

rekenkamercommissie

Inzicht in inhuur

rekenkamercommissie

Inzicht in inhuur

**rekenkamercommissie Amersfoort
PriceWaterhouseCoopers**

mei 2005

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding.....	1
1.1 Aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag.....	1
1.2. Centrale vraagstelling en deelvragen.....	1
1.3. Onderzoeksopzet.....	2
1.4 Onderzoek rechtmatigheid contracten accountant.....	3
1.5 Organisatie: tijdpad en inhuur externe expertise.....	3
1.6. Opbouw rapport.....	3
Hoofdstuk 2: Inkoopdiagnose	5
2.1 Introductie	5
2.2. Aanpak van de inkoopdiagnose.....	5
2.3 De uitvoering.....	6
2.4 De uitkomsten van de inkoopdiagnose.....	6
2.5 De cijfers in perspectief.....	8
Hoofdstuk 3: beleid en praktijk	9
3.1. Inleiding	9
3.2. De opzet en het bestaan van het beleid.....	9
3.3. De werking van het beleid.....	11
3.4. Conclusies	11
Hoofdstuk 4: informatievoorziening	13
4.1. Inleiding	13
4.2. Beschikbaarheid informatie over inhuur in ambtelijke organisatie.....	13
4.3. Sturingsinformatie college	13
4.4. Informatievoorziening aan de raad.....	14
4.5. Norm voor informatievoorziening raad.....	15
4.6. Conclusies	15
Hoofdstuk 5: Samenvatting, conclusies en aanbevelingen.....	17
5.1. Inleiding	17
5.2. Bevindingen	17
5.3. Eindconclusie	19
5.4. Slotbeschouwing en aanbevelingen.....	19
Bijlage 1: Benchmark.....	21
Bijlage 2: Vragenlijst raadsleden	25
Bijlage 3: Resultaten enquête	27
Bijlage 4: Checklist casestudy.....	29

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag

Het uitgangspunt voor de organisatie van de gemeente Amersfoort is het uitvoeren van taken in een regiewerkwijze. Dit betekent dat waar mogelijk taken worden overgelaten aan derden. Het gaat bijvoorbeeld om de uitbesteding van taken als groenvoorziening en afvalverwerking, maar ook om de inhuur van derden, zoals bouwtechnische adviseurs, milieudeskundigen, accountants, consultants, projectleiders of interim-managers.

Over de precieze omvang van de inzet van externe krachten is weinig bekend. Een eerste schatting is dat het gaat om een bedrag van enkele miljoenen euro's¹.

Het is de taak van de rekenkamercommissie om onderzoek te doen naar de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Vanuit deze opdracht heeft de rekenkamercommissie besloten een onderzoek uit te voeren om meer inzicht verkrijgen in de gang van zaken rondom de inhuur van externen, in het bijzonder de mate waarin wordt voldaan aan de criteria van doelmatigheid en rechtmatigheid.

Het onderzoek is afgebakend tot de inhuur van externen voor advies en ondersteuning op het gebied van beleids- en organisatieontwikkeling. De reden hiervoor is dat de raad meermalen heeft aangegeven meer inzicht in de inhuur op deze gebieden te willen hebben. Taken welke geheel zijn uitbesteed, zoals schoonmaak, catering et cetera worden niet betrokken in het onderzoek. Ook de inhuur van uitzendkrachten of detachering voor de vervanging van regulier personeel maken geen deel uit van het onderzoek².

Het doel van het onderzoek is na te gaan in hoeverre de condities binnen de organisatie aanwezig zijn om te komen tot een rechtmatige en doelmatige inzet van externen. Aanvullend wilde de rekenkamercommissie weten in hoeverre er verantwoordingsinformatie beschikbaar is over de inhuur van externen.

1.2. Centrale vraagstelling en deelvragen

De rekenkamercommissie stelt nadrukkelijk dat het niet haar bedoeling is om de inzet van externen als zodanig ter discussie te stellen. Het inhuren van externen kan zeer kosteneffectief zijn. Het voorkomt de opbouw van een omvangrijk ambtelijk apparaat. Daarnaast is de inhuur van externen soms noodzakelijk wanneer specifieke expertise niet intern beschikbaar is.

Het onderzoek van de rekenkamercommissie richt zich op de *rechtmatigheid en doelmatigheid* van de inhuur van externen en de mate waarin hierover *verantwoordingsinformatie* beschikbaar is. In hoofdstuk 3 worden deze begrippen nader uitgewerkt.

Het onderzoek is niet gericht op het vormen van een oordeel over de doelmatigheid en rechtmatigheid van de inhuur in concrete gevallen. Het doel is te onderzoeken of de procedure om te komen tot externe inhuur, voldoende waarborgen omvat om te komen tot een doelmatige en rechtmatige inzet van externen. In dit onderzoek worden wel een aantal cases bekeken om te toetsen hoe het beleidskader in de praktijk werkt.

In het onderzoek wordt verder aandacht besteed aan de informatievoorziening aan de raad over de inhuur van derden.

Op basis van de bovenstaande doelstellingen is volgende vraagstelling geformuleerd:

¹ Notitie Inkoopbeleid gemeente Amersfoort, september 1999, pag. 10.

² Omwille van de leesbaarheid zal in het navolgende worden gesproken over externen wanneer wordt bedoeld externen ten behoeve van beleids- en organisatieontwikkeling

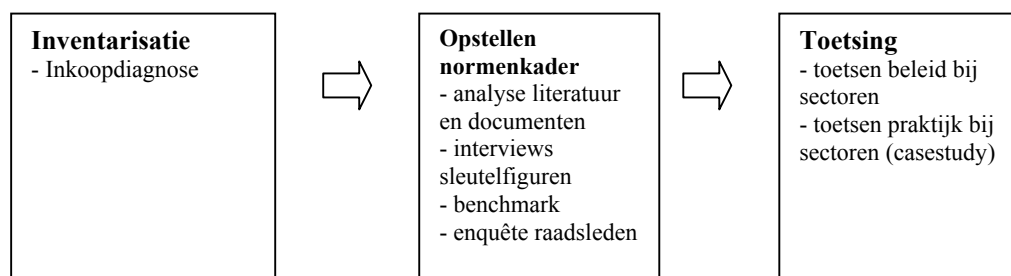
Zijn er binnen de gemeente Amersfoort voldoende waarborgen om te komen tot een rechtmatige en doelmatige inzet van externe krachten en op welke wijze vindt de besluitvorming, inclusief het informeren van de raad, over de inhuur plaats?

