	39

Bijlagen

A	Geraadpleegde onderzoeksrapporten met betrekking tot externe inhuur	40
B	Gehanteerde indelingen van de inhuur van derden door de RCA en de gemeente Almelo	41
C	Lijst van gehouden interviews	42
D	Lijst van onderzochte dossiers	44
E	Overzicht van de geraadpleegde documenten van de gemeente Almelo	45
F	Overzicht kosten inhuur derden 2004	47

0. SAMENVATTING

De RekenkamerCommissie Almelo (RCA) heeft als te onderzoeken onderwerp voor het jaar 2005 gekozen voor het proces van inhuur van derden. De keuze voor dit onderwerp is mede ingegeven doordat gemeenten steeds kritischer willen zijn bij de inhuur van derden. Veelal staat hierbij het terugdringen van de omvang van inhuur (en de daarmee gepaard gaande kosten) voorop. Ook in Almelo stond dit onderwerp op de agenda bij de bespreking van de voorjaarsnota 2004 (15 en 17 juni 2004). De raad stelde weinig inzicht te hebben in de beleidskaders die aan inhuur van derden ten grondslag liggen: wanneer, waarom, waar en hoe worden derden ingehuurd? Verder bleek dat de kosten voor inhuur van derden niet separaat in de begroting en de jaarrekening zijn terug te vinden en het overzicht dat de gemeenteraad gepresenteerd kreeg was niet volledig.

In het kort worden de doelstelling, probleemstelling, de gevolgde werkwijze en een overzicht van de voornaamste conclusies en aanbevelingen in dit hoofdstuk weergegeven.

Doelstelling

Met een onderzoek naar de inhuur van derden bij de gemeente Almelo wil de RCA als onafhankelijke partij inzicht geven in de omvang van de inhuur en de werkwijze bij inhuur en zo aanbevelingen doen over het instellen van beleidskaders rondom inhuur en het vergroten van de transparantie en beheersbaarheid van inhuur.

Probleemstelling

Hoe worden derden door het gemeentebestuur en de gemeentelijke afdelingen ingehuurd en voldoet deze inhuur aan de gestelde of de te stellen eisen? En wat is het bedrag dat Almelo in 2003 en 2004 uitgaf aan de inhuur van derden?

Aanpak en werkwijze

Het onderzoek is door de leden van de RCA zelf uitgevoerd in de periode van april tot september 2005. Gekozen is om het onderzoek te beperken tot de jaren 2003 en 2004.

De RCA is begonnen met het opstellen van plan van aanpak waarin de onderzoeksvragen, de aanpak van het onderzoek, de te hanteren normen en de tijdsplanning zijn uitgewerkt. Op basis van documenten

en overzichten vanuit de ambtelijke organisatie en externe onderzoeksrapporten over het thema van inhuur van derden is een inventarisatie gemaakt van de omvang en de wijze waarop de inhuur van derden binnen de gemeente plaatsvindt. Hierop zijn de onderzoeksvragen aangescherpt en is er een categorisering aangebracht in de verschillende vormen van inhuur.

De onderzoeksvragen en de gehanteerde normen zijn toegespitst op de aspecten van (1) beleid, (2) kosten, (3) afweging en opdrachtverlening, (4) resultaat en evaluatie en (5) dossiervorming.

Vervolgens zijn, gespreid over de afdelingen, gesprekken met afdelingshoofden, meest betrokken medewerkers, de gemeentesecretaris en de daarvoor eerstverantwoordelijke wethouder gevoerd. Op basis van deze gesprekken is een aantal dossiers onderzocht, waarbij gestreefd is naar een evenwichtige spreiding over de door de RCA gehanteerde categorieën van inhuur derden. De RCA heeft de uitkomsten daarvan beoordeeld aan de hand van vooraf opgestelde normen.

De conceptnota van bevindingen is het resultaat van het uitgevoerde onderzoek en is ter verificatie voorgelegd aan de gemeentesecretaris. De uiteindelijke nota van bevindingen heeft geleid tot een definitief rapport waarin ook de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. Dit rapport is voorgelegd voor bestuurlijk hoor en wederhoor aan het college.

Conclusies

De RCA constateert dat er bij de gemeente geen sprake is van een visie en beleid, specifiek gericht op de inhuur van derden. Het ontbreekt aan een duidelijke sturing en aan specifieke informatie, waardoor de inhuur van derden weinig transparant, beheersbaar en toetsbaar is.

Er is sprake van afgeleide regelgeving, zoals blijkt uit het handboek inkoop, maar deze regels zijn niet geactualiseerd en moeten verbeterd worden. De RCA heeft echter op het niveau van uitvoering kunnen constateren dat prudent met (bevoegdheid van) inhuur wordt omgegaan.

Met het huidige financieel administratief systeem is het niet mogelijk om op eenvoudige en eenduidige wijze de kosten van inhuur van derden te tonen. De financiële administratie is hierop niet ingericht. Uit afgeleide informatie, samengevat in bijlage F bij dit rapport, is op te maken dat de kosten van inhuur van derden voor 2004 ruim € 19 miljoen bedragen. Over 2003 bestaat een dergelijk overzicht niet. De RCA is van mening dat het ontbreken van dit overzicht voor 2003 haar conclusies niet noemenswaardig beïnvloedt.

De inhuurdossiers bleken vaak niet volledig. Stukken ontbraken of bevonden zich in een ander dossier. Daardoor is moeilijk na te gaan welke afwegingen ten grondslag hebben gelegen aan de keuze van de opdrachtnemer, of er sprake is geweest van een formele opdrachtverlening en welke veranderingen en afwijkingen zich tijdens de uitvoering hebben voorgedaan, zoals een extra opdrachtverstrekking. Evenmin zijn duidelijke déchargeverleningen en evaluaties in de dossiers aangetroffen, waardoor het niet duidelijk is of de uitvoering het beoogde resultaat heeft opgeleverd en de opdracht als afgerond kan worden beschouwd. Eventuele conclusies en lering uit de verleende opdrachten die gevolgen kunnen hebben voor de gemeente en de opdrachtnemer zijn dan niet geheel te maken.

Aanbevelingen

Op grond van haar onderzoek heeft de RCA een aantal aanbevelingen geformuleerd:

- het op korte termijn opstellen van een gemeentelijke visie en een beleidskader;
- het opstellen van een functionele categorie-indeling en deze inpassen in het nieuwe financiële systeem;
- bij de implementatie van een nieuwe categorie-indeling zorgen voor een duidelijk tijdspad, draagvlak en instructies voor budgethouders en de financieel-administratieve ondersteuning;
- duidelijke regels voor dossiervorming aan, zodoende dat het verloop van de inhuur kan worden gereconstrueerd en kan worden nagegaan of aan de regels is voldaan;
- regels voor dossiervorming in de vorm van een checklist of handleiding beschikbaar stellen aan betrokken ambtenaren.

1. INLEIDING

In het onderzoeksprogramma voor 2005 van de RekenkamerCommissie Almelo (RCA) is onder meer het onderzoek naar de inhuur van derden aangekondigd. De motivatie voor deze keuze is als volgt samen te vatten (zie ook reglement van orde van de Rekenkamercommissie Almelo):

- De inhuur van derden is een onderwerp van **belang**. Het financiële belang is aanzienlijk. Daarnaast heeft het onderwerp maatschappelijke waarde: een gemeente moet immers transparant kunnen maken hoe de publieke middelen worden besteed.
- Er bestaat gerede **twijfel** over de omvang van de inhuur van derden. Een volledig overzicht lijkt te ontbreken, evenals de beleidskaders waarbinnen de afwegingen voor de verschillende vormen van inhuur van derden plaatsvinden.
- Het ontbreken van dat inzicht brengt **risico's** met zich mee. Zo kan inhuur ondoelmatig en ondoeltreffend geschieden zonder dat direct ingrijpen mogelijk is. Ook kan men te afhankelijk worden van externe deskundigheid, kan er sprake zijn van demotivatie van het eigen personeel en van verlies van lokale betrokkenheid en kwaliteit omdat externen minder kennis hebben van de lokale context.
- Het onderzoek van de RCA heeft **toegevoegde waarde** omdat het inzicht er nu niet is.
- Het onderzoek is **uitvoerbaar**. Inhuur van derden is verspreid over de gehele gemeentelijke organisatie, maar door het onderzoek te beperken en met name in te zoomen op het verbeteren van inzicht, blijft het mogelijk de uitvoering zelf (dat wil zeggen door de RCA) ter hand te nemen.

Doelstelling

Met een onderzoek naar de inhuur van derden bij de gemeente Almelo wil de RCA als onafhankelijke partij inzicht geven in de omvang van de inhuur en de werkwijze bij inhuur en zo aanbevelingen doen over het instellen van beleidskaders rondom inhuur en het vergroten van de transparantie en beheersbaarheid van inhuur.

2. ACHTERGROND

2.1 Definitie

In dit onderzoek heeft de RCA gekozen voor een zo breed mogelijke definitie van het begrip "inhuur van derden", waarbij niet op voorhand bepaalde, mogelijk belangrijke en omvangrijke vormen van inhuur van derden in het onderzoek worden uitgesloten.

Overigens blijkt dat dit onderwerp bij meer gemeentelijke rekenkamer(commissie)s in de belangstelling staat (onder andere Heerenveen, 2002; Arnhem, 2003; Apeldoorn, 2005, zie bijlage A). Daarbij zijn verschillende definities en beperkingen in het onderwerp aangebracht.

De door de RCA gehanteerde definitie van "inhuur van derden" luidt als volgt:

Inhuur van derden door de gemeente Almelo betreft het gebruik maken van de arbeid en/of diensten van rechtspersonen (bedrijven en organisaties) en natuurlijke personen zonder dat hier een arbeidsovereenkomst tussen de gemeente Almelo en de (rechts- of natuurlijke) persoon aan ten grondslag ligt.

2.2 Vormen van inhuur

De RCA heeft in eerste instantie een onderscheid gemaakt tussen structurele vormen van inhuur (in beginsel jaarlijks terugkerend) en incidentele vormen van inhuur.

Structurele inhuur 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.

De RCA heeft dit nader gespecificeerd in de volgende drie categorieën:

1. Onderhoudscontracten, zoals voor onderhoud van groenvoorzieningen, wegen, ICT, en technische installaties.
2. Uitbesteding van diensten, bijvoorbeeld cateringdiensten en milieudiensten.
3. Periodiek terugkerende werkzaamheden waarvoor derden structureel (steeds opnieuw) worden ingehuurd, zoals:
 - a. Piekbelasting die te voorzien is, bijvoorbeeld bij groenonderhoud, en gemeentelijke heffingen.

- b. Opstellen van het jaarverslag.
- c. Accountantscontrole.

De tweede hoofdcategorie vormt de *incidentele* inhuur: inhuur van derden op incidentele basis. Hierbij zijn de volgende zeven categorieën onderscheiden:

- 4. Vervanging in verband met ziekte en diverse verloven.
- 5. Capaciteitsinhuur bij onvoorziene (niet-structurele) piekdrukten en/of in probleemsituaties.
- 6. Inhuur van specialistische deskundigheid (veelal, maar niet uitsluitend, betreft dit technische deskundigheid).
- 7. Interim-management.
- 8. Projectmanagement.
- 9. Onderzoeksopdrachten.
- 10. Adviesopdrachten.

Op basis van deze onderscheiden vormen van inhuur zou de gemeente ten behoeve van haar verantwoording een handzame indeling moeten maken. Zie daarvoor verder paragraaf 5.3, waar in wordt gegaan op de met inhuur gemoeide kosten.

2.3 Afbakening naar onderzochte tijdsperiode

In het onderzoek naar de tien categorieën van inhuur zoals hiervoor onderscheiden heeft de RCA een verdere afbakening gemaakt. Gekozen is om het onderzoek te beperken tot de afgelopen twee jaar, dat wil zeggen *2003 en 2004*. Er is verder geen afbakening gemaakt op basis van bijvoorbeeld kosten (in sommige rekenkameronderzoeken werd een minimumbedrag voor externe inhuur gehanteerd), of gemeentelijke afdelingen/diensten.

2.4 Definitie en soorten van inhuur binnen de gemeente Almelo

Bij aanvang van het onderzoek van de RCA naar inhuur van derden bestond er bij de gemeente Almelo geen duidelijk inzicht in en overzicht van de gehanteerde vormen van inhuur, en de daarmee gepaarde gaande kosten. Een definitie, omschrijving en afbakening van de inhuur van derden was niet voorhanden. Ook een beleidskader waarbinnen afwegingen voor de verschillende te onderscheiden vormen van inhuur van derden plaatsvinden, leek te ontbreken. Dergelijke onduidelijkheden kunnen tot gevolg hebben dat betrokkenen

(afdelingen, CMT, B&W, raad) uiteenlopende (impliciete) definities hanteren en op verschillende wijzen met in wezen dezelfde vormen van inhuur omgaan.

Een eerste aanzet tot meer duidelijkheid werd gegeven door de betrokken wethouder tijdens de behandeling van de Voorjaarsnota 2004 (juni 2004). Hij onderscheidde toen de volgende drie vormen van inhuur en heeft daarbij voor 2003 de volgende bedragen genoemd:

- (1) inhuur waarvoor dekking plaatsvindt binnen het bestaande personeelsbudget (onder andere bij ziekte en tijdelijke vacatures). Hiermee was in 2003 een bedrag van € 5,5 miljoen gemeind;
- (2) inhuur bij piekbelasting, in 2003 bedragen deze kosten € 0,7 miljoen;
- (3) inhuur van externe adviseurs. De kosten in 2003 bedroegen € 2,5 miljoen.

De wethouder deed de toezegging dat de vormen van inhuur genoemd onder (1) en (3) over een periode van twee jaar zullen worden teruggebracht tot de helft van de kosten.

Tijdens de looptijd van het onderzoek is door de afdeling PICO (Personeel, Informatisering, Communicatie en Organisatie) een notitie "Rapportage inhuur derden 2004" opgesteld. Deze notitie is in het voorjaar van 2005 achtereenvolgens door CMT en B&W vastgesteld en zal in september 2005 aan de gemeenteraad worden voorgelegd. In de rapportage wordt aangegeven dat de discussie over de inhuur van derden (arbeid en/of diensten) al langere tijd wordt gevoerd. In deze notitie wordt *inhuur* gedefinieerd als "het inhuren van arbeid, diensten of producten om gemeentelijke doelstellingen te realiseren". *Derden* zijn rechtspersonen (bedrijven en instellingen) en natuurlijke personen die arbeid leveren om gemeentelijke taken uit te voeren. Vervolgens wordt een drietal hoofdcategorieën onderscheiden, waarbinnen een aantal verbijzonderingen worden aangebracht:

- A. Extern *personeel*: personen die niet in dienst zijn van de gemeente, maar bij wie wel sprake is van een bepaalde *gezagsrelatie*.
 1. Interim-management: tijdelijke inhuur van leiding met een specifieke opdracht.

2. Inhuur tijdelijke krachten: tijdelijke vervanging tijdens ziekte en zwangerschap, en in de periode dat een vacature nog niet is vervuld, waarbij de werkzaamheden niet door collega's kunnen worden overgenomen.
 3. Inhuur buiten de vastgestelde formatie: krachten die worden ingezet bij de uitvoering van projecten, waarvoor budget beschikbaar is gesteld bij de begroting of middels een raads- of collegebesluit.
- B. Externe *adviseurs*: deskundigen met wie *geen directe gezagsrelatie* met de gemeente bestaat.
1. Intern gericht: advies gericht op de eigen gemeentelijke organisatie.
 2. Advisering gericht op de uitvoering van gemeentelijke doelstellingen.
- C. Inkoop van *diensten*: waarbij sprake is van verzelfstandiging van gemeentelijke taken en uitgevoerd worden door een derde instantie c.q. bedrijf.
1. Regievoering: de relatie met de gemeente is veelal statutair geregeld en de gemeente beperkt zich tot regievoering.
 2. Uitbesteding: de relatie met de gemeente is contractueel vastgelegd.
 3. Wettelijke verplichtingen: taken die onafhankelijk van de overheid uitgevoerd moeten worden.

2.5 Relatie tussen de definities "inhuur derden" RCA en gemeente Almelo

In bijlage B zijn de indelingen van de inhuur van derden die de RCA en de gemeente Almelo hanteren in beeld gebracht en met elkaar vergeleken.

Uit het overzicht blijkt dat alle vormen van inhuur bij beide indelingen voorkomen. De RCA heeft in het onderzoek haar eigen indeling gehanteerd.

3. NORMATIEK

De RCA heeft in haar onderzoek een beeld willen krijgen van de omvang van de inhuur van derden en een oordeel willen vormen over de wijze waarop inhuur van derden wordt vormgegeven. Bij deze beoordeling heeft de commissie gebruik gemaakt van een normenkader om helder te krijgen hoe de inhuur plaatsvindt en waaraan het moet voldoen.

De commissie heeft de volgende normen gehanteerd:

- Er is beleid: er is een kader afgesproken, wanneer er tot inhuur mag worden overgegaan.
- Er is inzicht in de omvang van de kosten van inhuur en het totale beslag op de middelen. Er is op eenvoudige wijze aan de hand van de financiële administratie vast te stellen wat de omvang van de kosten van inhuur zijn en wat het totale beslag is op de middelen. Dit alles binnen vooraf gedefinieerde categorieën van inhuur.
- Er ligt een expliciete beslissing aan elk geval van inhuur aan ten grondslag. Elke beslissing moet bevatten:
 - a. doelomschrijving en beoogd resultaat;
 - b. begroting/kostenopzet;
 - c. motivatie en afweging;
 - d. toetsing aan beleid.
- Elke opdracht tot inhuur van derden wordt beoordeeld op:
 - a. opdrachtformulering met kwaliteitseisen t.a.v. de opdracht en resultaatbepaling;
 - b. voortgangscontrole en kostenbewaking;
 - c. vastlegging en documentatie.
- Er is inzicht in:
 - a. de bereikte resultaten van de gestelde doelen;
 - b. de uiteindelijke kosten;
 - c. de wijze van vastlegging en verantwoording.
- Er wordt geëvalueerd met het oog op:
 - a. de wijze van inzet van inhuur van derden (proces en kwaliteit);
 - b. bruikbaarheid en kennisoverdracht;
 - c. gevolgen voor het beleid in zijn algemeenheid.

- De dossiers dienen op een zodanige manier te worden samengesteld en ingericht, dat duidelijk is hoe het proces op hoofdlijnen is verlopen. In ieder geval dient het dossier te bevatten:
 - a. de overweging om tot inhuur over te gaan;
 - b. het verloop van de selectie van opdrachtnemer:
indien er meer gegadigden waren een motivatie van de keuze; indien onderhands is gegund een motivatie van de preferentie.
 - c. eventuele veranderingen tijdens de uitvoering van de opdracht: uitstel van levering, vertraging, additioneel werk en additionele kosten enz.
 - d. evaluatie (ook tussentijdse evaluaties, controles, mijlpalen enzovoort) en déchargeverlening.

Dit normenkader is voor de RCA het uitgangspunt geweest voor de uitvoering van het onderzoek.

4. AANPAK

4.1 Probleemstelling

De probleemstelling die de RCA heeft geformuleerd, kan als volgt worden samengevat:

Hoe worden derden door het gemeentebestuur en de gemeentelijke afdelingen ingehuurd en voldoet deze inhuur aan de gestelde of de te stellen eisen? En wat is het bedrag dat Almelo in 2003 en 2004 uitgaf aan de inhuur van derden?

4.2 Onderzoeksvragen

De probleemstelling wordt in onderstaande, naar thema's gerangschikte onderzoeksvragen gespecificeerd. De belangrijkste onderzoeksvragen luiden:

1. **Beleid:** Heeft de gemeente Almelo beleid geformuleerd ten aanzien van inhuur van derden? Zo ja, wat is dat beleid? Zo nee, bestaan er 'ongeschreven regels' waar men zich aan dient te houden of in de praktijk houdt? Het gaat hier in eerste instantie om inhuur in brede zin, zoals in paragraaf 2 onder Achtergrond is aangegeven. Wordt de noodzaak tot inhuur vastgesteld en zo ja op welke wijze?
2. **Kosten:** Bestaat er inzicht in de bedragen die met de inhuur zijn gemoeid? Welke inhuur heeft in 2003 en 2004 daadwerkelijk plaatsgevonden en welke bedragen zijn hiermee gemoeid? Ten laste van welke budgetten zijn deze bedragen gekomen?
3. **Afweging en opdrachtverlening:** Op welke wijze wordt er door de onderscheiden afdelingen in de praktijk vorm gegeven aan dat beleid of aan die 'ongeschreven regels'? Bij deze vraag wordt getracht inzicht te krijgen hoe in geval van inhuur wordt gehandeld: wie initieert, wie beslist, op welke wijze wordt een verzoek gemotiveerd, hoe vindt de afweging plaats, wie beslist uiteindelijk en hoe wordt de beslissing vastgelegd? Hoe luidt de opdracht (contract) en welke eisen zijn daaraan meegegeven?
4. **Resultaat en evaluatie:** Op welke wijze wordt nagegaan in hoeverre de inhuur aan de doelstellingen heeft beantwoord en of het beoogde resultaat is bereikt? Heeft de inschakeling van derden geleid tot de beoogde effecten, zijn de middelen doelmatig en doeltreffend ingezet? Hoe vindt de verslaglegging en

verantwoording plaats? Heeft de gemeente Almelo het inhuurbeleid periodiek geëvalueerd? Zijn terzake beleidsbijstellingen doorgevoerd?