Van de probleemstelling zijn de volgende deelvragen afgeleid:

1. Wat is het beleid en de procedure binnen de organisatie bij de inhuur van externen en op welke wijze wordt hierbij aandacht besteed aan het aspect van doelmatigheid?
2. Welke regels vormen het kader waarbinnen een rechtmatige inhuur plaatsvindt?
3. In hoeverre worden door de organisatie achteraf de resultaten van de inhuur van externen, met name de doelmatigheid hiervan, geëvalueerd?
4. Hoe wordt de rechtmatigheid van de inhuur gecontroleerd?
5. Welke voorwaarden zijn er binnen de gemeente Amersfoort gecreëerd om inzicht te krijgen in de aard en omvang van de inhuur van externen?
6. Welke informatie is nodig voor de raad inzake de inhuur van externen, voor de kaderstellende en controlerende taak van de raad?
7. Op welke wijze wordt de raad op dit moment geïnformeerd over de inhuur van externen en de resultaten hiervan?

1.3. Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen.



De rekenkamercommissie wilde allereerst een goed inzicht verwerven in de aard en omvang van de inhuur van externen in termen van kosten en aantallen. Deze wens was mede ingegeven door vragen die hierover in het verleden door raadsleden zijn gesteld.

Hiertoe is een inkoopdiagnose uitgevoerd. Dit betekent dat aan de hand van de crediteurenadministratie een databestand is gevormd met daarin het totale inkoopvolume van de gemeente. Vervolgens is dit bestand gecategoriseerd naar inkooppakketten. Met andere woorden: alle facturen zijn ingedeeld in categorieën van inkoop. De inhuur van externen is daarbij nader onderverdeeld. Op deze manier ontstaat een gestructureerd beeld van de soorten inkopen op het gebied van uitbesteding. De inkoopdiagnose is uitgevoerd over de uitgaven op het gebied van inhuur van externen in de periode 2001-2004.

De tweede fase richtte zich op het beleid en de regelgeving over inhuur van externen. Allereerst is bekeken welke algemene richtlijnen er binnen de organisatie gelden voor de inhuur van externen. Hiertoe zijn interne documenten bestudeerd uit de organisatie op dit gebied en heeft een gesprek plaatsgevonden met de centrale inkoopcoördinator en twee wethouders. Vervolgens is de relevante wet- en regelgeving in kaart gebracht. Verder is bekeken welke criteria voor een doelmatige en rechtmatige inhuur van externen aan de literatuur kunnen worden ontleend.

In deze fase is ook nader gekeken naar de informatievoorziening over inhuur. Hiervoor zijn raadsleden bevraagd over hun behoefte aan verantwoordingsinformatie op het gebied van inhuur van externen en in welke mate men van oordeel is dat aan deze informatiebehoefte wordt voldaan. Deze vragen zijn ook voorgelegd aan de twee geïnterviewde wethouders.

De derde fase richtte zich op de gemeentelijke praktijk van inhuur binnen de sectoren. Dit gebeurde in twee stappen. Aan de hand van een gesprek met de inkoopcoördinator/en of budgethouder van de sector is de algemene praktijk van inhuur van de sectoren in beeld gebracht. Aanvullend is een zestal cases onderzocht op het gebied van de inhuur van externen. Voor elke case is het projectdossier met de meest betrokken ambtenaar doorlopen.

De inhuur van externen is een onderwerp dat al in meerdere gemeenten is onderzocht. Om de resultaten van het onderzoek in Amersfoort in perspectief te plaatsen, is er een korte benchmark uitgevoerd. Hierbij is een overzicht gemaakt van de sterke en zwakke punten die zijn vastgesteld bij de inhuur van externen in een aantal andere gemeenten.

1.4 Onderzoek rechtmatigheid contracten accountant

Tijdens het opstellen van de onderzoeksopzet voor onderhavig onderzoek, bleek dat de raad voornemens was de huisaccountant een onderzoek te laten doen naar de rechtmatige totstandkoming van inkoopcontracten. De rekenkamercommissie is nagegaan of het nodig was om beide onderzoeken op elkaar af te stemmen. De rekenkamercommissie is tot de conclusie gekomen dat beide onderzoeken elkaar weliswaar deels raken, maar dat het onderzoek van de rekenkamercommissie een ander karakter had dan het onderzoek van de huisaccountant. Het onderzoek van de accountant spitste zich toe op het onderzoeken van de rechtmatigheid van een steekproef van veertig contracten. Het onderzoek van de rekenkamercommissie omvat niet alleen de rechtmatigheid, maar ook de doelmatigheid en de kwantiteit van de inkoop. Bovendien is het onderzoek van de rekenkamercommissie specifiek gericht op de inhuur van externen voor beleids- en organisatieontwikkeling, terwijl het onderzoek van de accountant zich op de inkoop in het algemeen richt.

De raad en de rekenkamercommissie hebben besloten hun onderzoeken onafhankelijk van elkaar uit te voeren. De rekenkamercommissie zal in dit rapport wel de resultaten van het accountantsonderzoek, dat inmiddels is afgerond, in haar analyse betrekken.

1.5 Organisatie: tijdpad en inhuur externe expertise

Het onderzoek is uitgevoerd door de rekenkamercommissie in samenwerking met Price Waterhouse Coopers (PWC) en bureau Significant. De reden voor de inhuur van PWC en Significant is tweeledig. Allereerst was voor de uitvoering van dit onderzoek, met name voor het onderdeel rechtmatigheidstoetsing, specifieke expertise vereist. Ten tweede is de eigen onderzoekscapaciteit van de rekenkamercommissie beperkt.

Het onderzoek is gestart in oktober 2004. Het was de bedoeling het onderzoek binnen twaalf weken na aanvang af te ronden. In de loop der tijd is gebleken dat de onderzoekers bij de uitvoering van de inkoopdiagnose op een aantal complicaties stuitte. Dit bracht extra werkzaamheden met zich mee voor de ambtelijke organisatie. Hierdoor heeft het onderzoek een langere looptijd gehad, van ongeveer twintig weken.

Het onderzoek is voor een controle op de beschreven feiten aangeboden aan het college. Daarna heeft het college de gelegenheid gekregen om een inhoudelijke reactie op de resultaten van het onderzoek te geven.

1.6. Opbouw rapport

Hoofdstuk twee beschrijft de aanpak en de resultaten van de inkoopdiagnose. Hoofdstuk drie gaat over de gang van zaken rondom inhuur in de gemeente. Allereerst wordt aandacht besteed aan het beleid op centraal niveau is ontwikkeld op dit gebied. Vervolgens wordt bekeken hoe dit beleid is uitgewerkt in de sectoren en wordt aan de hand van een aantal cases bekeken hoe het beleid in de praktijk wordt toegepast.

Hoofdstuk vier gaat in op de informatievoorziening over inhuur. Het gaat daarbij zowel om de informatievoorziening binnen het college en aan de raad.

In hoofdstuk vijf worden de bevindingen op een rij gezet en vindt een nadere beoordeling hiervan plaats.

Hoofdstuk 2: Inkoopdiagnose

2.1 Introductie

Om een goed inzicht te verwerven in de aard en omvang van de inhuur van externen in termen van kosten en aantallen leveranciers en facturen is een inkoopdiagnose uitgevoerd. De inkoopdiagnose is uitgevoerd op basis van de uitgaven op het gebied van inhuur van externen in de periode januari 2001 tot en met oktober 2004. Het verkregen inzicht in de omvang van inhuur externen geeft de context aan waarbinnen de rest van het onderzoek heeft plaatsgevonden.

2.2. Aanpak van de inkoopdiagnose

De inkoopdiagnose is uitgevoerd in een aantal stappen:

1. Het maken van een download uit de crediteurenadministratie
2. Het toevoegen van inkooppakketten en unieke leveranciersnamen aan de download
3. Het rapporteren en analyseren van het resultaat van de diagnose

Stap 1 Het maken van een download

De inkoopdiagnose is gebaseerd op de factuurgegevens die zijn opgenomen in de crediteurenadministraties van gemeente Amersfoort. Factuurgegevens betreffen gegevens zoals de leveranciersgegevens, het factuurnummer, de factuurdatum, de kostensoortnaam en kostenplaatsnaam per factuur. Om de factuurgegevens te kunnen gebruiken voor de inkoopdiagnose is bij de gemeente een extractie (download) opgevraagd uit de crediteurenadministraties op basis van een instructie van Significant. De gemeente heeft aan Significant een download opgeleverd die is gegenereerd uit de (7) verschillende crediteurenadministraties voor de periode vanaf januari 2001 tot en met oktober 2004.

Stap 2 Het toevoegen van inkooppakketten en unieke leveranciersnamen aan de download

De download betreft 'financiële gegevens' en nog geen 'inkoopgegevens'. Om inkoopgegevens te verkrijgen dienen aan de download de volgende gegevens te worden toegevoegd:

- Inkooppakketten
- Unieke leveranciersnamen

Het toevoegen van inkooppakketten

Een inkooppakket is een verzameling van producten en diensten die in principe bij één leverancier kan worden ingekocht. Om inkooppakketten aan een download toe te voegen dient een relatie te worden gelegd tussen de leveranciers per kostensoort uit de download enerzijds en de inkooppakketten anderzijds. Voor dit onderzoek is uitgegaan van alleen de inkoop met betrekking tot inhuur van externen. De nadruk ligt hierbij op 'niet reguliere werkzaamheden' zoals weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 2.1. inkooppakketten

Inkooppakketnaam	Definitie
Interim (project) management	Tijdelijke vervanging op management niveau. Betreft inhuur voor niet reguliere werkzaamheden
Organisatie- en formatieadvies	Advieswerkzaamheden door derden op het gebied van de bedrijfsvoering op niet reguliere basis
Beleidsondersteunend onderzoek	Diensten door derden op het gebied van wetenschappelijk onderzoek, statistisch onderzoek, evaluatieonderzoek, monitoring, research (verkenning, vooronderzoek)
ICT diensten en ICT advies	Diensten door derden op het gebied van ICT advies, implementatie en softwareontwikkeling niet zijnde structurele onderhoudswerkzaamheden
Juridisch onderzoek en advies	Proces-, advies-, deurwaarderskosten, (lands)advocaatkosten, tolken kosten, maar niet griffierechten

Communicatie-advies en onderzoek	Communicatie-advies en onderzoek
Inkoop advies en werkzaamheden	Advieswerkzaamheden op het gebied van inkoop maar niet de inbreng van kennis van Europese aanbestedingen
Overige adviseurs en flexibele arbeid	Overige adviseurs en flexibele arbeid. Alleen te gebruiken indien toewijzing aan één van de meer specifieke pakketten niet mogelijk is

Het voorgaande betekent dat de inhuur van externen met betrekking tot ‘reguliere werkzaamheden’ geen deel uitmaken van het onderzoek. Inkoop die hieronder valt betreft bijvoorbeeld de inhuur van:

- Uitzendkrachten
- Management voor reguliere taken
- Accountants
- Civieltechnische adviseurs
- Advisering op het gebied van Europese aanbestedingen

Het toevoegen van inkooppakketten heeft plaatsgevonden door eerst die kostensoorten te identificeren waar de facturen voor inhuur van externen op worden geboekt. Daarna is per leverancier, die is opgenomen onder deze kostensoorten, aangegeven om welk inkooppakket het gaat. Omdat gebleken is dat het gebruik van kostensoorten binnen de gemeente Amersfoort nogal verschilt per administratie is ervoor gekozen om het toevoegen van inkooppakketten te laten uitvoeren door controllers van vier verschillende clusters met elke eigen administraties te weten: SBO, WSO, BW en een ‘overige’ cluster (DIA, GRIFF, GAD, CST).

Het toevoegen van unieke leveranciersnamen

Na het toevoegen van de inkooppakketten is duidelijk geworden welke leveranciers onderdeel uitmaken van het onderzoek. Een aantal leveranciers bleek voor te komen onder verschillende leveranciersnamen. Om inkoopgegevens te kunnen verkrijgen per leverancier zijn de namen van de leveranciers door Significant uniek gemaakt door één unieke naam per leverancier toe te voegen. Bijvoorbeeld de leverancier ‘Houthoff advocaten¬arissen’ kwam zowel voor als ‘Houthoff Advocaten’ als ‘Houthoff Buruma’. In dit geval is de leveranciersnaam uniek gemaakt door ‘Houthoff advocaten¬arissen’ aan beide oorspronkelijke leveranciersnamen toe te voegen.

Resultaat stap 2

Het resultaat van de stap 2 is een verzameling van inkoopgegevens die hoort bij de reikwijdte van dit onderzoek.

2.3 De uitvoering

Bij de uitvoering van de inkoopdiagnose is gebleken dat het voor de gemeente Amersfoort niet eenvoudig is om aan te geven in welke mate (in euro’s) de gemeente externen inhuurt voor uit te voeren werkzaamheden. Hier zijn volgens ons twee belangrijke redenen voor. Ten eerste blijkt er geen gemeentebrede (financiële) informatie beschikbaar te zijn. De informatievoorziening is decentraal, per sector, ingericht. Ten tweede blijken deze sectoren allemaal op hun eigen manier invulling te geven aan de informatievoorziening. Om bijvoorbeeld de kosten aan te duiden gebruikt elke sector eigen kostensoorten en één van de sectoren gebruikt voor dit doel naast de eigen kostensoorten ook nog activiteitscodes. Als gevolg hiervan heeft het uitvoeren van de inkoopdiagnose veel tijd en inspanning gevraagd van zowel de onderzoekers als de ambtenaren die de coderingswerkzaamheden hebben uitgevoerd.