5. **Dossiervorming:** Is het dossier zodanig ingericht, dat het verloop van de opdracht kan worden gevolgd?

4.3 Aanpak

Onder meer op basis van een overzicht kosten inhuur 2001 heeft de RCA voor een afdelingsgewijze aanpak gekozen en de volgende afdelingen bij haar onderzoek betrokken:

1. Stadsbeheer (SB);
2. Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu (ROM);
3. Sociale en Economische Zaken (SEZ);
4. Vastgoed en Belastingen (VenB);
5. Samenleving (SML);
6. Financiën en Interne Dienstverlening (FID);
7. Personeel, Informatisering, Communicatie en Organisatie (PICO).

Bij deze afdelingen is begonnen met het voeren van gesprekken met de afdelingshoofden en de meest betrokken medewerkers (zie voor een overzicht bijlage C). Verder zijn gesprekken gevoerd met de adviseur inkoop en de kwaliteitscontroller. Van al deze gesprekken zijn verslagen gemaakt, die aan betrokkenen ter verificatie zijn voorgelegd.

Op basis van deze gesprekken zijn een aantal dossiers onderzocht, waarbij gestreefd is naar een evenwichtige spreiding over de RCA gehanteerde categorieën inhuur derden.

In bijlage D is een opsomming van de dossiers opgenomen.

Van de overige documenten afkomstig van de gemeente Almelo, die in het kader van dit onderzoek zijn geraadpleegd, is een overzicht opgenomen in bijlage E.

5. BEVINDINGEN

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de bevindingen aan bod. Ze zijn gerangschikt volgens de in hoofdstuk 4 genoemde thema's: beleid (5.2), kosten (5.3), afweging en opdrachtverlening (5.4), resultaat en evaluatie (5.5) en dossiervorming (5.6). De bron van deze bevindingen wordt niet steeds vermeld. Ze komen voort uit de gevoerde gesprekken, uit het dossieronderzoek en uit overige geraadpleegde documenten van de gemeente Almelo, waarvan in de bijlagen een overzicht is gegeven.

5.2 Beleid

5.2.1 Algemeen

Ten aanzien van de inhuur van derden is door RCA in de onderzochte periode van 2003 en 2004 geconstateerd dat er geen specifieke beleidsrichtlijnen binnen de gemeente Almelo zijn ontwikkeld en opgesteld. Er zijn geen beleidsregels specifiek gericht op inhuur van derden voorhanden die binnen de organisatie bekend, uitvoerbaar en actueel zijn.

Uit de gesprekken met de verantwoordelijke wethouder, de gemeentesecretaris en afdelingshoofden is het beeld ontstaan dat er geen duidelijk omschreven formeel beleid is, maar dat er eerder sprake is van een informele benadering met elementen van algemene uitgangspunten van zorgvuldig beheer en van afgeleide regelgeving, zoals Wet Openbaar Bestuur en Europese aanbestedingsregels.

5.2.2 Kaders op concernniveau

Een eerste althans recente aanzet tot meer inzicht en duidelijkheid werd gegeven door het college van B&W tijdens de behandeling van de Voorjaarsnota 2004 (juni 2004). Tijdens deze behandeling zijn door de verantwoordelijk wethouder de toezeggingen gedaan inzicht te verschaffen in de mate en de omvang van de inhuur van derden over het jaar 2004 en de kosten van inhuur van derden te betrekken bij de discussie over besparingen op personeel. Op grond van deze toezeggingen is een rapportage over de inhuur van derden in 2004 opgesteld.

De verantwoordelijk wethouder en de gemeentesecretaris gaven in de met hen gevoerde gesprekken aan dat de beleidslijn van het centraal management en het college ten aanzien van inhuur derden als terughoudend moet worden beschouwd. Deze terughoudendheid is ingegeven door:

- de kosten in het algemeen en die van inhuur van derden in het bijzonder te willen beperken;
- het door de Raad vastgesteld beleid om de omvang van het personeel op een vast niveau te houden (overeenkomstig de kerntakendiscussie uit 1999);
- de behoefte aan een verdere professionalisering van het ambtenarenapparaat om daarmee tevens de inzet van derden te kunnen beperken.

Binnen de organisatie zijn beleidskaders voorhanden waarbinnen de inhuur van derden indirect gestalte krijgt: het beleid ten aanzien van de personeelsbudgetten met het daaraan gekoppelde personeelsbeleid (1) en het inkoopbeleid (2). Een derde kader krijgt gestalte door de invoering van het projectmatig werken met speciale aandacht voor de op verantwoorde wijze laten uitbrengen van projectoffertes en het opleiden van eigen projectleiders (3).

(1) Beleid ten aanzien van de personeelsbudgetten

Met de reorganisatie in 2002 is de systematiek van integraal management ingevoerd. De afdelingshoofden zijn integraal manager en zelf verantwoordelijk en bevoegd voor de besteding van de afdelingsbudgetten, waaronder de personele budgetten van de afdeling en de inhuur van derden. Op basis van de vastgestelde begroting wordt jaarlijks het personele budget, het salarisbudget, van de afdeling bepaald.

De salarisbudgetten zijn begroot op de bestaande, vaste bezetting volgens het functieboek in de maximale salarisschaal minus twee periodieken (de zogenaamde "max min 2" systematiek).

In de praktijk kan er ruimte ontstaan tussen de wijze van deze berekende salarisbudgetten en het werkelijk benodigde salarisbedrag. De ruimte ontstaat door lagere inschaling en het niet direct opvullen van ontstane vacature.

Deze genoemde ruimte moet worden aangewend voor eventuele salariskosten van tijdelijk personeel in verband met ziekte/zwangerschap, tijdelijke vervanging bij niet vervulde vacatures en piekmomenten en voor de inhuur van interim personeel. Het centraal managementteam (CMT) heeft besloten om met ingang van 1 januari 2005 jaarlijks 25% af te romen van deze genoemde ruimte voor conerndoeleinden, zoals personele overgangssituaties en knelpunten ¹.

Per afdeling kan de beschikbare ruimte voor de inhuur van tijdelijk personeel verschillen. Dit is afhankelijk van de feitelijke inschaling en de door- en uitstroom op de afdeling. Afdelingen met een relatief oudere personele bezetting en / of een bezetting met veel langdurige dienstverbanden kunnen in deze systematiek een nadeel ondervinden ten opzichte van afdelingen waarvan de bezetting jonger is. Afdelingshoofden hebben voor de inschakeling van tijdelijk personeel geen andere mogelijkheden dan gebruikmaking van de "max min 2" regeling. In de praktijk blijkt daar echter goed mee te werken. Uit de door de RCA gevoerde gesprekken met de afdelingshoofden zijn geen gevallen bekend van ernstige personele tekorten.

In het handboek voor personeel komen geen directe richtlijnen en aanwijzingen voor hoe om te gaan met de inhuur van derden en tijdelijk personeel. Wel wordt daarin ingegaan op de wijze waarop personeel van derden c.q. uitzendkrachten moeten worden aangevraagd.

De afdelingen bepalen binnen de marges van de salarisbudgetten in hoeverre gebruik gemaakt zal worden van inhuur van derden of tijdelijk personeel. Bij een aantal afdelingen en teams is sprake van een minimumformatie of van een bewust niet geheel ingevulde formatie. Voor pieken en specialistische klussen wordt dan gebruik gemaakt van derden. Dit treffen we bijvoorbeeld aan bij de afdeling Stadsbeheer. Bij de technische service wordt uitgegaan van een strategische minimumformatie voor storingen en calamiteiten; bij team groenuitvoering wordt uitgegaan van een dalbezetting voor de vaste formatie en opgevuld met de diensten van Soweco; het

¹ Interne notitie over integraal management met betrekking tot de personele budgetten, gericht aan CMT en B&W van het hoofd PICO d.d. 23 februari 2004.

ingenieursbureau gaat eveneens uit van een minimumbezetting en er worden specialisten voor korte tijd ingehuurd.

Binnen projectbudgetten kan gekozen worden voor inhuur van derden of externe adviseurs. Projectbudgetten worden voorgelegd aan B&W en de Raad.

In de managementrapportages (maraps) wordt het verloop van de budgetten gevolgd. De afwijkingen in de personeelsbudgetten worden hierin nader verklaard door in te gaan op het verloop van de formatie, het ziekteverzuim en eventuele inhuur van derden. Wat betreft de inhuur van derden worden geen afwegingen, aantallen of bedragen genoemd, maar worden de knelpunten in de formatie en in de werklust beschreven.

De afdelingshoofden zijn bevoegd hier afwijkend mee om te gaan, afhankelijk van de omvang en mogelijke risico's. Zij leggen achteraf (via de maraps) verantwoording af. Van kredietoverschrijdingen moet tijdig melding worden gemaakt en een eventuele aanvraag voor extra krediet moet worden goedgekeurd door college en of raad.

(2) Inkoopbeleid

Het gemeentelijke inkoopbeleid dateert van 2000 (besluit van B&W van 30 mei 2000). In het handboek inkoop is het gemeentelijke inkoopbeleid met de daarbij ontwikkelde procedures, voorwaarden en hulpmiddelen opgenomen. Het handboek is voor alle medewerkers beschikbaar zowel op papier als via intranet.

In het handboek inkoop wordt een duidelijk onderscheid gemaakt naar bevoegdheden op concernniveau en op dienstniveau. Als concertaken worden onderwerpen vermeld die voor de inhuur van derden van belang zijn:

- jaarlijks opstellen van een gemeentelijk inkoopactieplan en rapporteren over voortgang en resultaat;
- inkoopcoördinatie tussen diensten, gemeentebreed of gemeenteoverstijgend;
- inkoopadvies en ondersteuning ten aanzien van de diensten;
- coördinatie van het contractbeheer;
- ontwikkelen en inzetten (interpreteren, bewaken en mede uitvoeren) van kennis en kunde met betrekking tot het Europees aanbesteden;
- opstellen en regelmatig onderhouden van het handboek inkoop.

Het handboek is na de reorganisatie in 2002 niet geactualiseerd. Er zijn onderwerpen die niet meer actueel zijn en storend optreden, zoals de in de bijlagen genoemde lijst met inkoopfunctionarissen en mandaatbevoegdheden en de bij voortduring aangehaalde verouderde organisatieopzet- en indeling.

Door de RCA is gevraagd naar het jaarlijks op te stellen gemeentelijk inkoopactieplan en de rapportages over de voortgang en het resultaat. Deze blijken niet aanwezig te zijn. Enig inzicht op centraal niveau in de omvang en de beheersbaarheid van inkoop in het algemeen en die van de inhuur van derden in het bijzonder is derhalve niet aanwezig.

De afdelingen zijn verantwoordelijk voor de toepassing van het inkoopbeleid, de inkoop, bestelling en het realiseren van overeengekomen besparingstargets, zo nodig met ondersteuning en advies van de inkoopadviseur. Er zijn zowel voor centraal als voor decentraal belegde taken begrenzings aangebracht. Deze begrenzings hebben betrekking op de toegekende budgetverantwoordelijkheden en de geldende mandateringsregeling. Voor de inhuur van derden boven het bedrag van € 3.400 dienen minimaal drie potentiële leveranciersoffertes te worden aangevraagd en behoort de keuzebepaling gemotiveerd te worden aangegeven (volgens het modelformulier "proces verbaal van keuzebepaling").

In het handboek komt vervolgens de uitwerking van de verschillende processtappen voor. Bij de feitelijke inkoop wordt nadrukkelijk genoemd het specificeren, selecteren, contracteren zo nodig met juridische toetsing, beheer waaronder monitoring, evaluatie en bijsturing. Deze aspecten zijn relevant voor de inhuur van derden.

Een aantal aspecten van inkoop zijn benoemd, uitgewerkt en gestandaardiseerd met behulp van formulieren. Bij een aantal onderwerpen echter wordt de uitwerking gemist, zoals het beheer, evaluatie en sturing. Niet duidelijk is op welke wijze beheer en uitvoering gestalte krijgen en op welke wijze noodzakelijke informatie verschaft kan worden.

In de onderzochte dossiers zijn de voorgeschreven formulieren voor inkoop niet altijd terug te vinden. In het handboek wordt duidelijk aangegeven dat het verloop van het inkooptraject altijd te

reconstrueren moet zijn. Dat is niet altijd het geval (zie ook paragraaf 5.6).

Inkoopfunctie

In het met hem gevoerde gesprek is door de adviseur inkoop aangegeven dat de inkoopfunctie in de huidige situatie nog in ontwikkeling is en dat deze functie vooral gezien moet worden als een adviesfunctie en nog niet als een control- en beheersfunctie.

Inkoopadviezen gaan volgens de adviseur inkoop niet altijd naar het CMT, ook daar waar het wel zou moeten. En ook worden niet altijd de juiste procedures gevolgd. Afwegingen in het inkoopproces zijn niet transparant en de vastlegging is niet voldoende.

De adviseur inkoop is niet bij alle inkoopzaken betrokken. Met name projecten kennen een eigen weg, maar moeten wel voldoen aan het uitbestedingsbesluit. Evenmin heeft de adviseur bemoeienis met enkele andere aanbestedingen, zoals de inhuur van derden. Overigens blijkt het betrekken van de inkoopadviseur bij inkoop niet dwingend voorgeschreven.

Mantelcontracten

Inkoop en aanbestedingen onder het regime van mantelcontracten vormen een bijzondere categorie. Mantelcontracten zijn onder andere bedoeld om voor één of meerdere gebruikers binnen de gezamenlijke organisatie langdurige afspraken te maken en inkoopvoordelen te behalen met één en dezelfde leverancier. Dergelijke contracten hebben binnen de organisatie veelal een afdelingsoverschrijdend karakter en centrale aansturing en beheersing is derhalve noodzakelijk. Bij de inhuur van derden zijn binnen de gemeente Almelo twee vormen van gezamenlijke inkoop aangetroffen.

Uitzendbureau Start BV

De Netwerkstadgemeenten kennen sinds 1 juli 2004 een raamconvenant met betrekking tot de gezamenlijke inhuur van uitzendpersoneel met Uitzendbureau Start B.V.² om te kunnen voorzien in een vacature of een andere vraag van dienstverlening. Het betreft elke externe vacature tot en met salarisschaal 12 en niet-leidinggevende functies. Voorheen werden diverse uitzendbureaus door

² De Netwerkstad Twente wordt gevormd door de gemeenten Enschede, Hengelo, Borne en Almelo.

de afzonderlijke afdelingen ingeschakeld en de afdelingen bepaalden zelf óf er werd ingehuurd en bij welk bureau of organisatie. Met Start zijn scherpe prijsafspraken gemaakt. Er zijn geen specifieke budgetten voor deze vorm van inhuur. De kosten moeten binnen de loonsom worden gedekt binnen het salarisbudget ("max min 2" regeling). De afdeling Personeel, Informatisering, Communicatie en Organisatie (PICO) fungeert bij het contract met Start als inkoper en voert met de afdeling Financiën en Interne Dienstverlening (FID) de controle uit op het contract. De afdelingen geven zelf de vraag naar extern en tijdelijk personeel aan. Samen met de adviseur P&O zijn zij de aanvrager. In de dienstverleningscontracten (sinds 1-1-2004) tussen P&O en de verschillende afdelingen is de advies- en inkoopfunctie van PICO vastgelegd. De procedure volgens welke die functie gestalte moet krijgen is evenwel nog niet goed vastgelegd. De procedurebeschrijving komt wel voor in het handboek personeelsbeheer, maar nog niet in het handboek organisatie financieel beheer, dat sinds de reorganisatie nog niet is geactualiseerd. Het is niet duidelijk wat de precieze financiële omvang van inhuur op basis van het raamcontract met Uitzendbureau Start BV is. Er zijn geen kostenopgaven bekend. Het is evenmin duidelijk in hoeverre de procedures nageleefd worden, met name als het gaat om zeer specialistische, technische functies.

Soweco NV

Voor met name het groen-, accommodatie- en sportveldenbeheer maakt de gemeente Almelo gebruik van het sociale werkvoorzieningsbedrijf Soweco N.V.. De gemeente kiest er voor het eigen wsw-bedrijf in te schakelen bij de uitbesteding van werkzaamheden van gemeentelijke taken. Weliswaar is de productiviteit van Soweco-medewerkers ongeveer eenderde van de eigen medewerkers, maar tegenover deze lagere productiviteit staat een lager inhuurtarief en een hogere flexibiliteit. De vaste formatie van de afdeling Stadsbeheer, team groenuitvoering, is derhalve (ook uit kosten oogpunt) gebaseerd op een dalbezetting en bij piekmomenten worden extra krachten bij Soweco ingehuurd.

Er kon door de afdeling Stadsbeheer geen raamcontract met betalings- en leveringscondities van Soweco aan de RCA worden getoond. Jaarlijks worden de werkzaamheden in een opdrachtverstrekking en – bevestiging vastgelegd. Vanaf 2002 probeert men meer grip te krijgen op de jaarlijkse opdrachtverstrekking. Voorheen was er sprake van

stilzwijgend doorlopende afspraken. De te maken afspraken worden nu schriftelijk vastgelegd, zodat de gemeente zich zonodig kan beroepen op de gemaakte afspraken. Dat geldt overigens ook voor Soweco. Naast de afdeling Stadsbeheer maakt ook de afdeling Samenleving gebruik van de inhuurmogelijkheden bij Soweco. De afdeling PICO fungeert wel als adviseur, maar is niet bij de concrete inhuur van Soweco betrokken. De adviseur inkoop is in het geheel niet betrokken bij de afspraken met Soweco. Centrale afspraken en sturing lijken te ontbreken bij de contacten met Soweco.

(3) Projectmatig werken

Sinds 1 maart 2004 is in het kader van een verdergaande professionalisering de systematiek van projectmatig werken (PMW) ingevoerd. Daartoe is een basisdocument projectmatig werken opgesteld en vastgesteld. Doel is onder andere om te komen tot een versterking van de kennis van en expertise in projectleiding. Daardoor kunnen de kosten van externe adviseurs worden beperkt en is men minder afhankelijk van externe adviseurs.

Met name bij grote infrastructurele en verkeersprojecten wordt gebruik gemaakt van externe adviseurs voor projectmanagement. De komende jaren zijn en worden veel grote projecten in uitvoering gebracht. Daarom is de keuze gemaakt de interne know how te versterken. Daartoe worden in beginsel tien tot twaalf medewerkers opgeleid als projectleider en worden circa twintig personen de principes van projectmatig werken aangeleerd.

Bij aanvang van ieder project wordt vooraf de keus gemaakt of eigen projectleiders hiervoor worden vrijgemaakt dan wel extern wordt ingehuurd. De afweging en keuze moeten in een zogenaamde projectofferte zichtbaar worden gemaakt, waarin naast de inzet van eigen medewerkers en externe inhuur ook de kostenoverzichten en resultaatbepalingen worden opgenomen. De projectoffertes worden voor besluitvorming voorgelegd aan CMT en B&W.

Aangezien de systematiek van projectmatig werken en het opleiden van eigen projectleiders kort lang geleden is gestart verkeert de organisatie in een overgangssituatie, waardoor de inzet van externen nu nog nodig is. Van een eventuele kostenbesparing is derhalve thans nog geen sprake.

Het terugdringen van de externe advieskosten gebeurt naast het opleiden van eigen projectleiders door omzetting van langdurig tijdelijke contracten naar vaste contracten. Als blijkt dat projecten langer dan vier jaar duren worden ingehuurd medewerkers voor vast aangesteld. Deze maatregelen moeten leiden tot lagere projectkosten.

5.2.3. Rapportage inhuur derden 2004

In de ambtelijke notitie van 23 mei 2005 over de rapportage inhuur derden 2004 is aangegeven dat het college en management het standpunt uitdragen dat de uitvoering van de gemeentelijke taken in beginsel met eigen medewerkers wordt gedaan³. Voor werkzaamheden die niet het primaire werkterrein van de gemeente betreffen, wordt een keuze gemaakt welke wijze van uitvoering optimaal is. Ook wordt aangegeven dat in een aantal situaties bewust voor inhuur van externen wordt gekozen, zoals de inhuur van specifieke eenmalige deskundigheid bij grote projecten en piekbelasting. Het voorbeeld van het project Masterplan is aangehaald, omdat het voor de gemeente niet rendabel is zelf de expertise in huis te hebben, het niet permanent nodig is over deze deskundigheid te beschikken en om het werkgeversrisico, zoals aanspraken op werkloosheidsrechten, niet zelf te hoeven dragen. In deze rapportage wordt ook een overzicht gegeven van de kosten van inhuur van derden over 2004 en een mogelijke indeling van categorieën van inhuur. Zoals gezegd is deze notitie door het college op 6 juni 2005 vastgesteld en wordt in september 2005 voorgelegd aan de Raad.