2.4 De uitkomsten van de inkoopdiagnose

In onderstaande tabel worden de resultaten van de inkoopdiagnose gepresenteerd. Deze tabel is gebaseerd op de gegevens zoals die zijn verstrekt door de medewerkers van gemeente Amersfoort. De medewerkers van de gemeente hebben hiervoor een gedetailleerde instructie ontvangen. De rekenkamercommissie gaat er vanuit dat het aanleveren van de gegevens op een zorgvuldige wijze is gebeurd zodat met onderstaande tabel een realistisch beeld wordt gegeven van de volumes van

verschillende soorten inhuur van derden³. In ongeveer een kwart van de gevallen bleek het volgens de medewerkers van de gemeente Amersfoort niet mogelijk te zijn om een leverancier aan een specifiek inkooppakket toe te wijzen. In deze gevallen is gekozen voor de categorie ‘overig’. Het is mogelijk dat in deze categorie leveranciers zijn opgenomen die niet iets met de inhuur van externen op het gebied van beleids- en organisatieontwikkeling te maken hebben, maar wel met ‘flexibele arbeid’ in het algemeen. Bij de interpretatie van onderstaande gegevens dient er dus rekening mee te worden gehouden dat mogelijk een deel van de categorie ‘overig’ ten onrechte is opgenomen en dat er sprake is van een (lichte) overschatting van het totale inkoopvolume op het gebied van beleids- en organisatieontwikkeling.

De tabel laat zien dat het inkoopvolume gemiddeld € 3 miljoen bedraagt per jaar. Een dergelijk inkoopvolume is gemiddeld 1,4% van het totale inkoopvolume van de gemeente.

Tabel 2.2 inkoopvolumes

Inkoopvolume	2001	2002	2003	2004 ⁴	Gem
Inhuur externen (in € mln)	2,7	3,4	2,6	3,3	3,0
Totaal inkoopvolume ⁵ (in € mln)	186,5	228,7	230,6	205,0	212,7
In % van totaal inkoopvolume	1,4%	1,5%	1,1%	1,6%	1,4%

De tabel laat zien dat het totale inkoopvolume van de gemeente van 2004 lager is dan 2002 en 2003. Voor 2004 geldt dat het inkoopvolume van november en december is geschat op basis van de aanname dat gelijkmatig gedurende het jaar wordt ingekocht. Stel dat deze aanname onjuist is en dat aan het eind van het jaar meer dan gemiddeld wordt ingekocht, dan heeft dit tot gevolg dat het geschatte inkoopvolume van 2004 nu te laag is weergegeven.

Verder valt op dat het totale inkoopvolume in 2001 ten opzichte de andere jaren lager is. Wij hebben hiervoor geen verklaring kunnen vinden.

De inkoop die hoort bij inhuur externen betreft voor een groot deel (29%) interim (project) management⁶.

Tabel 2.3. inkoopvolumes per pakket

Inkoopvolume per pakket (in € 1.000)	Gemiddeld ⁷ per jaar	In % van het totaal
Interim (project) management	851	29%
ICT diensten en ICT advies	419	14%
Beleidsondersteunend onderzoek	407	14%
Juridisch onderzoek en advies	337	11%
Organisatie- en formatieadvies	264	9%
Communicatie-advies en onderzoek	13	0%
Inkoop advies en werkzaamheden	4	0%
Overige inkoop ⁸	683	23%
Totaal	2.978	100%

³ PwC en Significant hebben geen werkzaamheden uitgevoerd ter vaststelling van de getrouwheid van de aangeleverde informatie. Op de informatie en de uitkomsten van de diagnose is geen accountantsverklaring afgegeven.

⁴ In de download van 2004 zitten de facturen van januari tot en met oktober 2004. Bij het berekenen van het inkoopvolume van 2004 is uitgegaan van een lineaire extrapolatie van de inkoop voor het ontbrekende gedeelte.

⁵ Het totale inkoopvolume betreft de uitgaven waarvoor de gemeente van externe leveranciers facturen ontvangt. Salarissen, subsidies, belastingen en heffingen maken dus geen deel uit van dit inkoopvolume.

⁶ De cases die in dit onderzoek zijn geselecteerd zijn geselecteerd uit de grotere pakketten te weten interim (project)management, organisatie- en formatieadvies en beleidsondersteunend onderzoek.

⁷ Dit is een gemiddelde over de onderzochte vier jaar. Hoewel de bedragen van jaar tot jaar verschillen, verschilt de rangorde niet erg sterk; het verschil tussen grote en kleine pakketten blijft bestaan.

⁸ Dit pakket betreft een verzameling van inkoop waarbij het onderscheid tussen reguliere en niet reguliere werkzaamheden niet is aan te geven. Door deze groep volledig toe te rekenen aan het inkoopvolume kan het zijn dat het inkoopvolume van inhuur van externen te hoog is weergegeven.

Indien de inhuur van uitzendkrachten en overige flexibele arbeid wel deel zou hebben uitgemaakt van het onderzoek, zou de reikwijdte van het onderzoek 2,8% van het totale inkoopvolume bedragen. De onderstaande tabel geeft de berekening van dit percentage.

Tabel 2.4. gemiddelde inkoop regulier/niet-regulier

Inkoopvolume per pakket (in € mln)	Gemiddeld per jaar	In % van het totaal
Inhuur externen - niet regulier	3,0	1,4%
Uitzendkrachten (reguliere inhuur)	2,5	1,2%
Overige inhuur externen - regulier ⁹	0,5	0,3%
Totaal inhuur van externen	6,0	2,8%
Overige inkoop	206,7	97,2%
Totaal inkoop	212,7	100,0%

2.5 De cijfers in perspectief

Intern perspectief

Om bovenstaande cijfers enigszins in perspectief te plaatsen, hebben wij gekeken hoe de inhuur van externen voor beleids- en organisatieontwikkeling zich verhoudt tot de totale personeelskosten van de gemeente Amersfoort. In 2003 bedroegen deze kosten ongeveer € 39 miljoen¹⁰.

De inhuur van derden voor beleids- en organisatieontwikkeling maakt daarmee dus ongeveer zeven procent uit van de totale personeelskosten.

Benchmark

Wij hebben verder gekeken in hoeverre de gegevens over inhuur van derden van Amersfoort kunnen worden vergeleken met die in andere gemeenten. Hiervoor is niet alleen gebruik gemaakt van materiaal uit onze benchmarkgemeenten, maar is ook nog gekeken naar onderzoeksmateriaal dat beschikbaar was bij bureau Significant. Het blijkt dat een vergelijking van de omvang van de inhuur tussen gemeenten erg lastig is. Er zijn wel gemeenten die onderzoek op dit gebied hebben uitgevoerd. De reikwijdte en diepgang van deze andere onderzoeken blijken echter teveel af te wijken van de uitgangspunten van dit onderzoek. Hierdoor is het helaas niet mogelijk een valide vergelijking te maken.

⁹ Dit betreft de inhuur van management (reguliere taken), griffiekosten en adviseurs op het gebied van marketing, public relations, evenementen, accountancy, civiele techniek en Europese aanbestedingen.

¹⁰ Exclusief kosten voor burgemeester en wethouders

Hoofdstuk 3: beleid en praktijk

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staan de kaders en eisen centraal die op basis van de wet, de literatuur en de gemeentelijke regels kunnen worden gesteld aan doelmatigheid en de rechtmatigheid van de inhuur van derden (normenkader). Allereerst gaan wij in op de mate waarin er binnen de gemeente waarborgen aanwezig voor de doelmatigheid en rechtmatigheid op het gebied van inhuur. Deze beschrijving is gebaseerd op document analyses en interviews met:

- De heer J.P.A. de Wilde, wethouder
- De heer H. Brink, wethouder
- Mevrouw A. Van Sluis, centraal-inkoopcoördinator

Vervolgens is er een praktijk onderzoek uitgevoerd aan de hand van een aantal casestudies waarbij is onderzocht in hoeverre de kaders die door de gemeente zijn gesteld ten aanzien van de inhuur van derden in de praktijk worden toegepast.

In dit hoofdstuk staan twee begrippen centraal, die een nadere toelichting behoeven: doelmatigheid en rechtmatigheid. Het begrip doelmatigheid is in toenemende mate een centraal thema bij de aansturing van publieke organisaties. Het begrip wordt bijvoorbeeld ook genoemd in artikel 213a van de Gemeentewet, maar wordt daar en op andere plaatsen niet nader uitgewerkt in de wettelijke kaders; dit biedt dus geen nadere houvast voor het normenkader van dit onderzoek. Voor dit onderzoek wordt daarom aangesloten bij de definitie die door de Algemene Rekenkamer (2000) wordt gehanteerd bij haar onderzoeken: “wanneer beleid *doelmatig* is, hadden de beleidseffecten niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd kunnen worden of hadden er niet méér effecten verwezenlijkt kunnen worden met dezelfde inzet van middelen”. Rechtmatigheid is vooral in de discussies over nieuwe regelgeving voor accountantscontroles bij rijksoverheid en lagere overheden een belangrijk thema. Dit begrip is echter met name voor de accountantscontrole nader uitgewerkt in criteria. Deze zijn echter niet één op één over te nemen voor dit onderzoek. Daarom is voor dit onderzoek gekozen voor de definitie die door de Algemene Rekenkamer wordt gehanteerd bij haar onderzoeken: “*rechtmatig* betekent in overeenstemming met wettelijke regelingen alsmede met bepalingen uit contracten en beschikkingen”.

3.2. De opzet en het bestaan van het beleid

Allereerst is bekeken welke algemene richtlijnen er binnen de organisatie gelden voor de inhuur van externen. Hiertoe zijn interne documenten bestudeerd uit de organisatie op dit gebied en hebben gesprekken plaatsgevonden met twee wethouders en de centrale inkoopcoördinator. Om de kwaliteit van de opzet van het beleid te kunnen toetsen is vervolgens de relevante wet- en regelgeving van de accountancy in kaart gebracht. Verder is bekeken welke criteria voor een doelmatige en rechtmatige inhuur van externen aan de literatuur kunnen worden ontleend.

De kaderstelling rond de inhuur van externen sluit aan bij de algemene besturingsfilosofie van de gemeente Amersfoort. Deze besturingsfilosofie staat binnen de gemeente bekend als het ‘regiemodel’. Dit houdt in dat de gemeente zoveel mogelijk (uitvoerende) taken uitbesteedt aan derden. Trefwoorden hierbij zijn: externe oriëntatie, sturen op hoofdlijnen en integratie¹¹. Bij deze regiewerkwijze hoort een streefbeeld van een cultuur die gericht is op samenwerking, op kaders en hoofdlijnen maar ook oog voor relevante details. Integraal denken en handelen staan daarbij centraal. In lijn van dit regiemodel is er in Amersfoort sprake van gedecentraliseerde inkoop en integraal management. In dat kader zijn managers er zelf verantwoordelijk voor de doelmatige en rechtmatige inhuur van externen. Wel bestaan er op centraal niveau een aantal waarborgen om de doelmatigheid van de inhuur van externen te borgen zoals weergegeven in het inkoopbeleid en het leveranciersbeleid.

¹¹ Zie notitie ‘Blijven doen wat nodig is’ november 2000.

De meeste recente beschrijving van de kaderstelling rond inkoop betreft een nota 'Inkoopbeleid' uit 1999 die leidend is met betrekking tot het inkoopproces van de gemeente Amersfoort. Daarin zijn o.a. de volgende zaken geregeld:

- *Uitgangspunten.* Er is binnen de gemeente Amersfoort sprake van een regiemodel, waarbij het college met name op output stuurt.
- *Inkoopbeleid.* Het beleid is gericht op clustering van gelijksoortige goederen, diensten en werken en waar mogelijk standaardisering daarvan. Daarnaast wordt er gestreefd naar het zoveel mogelijk afsluiten van mantelcontracten. Tevens wordt samenwerking met andere gemeenten voorgestaan.
- *Leveranciersbeleid.* De uitgangspunten voor het leveranciersbeleid zijn: gelijkheid, openheid, motivering en doelmatigheid.
- *Structuur inkoopfunctie.* Voor ieder inkoopproces is een proceseigenaar bekend. Deze is ambtelijk verantwoordelijk voor het inkoopbeleid. Voor de afstemming van inkoopprocessen worden multidisciplinaire inkoopteams gevormd voor inkoopclusters. Binnen Amersfoort is er een centrale inkoopcoördinator die verantwoordelijk is voor het strategisch inkoopbeleid. Daarnaast zijn er inkoopcoördinatoren voor de afdelingsoverschrijdende tactische inkopen en inkoopspecialisten voor de specifieke tactische inkopen voor een afdeling.
- *Systemen en instrumenten.* Op tactisch inkoopniveau is er momenteel een toolkit in ontwikkeling met betrekking tot inkoop. Hierin worden de gebruikers door het inkoopproces heen geleid en zijn een groot aantal standaarddocumenten ter beschikking (o.m. offerteaanvragen, beoordelingsdocumenten, afwijzingsbrieven). Ook wordt hierin aandacht geschonken aan de evaluatie van aanbestedingstrajecten.

Daarnaast bestaat er als nadere uitwerking een richtlijn 'Aanbestedingsvorm' uit 2004. Daarin zijn de volgende zaken opgenomen:

- Met betrekking tot het aanbesteden wordt het principe "openbaar aanbesteden tenzij" gehanteerd.
- Daarbij worden de volgende drempelbedragen gehanteerd:
 - Diensten en leveringen*
 - < 20.000 onderhands
 - > 20.000 en < 50.000 onderhands bij 2 of meer leveranciers
 - > 50.000 onderhands bij 3 of meer leveranciers
 - > 236.945 Europees aanbesteden
 - Werken*
 - < 1000.000 onderhands, waarbij tot € 100.000 onderhands bij één leverancier is toegestaan.
 - > 5.923.624 Europees aanbesteden
- Hoewel er interne regelgeving bestaat op het gebied van inkoop wordt de naleving van de aanbestedingsrichtlijn niet pro-actief getoetst; de rol van de centrale inkoop is vooral coördinerend.