5.3 Kosten

Zoals reeds vermeld heeft de RCA in het onderzoek tien vormen van inhuur onderscheiden, verdeeld over een tweetal hoofdcategorieën, namelijk structurele inhuur (inhuur van derden waarvoor structureel in de begroting ruimte is opgenomen voor reguliere of periodiek terugkerende werkzaamheden) en incidentele inhuur (inhuur van derden op incidentele, ad-hoc basis)⁴.

³ Nota aan B&W "Rapportage inhuur derden 2004" d.d. 23 mei 2005, PICO 05/18305.

⁴ Dit is een wijze van indeling, die door de RCA is gehanteerd, wat niet wil zeggen dat er geen andere indelingen mogelijk zijn, die ook het benodigde inzicht in de inhuur van derden kunnen geven.

Beide hoofdvormen van inhuur van derden, zoals door de RCA gedefinieerd, blijken in de praktijk in de gemeente Almelo voor te komen. Er zijn verschillen tussen de zeven onderzochte afdelingen in de mate waarin men met structurele inhuur van derden te maken heeft: het merendeel van de gevallen van inhuur van derden die tijdens de interviews genoemd werden heeft op incidentele inhuur betrekking. Vormen van structurele inhuur van derden lijken vooral voor te komen bij de afdelingen Ruimtelijke Ordening en Milieu, en Stadsbeheer, en hebben veelal te maken met onderhouds- en technische werkzaamheden.

Het hierna volgende overzicht van de verschillende vormen van inhuur pretendeert niet allesomvattend te zijn, maar geeft een indicatie van de vormen van inhuur die tijdens de interviews genoemd zijn.

Structurele inhuur:

1. *Onderhoudscontracten*. Genoemd zijn onder meer onderhoud van verkeersregelingsinstallaties, elektronische bewegwijziging, en ANWB-borden, het groenonderhoud, accommodatiebeheer (beiden veelal door Soweco uitgevoerd).
2. *Uitbesteding diensten*. Hieronder vallen onder meer milieudiensten (afvalinzameling [door Twente Milieu], afvalverwerking [door Twence], verwerking van slib en groenafval), bodemonderzoek en –sanering, Stadsbank Oost-Nederland, inhuur brugwachter.
3. *Periodiek terugkerende werkzaamheden*. De werkzaamheden door Soweco op het gebied van groenonderhoud zouden ook hieronder gecategoriseerd kunnen worden (in plaats van onder categorie 1), omdat de vaste formatie gebaseerd is op een dalbezetting en Soweco wordt ingeschakeld bij piekmomenten. Andere periodiek terugkerende werkzaamheden waarvoor derden worden ingeschakeld zijn gegevensinvoer voor de Wet Bodembescherming, en inzet van constructeurs voor beoordeling van bouwaanvragen.

Incidentele inhuur:

4. *Vervanging in verband met ziekte en diverse verloven*. Deze vorm van inhuur wordt veelvuldig genoemd. In geval van afwezigheid door ziekte of verlof wordt eerst gezien of de werkzaamheden met de bestaande formatie kunnen worden opgevangen dan wel uitgesteld kunnen worden. Indien vervanging noodzakelijk is dient

dekking hiervoor binnen de salarisbudgetten van de betreffende afdelingen gevonden te worden ("max min 2" regeling). Afdelingen zijn hiervoor zelf verantwoordelijk.

5. *Capaciteitsinhuur bij onvoorziene piekdrukke en/of in probleemsituaties.* Deze vorm van inhuur wordt een aantal keren genoemd, en betreft merendeels probleemsituaties en het wegwerken van achterstanden. De dekking voor deze vorm van inhuur moet, net als categorie 4, in eerste instantie binnen het salarisbudget van de betreffende afdeling gezocht worden.
6. *Inhuur specialistische ondersteuning.* Deze vorm van inhuur komt *grosso modo* in twee situaties voor. Op de eerste plaats kan specialistische deskundigheid noodzakelijk zijn bij het uitvoeren van reguliere werkzaamheden. Als deze specialistische deskundigheid niet fulltime beschikbaar hoeft te zijn, wordt zij ingehuurd op incidentele basis (vooral bij de afdelingen Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu, Stadsbeheer en Vastgoed en Belastingen het geval), over het algemeen binnen het salarisbudget van de betreffende afdeling. Op de tweede plaats wordt specialistische deskundigheid ingehuurd bij projecten: Dit betreft diverse specialistische ondersteuning die in het kader van het betreffende project noodzakelijk is en niet binnen de gemeentelijke organisatie voorhanden is. De kosten voor deze laatste vorm van inhuur worden in het plan van aanpak voor het betreffende project meegenomen in het raadsbesluit.
7. *Interim-management.* Deze vorm van inhuur wordt nauwelijks genoemd in de interviews: de afdelingen Sociale en Economische Zaken Veiligheid en Hulpverlening melden een voorbeeld.
8. *Projectmanagement.* Vooral bij complexe, grote projecten wordt het management en coördinatie regelmatig door derden gedaan. De kosten hiervan worden in het plan van aanpak van het betreffende project opgenomen en ter besluitvorming voorgelegd aan de raad.⁵
9. *Onderzoeksopdrachten.* Het inhuren van onderzoekscapaciteit wordt enkele malen genoemd in de interviews. Het zijn enerzijds technisch-specialistische onderzoeken (afdeling Ruimtelijke Ordening en Milieu), anderzijds meer beleidsmatig georiënteerde onderzoeken (afdeling Sociale en Economische Zaken).

⁵ De gemeente streeft ernaar in de nabije toekomst meer projecten zelf te kunnen leiden en is daartoe recent gestart met het opleiden van een aantal medewerkers tot projectleider. In dat kader wordt tevens een projectbureau opgericht.

10. *Adviesopdrachten.* Adviseurs worden veelal ingehuurd in het kader van specifieke projecten. De kosten voor externe advisering worden in het plan van aanpak meegenomen en maken deel uit van het (gemeenteraads-)besluit dat aan de projectuitvoering ten grondslag ligt.

Op verzoek van de RCA hebben een aantal afdelingen inzicht gegeven in de hoogte van de bedragen, die met de inhuur van derden zijn gemoeid in het jaar 2004 en in een enkel geval in het jaar 2003.

Ook is in de ambtelijke notitie van 23 mei 2005 inzicht gegeven in de bedragen, die in 2004 zijn uitgegeven aan de inhuur van derden. Op aanvraag van de RCA zijn achterliggende bijlagen verstrekt.

Het totaaloverzicht van de kosten van de inhuur derden 2004, uitgesplitst naar afdeling en naar de door de gemeente Almelo gebruikte categorie indeling, is als bijlage F toegevoegd aan deze rapportage. De totale kosten van inhuur hebben in het jaar 2004 ca. € 19 miljoen bedragen.

De RCA heeft geconstateerd, dat het totaal overzicht inhuur van derden over 2004 zoals vermeld in bijlage F niet overeenstemt met de bedragen genoemd in de ambtelijke notitie van 23 mei 2005.

Bij navraag naar de redenen hiervoor, is in de brief van de gemeentesecretaris d.d. 15 september 2005 aangegeven dat in de ambtelijke notitie een bedrag van circa € 500 duizend is overgeheveld van de rubriek extern personeel naar de rubriek inkoop diensten om op die manier alle kosten van Soweco bij elkaar te brengen. Doordat de ambtelijke notitie niet de bedragen van de rubriek inkoop derden vermeldt heeft de RCA even wel niet kunnen vaststellen of deze bewering juist is.

Over 2003 bestaat een dergelijk overzicht van de uitgegeven bedragen aan inhuur door de hele gemeente niet en is ook niet op eenvoudige wijze uit de financiële administratie af te leiden. Slechts bij de voorjaarsnota 2004 zijn over 2003 in zeer globale zin bedragen genoemd zoals vermeld op pagina 10.

De RCA is van mening dat het ontbreken van genoemd overzicht over 2003 haar conclusies niet noemenswaardig beïnvloedt en acht het derhalve niet nodig hieromtrent meer informatie te verkrijgen

(waarmee overigens ook een disproportionele inspanning zou zijn gemoeid).

De RCA heeft ook de beschikking gekregen over een overzicht personeel van derden 2001. Dit overzicht bevat een andere indeling van de categorieën en is gebaseerd op de oude organisatiestructuur. Vergelijking tussen 2001, 2003 en 2004 is derhalve niet mogelijk.

Gebleken is dat de huidige inrichting van de financiële administratie en de wijze van registreren niet adequaat genoeg is om op eenvoudige wijze vast te stellen welke bedragen met de inhuur van derden gemoeid zijn. Kosten van inhuur van derden worden onder andere verantwoord onder de noemers personeel van derden en goederen en diensten van beheer.

5.4 Afweging en opdrachtverlening

Uit de interviews en de dossierstudies zijn op het punt van de *afweging* bij de keuze van de opdrachtnemer nogal grote verschillen geconstateerd, als het gaat om inzicht, duidelijkheid en controleerbaarheid van vragen over:

- wie heeft het initiatief genomen;
- wie heeft er beslist (één of meerdere personen en/of gremia) en wie had (zodanig) de eindbeslissing (B&W, CMT en afdelingshoofden);
- de (kwaliteit van) onderbouwing en/of motivatie;
- het proces van de afweging;
- de wijze waarop (de) beslissing(en) wordt vastgelegd.

Hieronder volgens enkele bevindingen ter illustratie.

In het dossier Leidmotievenonderzoek (afdeling Sociale en Economische Zaken) ontbreken stukken over de afweging om de opdracht aan Mercurius Marketing te gunnen. Overigens bevat het dossier alleen officiële documenten vanaf 2003, hoewel het onderzoek in 2002 is uitgevoerd. Wel zijn stukken aangetroffen waarin is aangegeven waarom voor de onderzoeksmethode (de zogenoemde leidmotieven methode) is gekozen.

In geval van het dossier Nota Lokaal Sociaal Beleid (afdeling Samenleving) is de keuze voor het bureau (BMC) zeer bewust gedaan, maar de schriftelijke vastlegging van deze besluitvorming ontbreekt.

Bij de afdeling Vastgoed en Belastingen zijn van de andere kant dossiers aangetroffen waarin een bureau expliciet wordt gekozen vanwege eerdere goede ervaringen en de bekendheid van het bureau (Companen) met de specifieke gemeentelijke situatie. In één geval is het duidelijk dat er een voorkeur bestaat voor een bureau (TAUW), waarbij geen offertes van andere bureaus zijn opgevraagd. Deze keuze was ingegeven door het feit, dat in dit geval om een heel delicaat project ging (voorkeursrecht gemeenten). De afdeling had goede ervaringen met dit bureau in soortgelijke situaties. Ook in een derde dossier wordt duidelijk aangegeven waarom voor een (weliswaar duurder) bureau (Damen) wordt gekozen.