Het beleid van de gemeente Amersfoort met betrekking tot de inhuur van externen is dus niet specifiek beschreven, maar valt onder de algemene nota Inkoopbeleid. In deze nota zijn een aantal algemene waarborgen opgenomen die in opzet richting geven aan een doelmatige inhuur van externen door de gemeente. Deze waarborgen hebben betrekking op de uitgangspunten, het inkoopbeleid, het leveranciersbeleid en de te hanteren systemen en instrumenten. De nadere invulling hiervan is overgelaten aan de sectoren. Uit ons onderzoek blijkt dat alleen de sector SOB het beleid over inhuur nader heeft uitgewerkt in onder andere een protocol. Bij de andere sectoren is er niet of nauwelijks sprake van een verdere uitwerking, althans niet in formele zin.

De rechtmatigheid in de zin van het naleven van de relevante interne en externe wet- en regelgeving wordt binnen de organisatie van de gemeente Amersfoort gemonitord door de diverse controllers van de sectoren. Daarnaast is dit onderwerp een onderdeel van het werkprogramma van de externe accountant van de gemeente Amersfoort.

In opzet zijn er in de eerder genoemde beleidsdocumenten beperkte waarborgen gedefinieerd voor het achteraf evalueren van de resultaten van de inhuur van externen. Hieraan wordt in de praktijk wel invulling gegeven door de verantwoordelijken, maar niet op een gemeente brede consistente en uniforme wijze. In de nieuwe Toolkit Inkoop die naar verwachting in het voorjaar van 2005 in gebruik zal worden genomen is er wel nadrukkelijker aandacht voor evaluatie achteraf en wordt de organisatie praktische handreikingen gedaan om hieraan invulling te geven.

3.3. De werking van het beleid

Na de beschrijving van de kaders die door de gemeente worden gehanteerd is de mate onderzocht waarin de gevolgde procedures en werkwijzen in de praktijk worden toegepast. Aan de hand van een gesprek met de inkoopcoördinator/en of budgethouder van elke sector is de algemene praktijk van inhuur van de sectoren in beeld gebracht. Aanvullend is een zestal cases onderzocht op het gebied van de inhuur van externen. Tijdens het onderzoek van de cases zijn interviews uitgevoerd met de verantwoordelijke persoon uit de organisatie. Ter validatie van deze interviews is per case het projectdossier doorgenomen. Aan de hand van deze dossiers is gecontroleerd in hoeverre alle relevante regelgeving aantoonbaar is nageleefd. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van het toetsingscriteria die zijn gehanteerd tijdens deze dossier analyse. In dit hoofdstuk worden de algemene conclusies ten aanzien van het praktijkonderzoek gepresenteerd.

In algemene zin kan worden geconstateerd dat de door de gemeente gestelde kaders ten aanzien van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inhuur van externen aantoonbaar voldoende worden nageleefd.

Met betrekking tot doelmatigheid van de inhuur van externen valt een aantal zaken in het bijzonder op wanneer de cases met elkaar worden vergeleken:

1. Er wordt relatief weinig gebruik gemaakt van raamcontracten door de gemeente Amersfoort, terwijl dit voor de gemeente mogelijk efficiëntievoordelen zou kunnen opleveren.
2. Er bestaat weinig geaggregeerd inzicht in de omvang en de kosten van de inhuur van externen als specifiek onderdeel van management informatie. Deze gegevens worden beschouwd als integraal onderdeel van de projectkosten en dus niet apart gerapporteerd.
3. Over het algemeen is er tijdens de onderzochte cases gebleken dat de meeste waarborgen voor doelmatigheid in de praktijk worden ingevuld:
 - a. er worden behoeftestellingen of concrete vragen geformuleerd in offerteverzoeken;
 - b. de uiteindelijke opdrachtformulering sluit in voldoende mate aan bij de initiële vraag;
 - c. tijdens de inhuurperiode wordt er vaak wel aandacht besteed aan zowel de voortgang als de kwaliteit van de geleverde diensten;
 - d. uit het caseonderzoek blijkt dat de rechtmatigheidseisen in principe worden nagevolgd; Dit stemt overeen met de conclusies in het rapport van de accountant naar de totstandkoming van contracten.
4. Een nadere uitwerking van de kaders die centraal zijn gesteld op het gebied van inhuur vindt in de meeste sectoren niet of nauwelijks op gestructureerde en uniforme wijze plaats. Door de inzet van de nieuwe inkooptoolkit hoopt de gemeente op dit punt een verbetering te kunnen realiseren.
5. Het achteraf evalueren van zowel de kwaliteit van de output van de inhuur als van het proces van aanbesteden en voortgangsbewaking gebeurt nauwelijks en eventueel ad hoc.

3.4. Conclusies

Op centraal, gemeentebreed niveau is er sprake van een kaderstellend inkoopbeleid. Hierin zijn enkele algemene uitgangspunten en principes beschreven. Er is veel ruimte voor de uitwerking en operationalisering van deze kaders gelaten aan de diverse sectoren. De aanbestedingsrichtlijnen zijn echter wel concreet en dwingend beschreven. Wij stellen vast dat er waarborgen voor zowel doelmatigheid als voor rechtmatigheid zijn verankerd in het beleid, maar dat deze vooral op het gebied van rechtmatigheid meer in detail zijn uitgewerkt en dat er op het gebied van doelmatigheid weinig sprake is van uniforme uitwerking van dit beleid. Dit punt wordt erkend door de geïnterviewden. Door

de functie van de centrale inkoopcoördinator en de te ontwikkelen toolkit is de verwachting van geïnterviewden dat hierin verbetering zal worden aangebracht.

Het gebrek aan uniformiteit heeft er niet toe geleid dat tijdens het praktijkonderzoek onregelmatigheden zijn ontdekt. Bij de onderzochte cases zijn de meeste waarborgen voor doelmatigheid en rechtmatigheid op voldoende wijze ingevuld, zij het telkens op een (enigszins) andere wijze.

De gemeente Amersfoort is daarmee goed vergelijkbaar met andere gemeenten. Uit een benchmark met vergelijkbare onderzoeken van andere rekenkamercommissies is gebleken dat het besluit tot inhuur over het algemeen zorgvuldig tot stand komt. De wijze van aanbesteding wordt echter vaak bekritiseerd. De regievoering is in de benchmarkgemeenten niet altijd voldoende: er vindt te weinig tussentijdse controle op de voortgang plaats, alsmede op de eindresultaten. In de meeste gevallen ontbreekt het aan een evaluatie achteraf. In de helft van de onderzochte rapporten wordt vastgesteld dat er eigenlijk geen (duidelijk) intern beleid of richtlijnen zijn over de inhuur van derden. Voorzover dit wel aanwezig is, concluderen de rekenkamers dat deze niet altijd worden nageleefd.

Hoofdstuk 4: informatievoorziening

4.1. Inleiding

Het tweede deel van ons onderzoek gaat over de informatievoorziening aan de raad: welke informatie heeft de raad over de inhuur van externen nodig en in hoeverre wordt in deze behoefte voorzien? Voor de beantwoording van deze vragen, is het noodzakelijk om de informatievoorziening over inhuur in een breder kader te plaatsen. Allereerst staan wij stil bij de beschikbaarheid van informatie over de inhuur van externen binnen de ambtelijke organisatie. Vervolgens besteden wij aandacht aan de sturingsinformatie van het college op dit gebied. Daarna gaan wij in op de informatievoorziening van het college aan de raad.

4.2. Beschikbaarheid informatie over inhuur in ambtelijke organisatie

Het uitgangspunt in Amersfoort is een gedecentraliseerde inkoop¹². Dit betekent dat managers binnen de sectoren primair zelf verantwoordelijk zijn voor onder meer de inhuur van externen.

De sectoren zijn daarbij wel gebonden aan de notitie inkoopbeleid die in 1999 door de raad is vastgesteld (zie verder hoofdstuk 3). Verder wordt de inkoop ondersteund door een centrale inkoopcoördinator; deze heeft met name een faciliterende functie.

De registratie van inhuur van externen gebeurt door de sectoren zelf. In de notitie inkoopbeleid wordt gesteld dat inkoopprocessen traceerbaar en inzichtelijk moeten worden gedocumenteerd en gearchiveerd. Informatie over inkoopprocessen moet worden verstrekt in de reguliere rapportages (bedrijfsvoeringsrapportages)¹³. Bij de administratie is men gebonden aan de algemene richtlijnen van het Besluit Begroting en Verantwoording. Voor het overige zijn er door de organisatie geen aanvullende regels voor de sectoren vastgesteld. De precieze wijze van de administratie van inhuur van externen behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de sectoren. Binnen de organisatie functioneert vanuit de sector SOB de stuurgroep aanbesteding die jaarlijks aan het college rapporteert over het aanbestedingsbeleid openbare werken¹⁴. Deze rapportage komt ook ter kennisneming van de raad. Wij hebben geen rapportages aangetroffen over inhuur op andere terreinen. Wel is er sprake van een voornemen om in de toekomst de raad via de jaarrekening te informeren over welke gemeentebrede externe inhuur heeft plaatsgevonden.

Er bestaat een contractendatabank waarin in principe alle contracten zouden moeten zijn opgenomen. Ook hier geldt weer dat de sectoren zelf verantwoordelijk zijn voor de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de inhoud van deze database.

De sectoren richten, binnen de wettelijke marges, de administratie zodanig in dat deze het beste tegemoet komt aan de eigen informatiebehoefte. Voor de meeste sectoren geldt dat het lastig is om gegevens over de omvang van inhuur van externen uit de administratie te filteren.

De verschillen in werkwijze tussen sectoren maken het in het algemeen lastig om organisatiebreed uniforme overzichten te maken. Bovendien betekent de prioriteit bij de inrichting van de administratie voor sectorale doelen, dat het ingewikkeld kan zijn om informatie te leveren die deze doelen overstijgen¹⁵. De organisatie heeft overigens wel toegezegd de administraties aan te passen en daarbij als uitgangspunt te nemen de indeling van tabel 2.3.

4.3. Sturingsinformatie college

We hebben het college de vraag voorgelegd welke sturingsinformatie voor hem noodzakelijk is over inhuur en in hoeverre met de bestaande praktijk hieraan tegemoet wordt gekomen. Hiervoor zijn twee

¹² Zie gespreksverslag inkoopcoördinator

¹³ Zie notitie inkoopbeleid pag. 5

¹⁴ In deze rapportage wordt ingegaan op de omvang en wijze van aanbesteding (meervoudig/enkelvoudig – openbaar/onderhands) van openbare werken.

¹⁵ In het gesprek met SOB werd benadrukt dat de administratie bij SOB is ingericht met als doel overzicht te houden op de activiteiten en projecten. Wanneer er vanuit een ander perspectief informatie wordt gevraagd, bijvoorbeeld over de aard en omvang van inhuur, kan blijken dat de gekozen indeling van de administratie hier minder op toegesneden is.

wethouders geïnterviewd wier portefeuilles het meest met dit onderzoek te maken hebben: wethouder De Wilde (financiën) en wethouder Brink (personeel en organisatie)¹⁶.

Beide wethouders geven aan dat de informatiebehoefte van het college wordt bepaald tegen de achtergrond van het *contractmanagement*¹⁷.

In 1998 heeft de gemeenteraad van Amersfoort ingestemd met de gemeentebrede invoering van het contractmanagement per 1 januari 1999. Met contractmanagement wordt bedoeld op het stelsel van afspraken en regels tussen de verschillende bestuurlijke en ambtelijke niveaus binnen de gemeente. Centraal in het contractmanagement staan twee beleidsstukken: de gemeentebegroting en het sectorcontract.

Met de gemeentebegroting stelt de raad op hoofdlijnen het beleid vast en stelt de middelen voor de uitvoering beschikbaar.

Het sectorcontract wordt gesloten tussen het college en elk van de sectoren. Hierin zijn door de gemeenteraad vastgestelde beleidsdoelstellingen vertaald in concrete activiteiten, prestaties en bijbehorend budget.

Sturen op hoofdlijnen van de voorbereiding en uitvoering is voor het college het uitgangspunt. De uitvoering is in handen van relatief zelfstandige en integraal verantwoordelijk sectoren. De sectoren hebben, binnen de vastgestelde beleids- en bestuurskaders, de vrijheid in de bedrijfsvoering/werkplanning en het schuiven met budgetten binnen een subfunctie.

Tijdens en na de contractperiode wordt periodiek¹⁸ bekeken in hoeverre de gemaakte afspraken zijn gerealiseerd en indien nodig bijgesteld of aangevuld kunnen worden.

De inhuur van externen is wat de wethouders betreft primair een aangelegenheid van de bedrijfsvoering. De sectordirecteuren moeten een product leveren en daarbij kunnen zij naar eigen inzicht gebruik maken van externen. De bemoeienis van de wethouders is aldus met name gericht op het behalen van prestaties en het waken voor overschrijdingen. Voor zover de sectoren binnen hun budgetten blijven, bestaat er bij de wethouders geen behoefte aan nadere informatie over de wijze van inhuur, het proces en de kosten hiervan¹⁹.