In het algemeen was het mogelijk door middel van ondersteunende documenten een beeld te vormen van de *opdracht*. Daartoe moesten feiten en gegevens uit diverse documenten worden gecombineerd. Daarmee is eveneens gezegd dat van een duidelijke opdrachtverlening blijkens het (werk)dossier vaak geen sprake was. Zo was bij een opdracht in verband met het regionale bedrijventerrein Twente (wet voorkeursrecht gemeenten) geen formele opdrachtverlening in het dossier te vinden. Uit de verdere documenten kon ongeveer worden afgeleid wat de opdracht inhield en dat deze volgens de gemeente naar behoren was afgerond. Voor het project MFA Wierdensehoek is een opdracht verleend aan Vitri. In het dossier is wel een concept B&W-besluit met een plan van eisen, planning en financiële dekking aangetroffen, maar geen (kopie van een) getekend contract. De dossiers ten behoeve van de planning en herwaardering van de WOZ (Wet Onroerende Zaakbelasting) waren op dit punt duidelijker, waar het de opdrachtoomschrijving, de kosten en de leverdatum betrof. Dat geldt eveneens voor de dossiers die betrekking hadden op landmeetkundige werkzaamheden.

In het geval van AVIO (Allochtone vrouwen In Opmars) kon de opdracht in globale zin worden afgeleid uit de beschrijving van verschillende acties die overigens niet in het dossier zelf waren opgenomen. In de dossiers is geen formele opdrachtverlening aangetroffen, noch zijn in de beginfase offertes van betrokken instellingen gevonden.

Het Dossier Nota Lokaal Sociaal Beleid bevat wel een duidelijke doelstelling in de offerte van BMC. In het dossier zijn twee originele offertes met de inzet van BMC aangetroffen, die evenwel niet door de gemeente zijn getekend, wel door BMC.

Het dossier project Hoogwaardige Handhaving, dat mede gefinancierd wordt door het ministerie van SZW bevat geen contracten met het externe bureau Radar, dat is ingehuurd om op lokaal niveau de gemeenten te ondersteunen. Deze zijn echter op een andere plaats wel aangetroffen tussen andere, meer inhoudelijke documenten.

Overigens konden betrokkenen vaak snel en adequaat eventuele onduidelijkheden toelichten en ontbrekende informatie mondeling verstrekken.

Uit diverse dossiers kon worden afgeleid dat er tussentijdse bijstellingen van de opdracht en/of kosten waren opgetreden, hoewel een en ander niet duidelijk in het dossier was vastgelegd. Ook hier kon een mondelinge toelichting vaak uitkomst bieden.

De afdeling Stadsbeheer (groenbeheer) en in minder mate ook de afdeling Samenleving (sportterreinen en Hof88) kopen diensten in van Soweco. Tot 2002 was er sprake van een stilzwijgend doorlopend contract. Er was dus geen sprake van een raamcontract. Vanaf 2002 probeert de gemeente meer grip te krijgen op de jaarlijkse opdrachtverstrekking: de gemaakte afspraken worden nu schriftelijk vastgelegd. De uren boven het afgesproken aantal worden niet meer vergoed en Soweco stuurt dan geen factuur. Verdere aanwijzingen over de uitvoering zijn te vinden in de werksomschrijving plantsoenenonderhoud 1995, opgesteld in 1994. Deze zijn sindsdien niet meer gewijzigd.

5.5 Resultaat en evaluatie

Het meest expliciet in het vastleggen van het resultaat van inhuur derden is de afdeling sociale en economische zaken. Dit wordt veroorzaakt door de eisen die de rijksoverheid stelt aan de verantwoording die met verstrekking van rijksmiddelen bij onder andere reïntegratieprojecten gepaard gaat.

Tijdens de interviews en bij het dossieronderzoek blijkt dat men zich niet actief bezighoudt met het resultaat inhuur derden. Er worden al dan niet duidelijke afspraken gemaakt bij inhuur. Maar in de dossiers is vaak niet vastgelegd of en in hoeverre het resultaat is bereikt en of het product is geleverd. In sommige gevallen is niet duidelijk waaruit het resultaat dient te bestaan, zoals eerder aan de orde kwam. In andere

gevallen is de opdrachtomschrijving wel duidelijk maar is evenmin vastgelegd of het beoogde resultaat is bereikt. Vaak worden gaande het project aanvullende afspraken gemaakt of afspraken gewijzigd. Deze hebben rechtstreeks gevolgen voor het contract en het resultaat, maar de wijzigingen worden vaak niet vastgelegd.

Ook bij grote projecten zoals b.v. bodem verontreiniging verwijderen is niets te vinden over het resultaat en of de doelstelling gehaald is.

Over doelmatigheid van uitbesteding is weinig bekend, hoewel hier en daar in gesprekken met betrokkenen valt te vernemen dat er verbeteringen mogelijk zijn.

Het bereiken van het beoogde resultaat en de evaluatie van het inhuurtraject zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Hieronder wordt ingegaan op de evaluatiefunctie bij de inhuur van derden. De bevindingen worden puntsgewijs besproken. Eerst komen de algemene bevindingen aan de orde, vervolgens de meer specifieke.

Algemeen

- Evaluatie als sturingsmiddel bij inhuur van derden binnen de gemeente Almelo bestaat wel, maar is nog geen gemeengoed binnen de organisatie. Zo geeft de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu aan, dat incidenteel met adviesbureaus wordt gesproken over verrichte werkzaamheden en over ingehuurd personeel. Bij de afdeling Stadsbeheer/team openbare ruimte wordt daarentegen elk project op bedrijfsmatige gronden geëvalueerd.
- Er zijn geen algemene beleidsregels met betrekking tot evaluatie. Dat geldt op het niveau van doelstellingen, het wel/ niet gebruik maken van het instrument evaluatie, als ook voor de wijze waarop dit gebeurt.
- Op CMT niveau wordt de betekenis van evaluatie wel onderkend, maar wordt ook aangegeven dat de evaluatie nog onderdeel moet worden van de reguliere bedrijfsprocessen.
- De gemeenteraad vervult bij de evaluatie van inhuur van derden, volgens het college wel een rol (voorbeeld is de aanleg van de Nijreessingel), maar daarbij is het onderscheid tussen voortgangsrapportage en evaluatie niet helder.
- De vraag dient zich aan in hoeverre evaluatie op afdelingsniveau- en ook binnen de afdelingsorganisatie als echt belangrijk wordt ervaren. Het algemene beeld is dat het wel moet gebeuren, maar in de praktijk scoort het, een aantal uitzonderingen daargelaten, lager.

Specifiek

- Er is gesproken met vijf lijnafdelingen (Stadsbeheer, Samenleving, Sociaal Economische Zaken, Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu, Vastgoed en Belastingen) en er zijn diverse dossiers gericht op de inhuur van derden onderzocht. Weliswaar is het onderwerp bij alle afdelingen bekend en er wordt ook wel geëvalueerd. Echter dit geschiedt vaak op incidentele basis, niet altijd schriftelijk en er ontbreekt een duidelijk format, dat ook is afgestemd op de categorieën van inhuur.
- Door de stafafdeling PICO (Personeel, Informatisering, Communicatie en Organisatie) wordt ook aangegeven dat de evaluatie "wisselend" plaatsvindt. Uit het dossier "Samen op weg voor Almelo" wordt duidelijk dat evaluatie duidelijk onderdeel uitmaakt van de opdracht, waarbij het overigens opvalt dat de rol en het functioneren van het betrokken bureau niet is opgenomen in het evaluatiedocument.
- Bij de stafafdeling Financiën en Interne Dienstverlening is van evaluatie in één van de onderzochte dossiers aanvankelijk is afgezien (wegens tijdgebrek). Naar aanleiding van het gesprek met leden van de RCA is alsnog een evaluatie opgesteld.
- Er valt een onderscheid te maken naar meer beheersmatige en beleidsafdelingen, als het gaat om de wijze waarop omgegaan wordt met evaluatie. Dit heeft veel te maken met het type inhuur dat aan de orde is. Er lijkt een positieve relatie te bestaan tussen de concreetheid van de opdracht bij inhuur, zoals in raamcontracten met Soweco, en de mate waarin evaluatie plaatsvindt.
- De kerntakendiscussie - en de daaruit voortvloeiende outsourcing, waardoor taken op afstand zijn gezet, - werkt ook door in de wijze van evaluatie. Het maakt toch verschil, of voor een bepaald project, dat tot de eigen taken behoort, tijdelijk derden worden ingehuurd, of dat het, bij het op afstand zetten van taken, structureel gebeurt via contracten.

5.6 Dossiervorming

Er zijn geen expliciete gemeentelijke aanwijzingen voor de dossiervorming aangetroffen. Evenmin was daarvan sprake op afdelingsniveau. Gebleken is dat er geen sprake is van een voorgeschreven structuur voor de opbouw en indeling van dossiers. Indirect kan worden aangesloten bij het Handboek inkoop van de gemeente, artikel 2.4.1. Daarin wordt gesteld dat de gemeente Almelo de inkooptrajecten zodanig inricht en het verloop zodanig aanpast, dat

verloop altijd te reconstrueren is. Daarbij dienen gemaakte keuzes steeds op valide argumenten te zijn gebaseerd.

Om onnodige herhalingen te voorkomen wordt in deze paragraaf verwezen naar voorgaande bevindingen.

Herhaaldelijk werden documenten die in de dossiers hoorden te zitten niet aangetroffen zonder een verwijzing naar de plaats, waar ze zich wél bevinden. In sommige gevallen konden de ontbrekende stukken van elders beschikbaar komen, maar niet altijd. Een probleem dat zich daarbij voordeed was dat het ter beschikking gekomen ontbrekende document dan niet geparafeerd of geaccordeerd was dan wel dat onzekerheid bleef bestaan over de vraag of het de juiste versie betrof.

Meestal ontbreken de evaluatie en de déchargering, eenvoudigweg omdat ze vaak niet hebben plaatsgevonden. Zie daarvoor ook paragraaf 5.4. Ook ontbraken vaak bijstellingen van het contract, die gaandeweg de uitvoering (mondeling dan wel schriftelijk) waren overeengekomen. Bij de overige onderdelen van het werkdossier waren de tekortkomingen van meer beperkte aard.

Dergelijke tekortkomingen in de dossiervorming werden op alle niveaus en bij alle bij het onderzoek betrokken afdelingen aangetroffen. Vooralsnog konden geen negatieve gevolgen worden geconstateerd omdat ontbrekende informatie later uit andere bron geleverd kon worden ofwel omdat het 'neuronale' archief uitkomst kon bieden.

6. Conclusies

De RCA concludeert dat in de onderzochte periode geen sprake was van een visie en beleid, specifiek gericht op de inhuur van derden. Het ontbrak aan een duidelijke sturing en een regelmatige stroom van managementinformatie in specifieke rapportages of jaarverslagen en jaarrekeningen. Wel kon afgeleide regelgeving (zoals de algemene regels die gelden voor de inkoop zoals vermeld in het handboek inkoop) daartoe aangrijpingspunten bieden. Niettemin dienen ook deze regels geactualiseerd en verbeterd te worden ten aanzien van het beheer, de evaluatie en documentatie.

Hoewel specifiek beleid ten aanzien van inhuur van derden ontbreekt, heeft de RCA herhaaldelijk kunnen vaststellen dat op uitvoeringsniveau geprobeerd is prudent met (de bevoegdheid tot) inhuur om te gaan. Vanaf 2004 is de gemeente Almelo bezig beleid ter zake te ontwikkelen. Daarin is men voornemens een visie neer te leggen, uitgangspunten te verduidelijken en een en ander te laten ondersteunen door een nieuw financieel administratief systeem. Als dit beleid volledig wordt geïmplementeerd (dus inclusief een duidelijke definitie van en indeling naar soort inhuur) is het mogelijk het gewenste inzicht in omvang en soort van inhuur te verkrijgen. Dan ook wordt een beheersing van de inhuur mogelijk.

Het is niet mogelijk gebleken om op eenvoudige en eenduidige wijze de kosten van inhuur van derden over de periode 2003-2004 af te leiden uit de financiële administratie. Dit wordt veroorzaakt doordat er geen duidelijke, door iedere betrokkene te gebruiken categorie-indeling bestaat waardoor dezelfde categorieën van inhuur verschillend kunnen worden geboekt. In sommige gevallen kon achteraf niet meer worden getraceerd welk deel van een projectbudget was besteed aan inhuur. De financiële administratie was daarop niet ingericht.

De inhuurdossiers bleken vaak niet volledig. Sommige stukken ontbraken of bevonden zich in een ander, indirect met het onderwerp samenhangend dossier. Vaak kon de betrokken ambtenaar de ontbrekende documenten later alsnog voorleggen.

Het is niet altijd duidelijk welke afweging ten grondslag heeft gelegen aan de keuze van de opdrachtnemer. In die gevallen kon vaak niet

worden nagegaan of de eventueel van toepassing zijnde inkoopregels zijn gevolgd. Er zijn geen aanwijzingen gevonden van een ongewenste verstrengeling van belangen.

Ook de opdrachtverlening zelf ontbrak nogal eens, zodat niet kon worden vastgesteld hoe de opdracht luidde en welke afspraken over de levering en over het product of resultaat waren gemaakt. Met name is van belang dat afspraken over afwijkingen van hetgeen in de opdrachtverlening is bepaald duidelijk worden vastgelegd. In een aantal gevallen ontbrak documentatie over deze overeengekomen afwijkingen, maar konden betrokken ambtenaren toch vaak een toelichting geven.

Evenmin werden vaak duidelijke déchargeverleningen in de dossiers aangetroffen. Dat wil zeggen dat niet duidelijk was op welk moment de gemeente de opdrachtnemer te kennen heeft gegeven tevreden te zijn met het resultaat, de opdracht derhalve als afgerond te beschouwen en de eindafrekening te zullen laten plaatsvinden. Uit de dossiers bleek meestal niet of er (al dan niet afgesproken) evaluaties plaatsvonden, zodat niet duidelijk was hoe de gemeente dacht over de uitvoering van de opdracht en of er eventueel conclusies moesten worden getrokken die gevolgen konden hebben voor de opdrachtnemer, de gemeente of voor de opdrachtverlenende afdeling. Dat er op gemeentelijk niveau wel werd gereflecteerd over inhuur van derden bleek bijvoorbeeld uit de beslissing om intern projectleiders op te leiden om daarmee in de nabije toekomst te bereiken dat minder vaak inhuur van deze functies nodig is en dat het carrièreperspectief voor gemeenteambtenaren wordt vergroot.

7. Aanbevelingen

De gemeente Almelo dient een visie en een beleidskader ten aanzien van de inhuur van derden te ontwikkelen. Op basis hiervan kunnen controleerbare en toetsbare kaders en richtlijnen worden ontwikkeld. Naar het oordeel van de RCA dient op korte termijn een dergelijke visie en beleid vastgesteld te hebben.

Het nieuwe en deels nog te ontwikkelen beleid waaronder begrepen een nieuw financieel systeem biedt goede mogelijkheden het gewenste en vereiste inzicht in aard en omvang van de inhuur te verschaffen en daarmee grip te krijgen op de inhuur van derden en zodoende vermijdbare inhuur te kunnen beperken. Daartoe dient een goede functionele categorie-indeling te worden gemaakt die eenvoudig is in te passen in het nieuwe financiële systeem. Bij een goede implementatie hoort een duidelijk tijdpad, het intern creëren van draagvlak door belanghebbende personen en afdelingen tijdig te betrekken bij de vormgeving van de plannen en te zorgen voor goede en tijdige instructies voor zowel budgethouders als de financieel-administratieve ondersteuning.

De RCA beveelt aan duidelijke regels voor de dossiervorming te stellen. Uit het dossier moet kunnen worden opgemaakt hoe de inhuur van begin tot eind is verlopen (reconstructie) en of daarbij de regels zijn gevolgd. Een dossier dient tenminste te bevatten (1) de afweging waarom met de betrokken opdrachtnemer in zee is gegaan, (2) de opdrachtverlening, (3) verslagen van voortgangsgesprekken, (4) eventuele wijzigingen in de oorspronkelijke opdracht, (5) (een verwijzing naar) het resultaat, (6) de inhoudelijke en financiële déchargeverlening en (7) de evaluatie.

Deze regels zouden in de vorm van een checklist of handleiding beschikbaar moeten komen die betrokken ambtenaren bij de uitvoering van hun werkzaamheden gemakkelijk kunnen raadplegen. Van de andere kant kan zo ook zonder veel omhaal worden vastgesteld of alle noodzakelijke stappen -van opdrachtverlening tot evaluatie- in het inhuurtraject zijn gezet.

8. Reactie College van Burgemeester en Wethouders

Gemeente Almelo

Voorzitter van de Rekenkamercommissie Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Postadres:
Gemeente Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Bezoekadres:
Stadhuisplein 1
7607 EK Almelo

telefoon: **(0546) 54 11 11**
e-mail: **gemeente@almelo.nl**
internet: **www.almelo.nl**

Uw brief	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
		2005/33599	17 oktober 2005
Bijlage(n)	Doorkiesnummer	Behandeld door	
	541900	R.C. van Geffen	

Onderwerp

reactie rapport inhuur derden

Geachte mevrouw Oosterveld-Sanders,

Wij hebben uw nota van conclusies en aanbevelingen betreffende het door uw Rekenkamercommissie verrichte onderzoek naar de inhuur van derden ontvangen.

Wij vinden een compliment voor de kwaliteit van het door uw Rekenkamercommissie verrichte onderzoek op zijn plaats.

Wij kunnen ons vinden in de door u uitgebrachte aanbevelingen en zullen die ook uitwerken.

Overigens willen wij bij de door uw Rekenkamercommissie nogal absoluut geformuleerde conclusies melden dat enige nuancering op zijn plaats is. Gelukkig ontbreekt het ons niet geheel aan een visie en beleid, gericht op de inhuur van derden. Wij vatten uw conclusie op dit punt dan ook meer op als een aanzet om te komen tot een meer samenhangende visie en daarbijbehorend beleid.

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Almelo,

de secretaris,

de burgemeester,

9. Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie Almelo is verheugd dat het College van Burgemeester en Wethouders het rapport van de Rekenkamercommissie opvat als een aanzet om te komen tot een meer samenhangende visie en daarbijbehorend beleid.

We hopen dat de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie daarbij behulpzaam zullen zijn.

Bijlage A

Geraadpleegde onderzoeksrapporten met betrekking tot externe inhuur

Bestudeerd zijn de rapporten van de volgende gemeenten:

1. "Meten = Weten ≠ (Bij)sturen. Onderzoek interne en externe personeelskosten gemeente Arnhem 1999-2001", Rekenkamercommissie Arnhem, juni 2003.
2. "Rapport externe inhuur", Rekenkamercommissie Rheden, maart 2004.
3. "Rapport over de inzet van externe bureaus", Rekenkamercommissie Zwijndrecht, april 2001.
4. "Onderzoek externe advisering. Vooronderzoek en vervolgonderzoek", Commissie Onderzoek Rekeningen gemeente Velsen, augustus 2001/juni 2002.
5. "Het proces. Onderzoek 'inhuur derden'", Rekenkamer Leiderdorp, juni 2002.
6. "Voortschrijdend inzicht. Een evaluatieonderzoek in opdracht van de rekeningcommissie gemeente Helmond naar de inzet, begeleiding en doorwerking van externe advisering, 1995-2000", Dr. M. Boogers, Dr. E.J.Th, van Hout, januari 2002 (Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering, Universiteit van Tilburg).
7. "Onderzoek naar de inzet van externe adviseurs", Rekeningcommissie Gemeente Heerenveen, januari 2002.
8. "Elk uur op een factuur. De inhuur van externe deskundigheid". Rekenkamer Rotterdam, maart 2003.
9. "Vreemd volk over de vloer. Rapport van de rekeningcommissie over het onderzoek naar inhuur van derden". Gemeente Tilburg, december 2003.
10. "Externe adviseurs", Rapport van de Raadscommissie Financiële Beheerszaken, Gemeente Ede, november 1995.
11. "Onderzoek naar de inzet van externe adviseurs", Rekenkamer Venlo, juni 2003.
12. "De inhuur van externen verantwoord", Rekenkamercommissie Hoogenveen, 12 april 2005.
13. "Weet... wat je uitbesteedt. Eindrapport onderzoek inhuur externe advisering", Rekenkamercommissie Apeldoorn, juni 2005.

Bijlage B

Gehanteerde indelingen van de inhuur van derden door de RCA en de gemeente Almelo

Indeling RCA		Indeling gemeente Almelo
<u>Incidenteel:</u>		<u>Extern personeel:</u>
1. Vervanging ziekte/verloven	←	a. Interim-management
2. Onvoorziene piekdrukke	←	b. Tijdelijk bij ziekte en vacatures
3. Specialistische deskundigheid	←	c. Buiten de formatie/projecten
4. Interim-management	←	
5. Projectmanagement	←	<u>Externe adviseurs:</u>
6. Onderzoeksopdrachten	←	d. Intern gericht advies
7. Adviesopdrachten	←	e. Advisering uitvoering doelstellingen
<u>Structureel:</u>		<u>Inkoop van diensten:</u>
8. Onderhoudscontracten	←	f. Regievoering bij gemeente
9. Uitbesteding van diensten	←	g. Uitbesteding
10. Periodieke werkzaamheden	←	h. Wettelijke verplichtingen

Uit het overzicht blijkt dat alle vormen van inhuur van derden bij beide indelingen voorkomen en met elkaar overeenkomen. De inhuurvorm onderzoeksopdrachten (bij de indeling van de RCA) komt echter niet specifiek voor bij de indeling van de gemeente Almelo. Aangenomen mag worden dat deze vorm voorkomt onder de indeling van externe adviseurs.

Bijlage C

Lijst van gehouden interviews

Van de gehouden interviews zijn gespreksverslagen opgesteld en voorgelegd aan de geïnterviewden.

- Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu (ROM), d.d. 13 en 28 april 2005, met de heren W. Kloppenburg (afdelingshoofd), W.G. Bekke, G.G. van der Tang, P.J.M. Wolters en H.F.J. Loohuis, door mevrouw C.G.M. Jenniskens en de heer G.W.L. Stork (namens de Rekenkamercommissie).
- Afdeling Sociale en Economische Zaken (SEZ), d.d. 13 en 22 april 2005, met de heren H.G.J. Nij Bijvank (afdelingshoofd), J.T. Spruit en T.F. Kamphuis, door mevrouw C.G.M. Jenniskens en de heer G.W.L. Stork (namens de Rekenkamercommissie).
- Afdeling Vastgoed en Belastingen (V&B), d.d. 22 april 2005, met de heren B. Haakmeester (afdelingshoofd), H.G.J. Bruins en A.J. Afink, door de heren A.B.M. Gloerich en C.H. van Woerkom (namens de Rekenkamercommissie).
- Afdeling Financiën en Interne Dienstverlening (FID), d.d. 22 april 2005, met de heren D.J. Bosveld (afdelingshoofd) en H.M. Davids, door de heren A.B.M. Gloerich en C.H. van Woerkom (namens de Rekenkamercommissie).
- Afdeling Personeel, Informatisering, Communicatie en Organisatie (PICO), d.d. 12 april 2005, met mevrouw J.H. Boskma (afdelingshoofd), door mevrouw W.J. Oosterveld-Sanders en de heer A.A. de Boer (namens de Rekenkamercommissie).
- Afdeling Samenleving (SML), d.d. 14 april 2005, met de heer J.H. Scholtens (afdelingshoofd), door mevrouw W.J. Oosterveld-Sanders en de heer A.A. de Boer (namens de Rekenkamercommissie).

- Afdeling Stadsbeheer (SB), d.d. 14 april en 31 mei,
met de heren H.J. Nijkamp (afdelingshoofd), A.F.J. Kotten en W.A. Kromhout,
door mevrouw W.J. Oosterveld-Sanders en de heer A.A. de Boer (namens de
Rekenkamercommissie).
- Adviseur Inkoop, d.d. 21 april 2005,
met de heer A.J. Lurvink,
door mevrouw W.J. Oosterveld-Sanders en de heer A.A. de Boer (namens de
Rekenkamercommissie).
- Kwaliteitscontrol, d.d. 3 mei 2005,
met mevrouw C.A.M. Arkink-Hulskotte,
door mevrouw W.J. Oosterveld-Sanders en de heer A.A. de Boer (namens de
Rekenkamercommissie).
- Gemeentesecretaris, d.d. 1 juli 2005,
met de heer H.F.X. Geerdink,
door mevrouw W.J. Oosterveld-Sanders en de heer A.A. de Boer (namens de
Rekenkamercommissie).
- Wethouder waaronder Personeel en Organisatie, d.d. 1 juli 2005,
met de heer A. Sjoers en mevrouw J.H. Boskma,
door mevrouw W.J. Oosterveld-Sanders en de heer A.A. de Boer (namens de
Rekenkamercommissie).

Bijlage D

Lijst van onderzochte dossiers

- Dossier Hoogwaardige Handhaving, Afdeling Sociale en Economische Zaken
- Dossier Allochtone Vrouwen In Opmars, Afdeling Sociale en Economische Zaken
- Dossier Leidmotievenonderzoek en –experiment, Afdeling Sociale en Economische Zaken
- Dossier Nota Lokaal Sociaal Beleid, Afdeling Samenleving
- Dossier MFA Wierdensehoek, Afdeling Samenleving
- Dossier Migratie XP, Afdeling Financiën en Interne Dienstverlening
- Dossier Herwaardering WOZ, Afdeling Vastgoed en Belastingen
- Dossier Evaluatie en actualisering nota wonen, Afdeling Vastgoed en Belastingen
- Dossier personele aangelegenheden team Wonen en Grondzaken, Afdeling Vastgoed en Belastingen
- Dossier uitvoering bouwkundige opnamen en particuliere woningvoorraad, Afdeling Vastgoed en Belastingen
- Dossier aanwijzing Wet Voorkeursrecht regionaal bedrijventerrein Twente, Afdeling Vastgoed en Belastingen
- Dossier samenstelling en vergoeding gelden taxatiecommissie, Afdeling Vastgoed en Belastingen
- Dossier Woonvisie 2004, Afdeling Vastgoed en Belastingen
- Dossier contract Soweco, Afdeling Stadsbeheer
- Dossiers inhuur ingenieursbureau, Afdeling Stadsbeheer
- Dossier leertraject GOAL, Afdeling Personeel, Informatisering, Communicatie en Organisatie
- Dossier mantelovereenkomst Start Uitzendbureau BV, Afdeling Personeel, Informatisering, Communicatie en Organisatie
- Dossiers inhuur personeel, Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu
- Dossier onderhandse aanbesteding bodemsanering Wuba-terrein, Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu
- Dossier Europese aanbesteding verkeersinstallaties, Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu
- Dossier geluidssanering Wierdensestraat, Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu

Bijlage E

Overzicht van de geraadpleegde documenten van de gemeente Almelo

- a. Nota rapportage inhuur derden 2004, 23 mei 2005
- b. Bijlagen behorende nota rapportage inhuur derden 2004, 23 mei 2005
- c. Overzicht inhuur derden 2002 en 2003, verstrekt tijdens de behandeling van Voorjaarsnota 2004, 17 juni 2004
- d. Notitie onderzoek personeel van derden 2001, 25 oktober 2002
- e. Notitie integraal management met betrekking tot de personele budgetten, 23 februari 2004
- f. Ambtelijke Organisatieverordening gemeente Almelo 2002, 23 april 2003
- g. Bestuurlijke Organisatieverordening gemeente Almelo, 1 juni 2003
- h. Mandaatregister gemeente Almelo 2005, 5 april 2005
- i. Controleverordening gemeente Almelo, 1 juni 2003
- j. Archiefverordening gemeente Almelo 2004, 11 mei 2004
- k. Handboek Personeel gemeente Almelo
- l. Besluiten GMO en basisdocument projectmatig werken, 7 maart 2004
- m. Controlplan gemeente Almelo 2005
- n. Controlverslag gemeente Almelo 2004
- o. Managementrapportage gemeente Almelo 2004-3, 17 februari 2005
- p. Voorjaarsnota gemeente Almelo 2004
- q. Notulen van de raadsvergaderingen van de gemeente Almelo van de behandeling van de Voorjaarsnota 2004 d.d. 15 en 17 juni 2004
- r. Programmabegroting gemeente Almelo 2004
- s. Productenraming gemeente Almelo 2004
- t. Gemeentebegroting gemeente Almelo 2004, bijlagen
- u. Jaarrekening gemeente Almelo 2002
- v. Jaarrekening gemeente Almelo 2003
- w. Dienstverleningscontracten met de afdelingen, voorbeeld van afdeling PIVO met afdeling Vastgoed en Belastingen (augustus 2004)
- x. Samenwerkingsovereenkomst/mantelovereenkomst met Start Uitzendbureau BV, oktober 2004
- y. Service Level Agreement tussen gemeente Almelo en Start Uitzendbureau BV, juli 2004
- z. Handboek Inkoop Gemeente Almelo, september 2004
- aa. Algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente Almelo voor leveringen
- bb. Algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente Almelo voor diensten
- cc. Notitie beleidsbepaling inkoopconsultatie, april 2005

dd. Audit inkoop binnen de gemeente Almelo, 4 februari 2005

ee. Voorbeeld offerteaanvraag inkoop trajecten arbeidsactivering, 1 juni 2004

Bijlage F

Overzicht kosten inhuur derden 2004

Ontleend aan de achterliggende stukken behorende bij de nota rapportage inhuur derden 2004, Gemeente Almelo 23 mei 2005.

Bedragen in €

	extern personeel			Sub-totaal	inhuur externe adviseurs		Sub-totaal	Sub-totaal	inkoop diensten			Sub-totaal	Algeheel
afdeling	interim management	inhuur		extern personeel	intern gericht eigen organisatie	uitvoering projecten	externe adviseurs	extern	regievoering	uitbesteding	wettelijke verplichtingen	inkoop diensten	Totaal
		binnen formatie	buiten formatie										
	(a)	(b)	(c)	(d=a+b+c)	(e)	(f)	(g=e+f)	(h=d+g)	(i)	(j)	(k)	(l=i+j+k)	(m=h+l)
PICO	0	30.241	0	30.241	279.893	183.336	463.229	493.470	0	0	0	0	493.470
FID	0	267.196	27.676	294.872	0	0	0	294.872	0	0	0	0	294.872
BBO	0	27.234	0	27.234	0	0	0	27.234	0	0	0	0	27.234
SB	0	557.531	1.045.809	1.603.340	0	122.319	122.319	1.725.659	0	621.517	0	621.517	2.347.176
ROM	0	493.112	391.614	884.726	0	474.695	474.695	1.359.421	0	0	29.011	29.011	1.388.432
SEZ	0	0	765.478	765.478	0	22.813	22.813	788.291	0	1.274.227	10.564.370	11.838.597	12.626.888
SML	0	55.700	74.655	130.355	3.013	913.063	916.076	1.046.431	0	90.017	0	90.017	1.136.448
V&H	0	136.858	0	136.858	0		0	136.858	0	0	0	0	136.858
V&B	0	292.521	249.184	541.705	0		0	541.705	0	0	0	0	541.705
PBZ	0	31.125	0	31.125	0		0	31.125	0	0	0	0	31.125
Griffie	0	414	0	414	0		0	414	0	0	0	0	414
Totaal	0	1.891.932	2.554.416	4.446.348	282.906	1.716.226	1.999.132	6.445.480	0	1.985.761	10.593.381	12.579.142	19.024.622