Ook richting de raad houden de wethouders vast aan de filosofie van het contractmanagement: voor zover de door de raad beschikbaar gestelde budgetten niet worden overschreden, moet de raad zich niet met inhuur bezighouden. De wethouders geven aan begrip te hebben voor het feit dat raadsleden soms de behoefte hebben meer inzicht te krijgen in wat er zich op het stadhuis afspeelt, maar op dit gebied zien de wethouders een beperkte, passieve informatieplicht voor het college.

4.4. Informatievoorziening aan de raad

Uit een schriftelijke enquête die wij aan de raadsleden hebben voorgelegd, blijkt dat raadsleden vinden dat zij wél actief moeten worden geïnformeerd over de inhuur van derden²⁰. De raadsleden zijn in meerderheid van mening dat informatie over de inhuur van externen noodzakelijk is om hun controlerende en kaderstellende taken te kunnen uitvoeren. De raadsleden vinden dat ze hierover momenteel matig tot slecht worden geïnformeerd. Dit blijkt ook uit het feit dat maar weinig respondenten zichzelf in staat achten een schatting te geven van de omvang van inhuur van externen door de gemeenten. De meeste respondenten noemen wel een of meer projecten van inhuur, maar zijn hierin weinig concreet.

¹⁶ De interviewverslagen zijn opgenomen in het onderzoeksdossier van de rekenkamercommissie. Desgewenst kunnen derden dit onderzoeksdossier raadplegen.

¹⁷ Voor navolgende toelichting op contractmanagement is gebruik gemaakt van de nota 'aanspreken op afspraken'

¹⁸ Bij de lente en herfstrapportage en bij het jaarverslag/rekening. Verder vindt er elk kwartaal een rapportage plaats van de directeuren aan Centraal Management Team

¹⁹ Een van de wethouders geeft wel aan een voorkeur te hebben om over te gaan tot een meer centrale inkoop, met name bij de inhuur van externen. Dit zou de inzichtelijkheid op dit gebied ten goede komen. Een centralisering druist volgens hem echter in tegen de bestuursfilosofie in Amersfoort waarbij zoveel mogelijk verantwoordelijkheid is gedecentraliseerd.

²⁰ De resultaten van deze schriftelijke enquête kunnen als representatief worden beschouwd voor de gemeenteraad Amersfoort. Een uitgebreide beschrijving van de resultaten van de enquête is opgenomen in de bijlage. In dit hoofdstuk volstaan wij met een samenvatting hiervan.

De meerderheid van de respondenten vindt dat het college een actieve informatieplicht heeft op dit gebied. Allereerst wensen de respondenten te worden geïnformeerd over de kosten en de omvang van de inhuur, mede in relatie tot het eigen personeelsbestand. Verder hebben de respondenten behoefte aan een duidelijke motivatie voor de inhuur van externen boven de inzet van eigen personeel en de procedure die hierbij wordt gehanteerd. In het verlengde hiervan wordt door enkele respondenten aanbevolen om te komen tot een notitie waarin de uitgangspunten van inhuur zijn verwoord alsmede een format voor de procedure bij inhuur.

4.5. Norm voor informatievoorziening raad

Er is sprake van een tegenstelling in de opvattingen van raad en college over de mate waarin de raad moet worden geïnformeerd over de inhuur van derden. De oorzaak hiervan is dat een duidelijke norm over deze informatievoorziening ontbreekt. De gemeentewet is summier over informatievoorziening aan de raad. Volgens artikel 169 GW heeft het college alle inlichtingen te verschaffen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (lid 2). Dit is de actieve informatieplicht van het college. Daarnaast dient het college ook informatie te verschaffen op verzoek van raadsleden, tenzij dit in strijd is met het openbaar belang; de passieve informatieplicht. In de gemeente Amersfoort is de norm voor de frequentie van de informatievoorziening aan de raad uitgewerkt in de verordening op het financiële beleid en beheer. Het uitgangspunt bij de informatievoorziening van het college aan de raad is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de reguliere begrotings- en rekeningsstukken²¹: de kadernota, het jaarverslag, de jaarrekening en de begroting. Daar tussendoor verstrekt het college financiële informatie indien daartoe concrete aanleiding is in het kader van de actieve informatieplicht. Verder wordt in het voor- en najaar een rapportage aan de raad aangeboden²².

Een nadere normering voor het *niveau* van informatievoorziening aan de raad is vastgelegd in één van de richtingwijzers van de raadsgriffie²³. Het uitgangspunt van deze richtlijn is dat een evenwicht moet worden gevonden tussen de behoefte:

- zo geïnformeerd te zijn dat de taken van de raad zo goed mogelijk te vervullen zijn
- niet bedolven te worden onder een overmaat aan informatie, waardoor inzicht en keuzes bemoeilijkt of onmogelijk worden.

Ten aanzien van het college wordt gesteld dat een evenwicht moet worden gevonden tussen:

- het nemen van eigen verantwoordelijkheid
- het vermijden van risico werk over te moeten doen.

De Gemeentewet, de gemeentelijke verordening en de richtingwijzers beschrijven in algemene zin de informatieplicht van het college²⁴. Dit blijkt in het concrete geval van inhuur van externen niet voldoende om te bepalen in hoeverre de raad dient te worden geïnformeerd. Hiervoor zijn nadere afspraken nodig tussen college en raad.

4.6. Conclusies

Er bestaan verschillen tussen de sectoren in de wijze van registratie van inhuur van externen. Bij de inrichting van de sectoradministraties wordt vooral gelet op de informatiebehoefte van de sector zelf. Er is wel een voornemen om de administraties zodanig aan te passen dat het mogelijk wordt gemeentebrede gegevens te genereren over externe inhuur, maar op dit moment ontbreekt het aan voldoende waarborgen om een gemeentebreed inzicht te kunnen verkrijgen in de aard en omvang van de inhuur van externen.

²¹ Toelichting op verordening 1447457 (financiële beleid en beheer)

²² Aanvullend is afgesproken het beleid rond de onderwerpen uit artikel 12 van de verordening eens per vier jaar aan de hand van een notitie expliciet in de commissie BES te agenderen.

²³ Deze richtingwijzer is opgesteld door de raadsgriffie in overleg met het presidium. Deze richtingwijzer heeft geen formele status, is bedoeld om de ondersteuning vanuit de griffie soepel te laten verlopen.

²⁴ Het Besluit Begroting en Verantwoording geeft wel regels over de soort informatie die B & W, maar ook kan niet van worden afgeleid welke informatie op het gebied van inhuur van externen noodzakelijk is.

Wij stellen vast dat de wethouders het ontbreken van deze informatie over dit specifieke onderdeel van de bedrijfsvoering niet als een probleem ervaren voor de uitoefening van hun bestuurlijke taken. De bemoeienis van de wethouders is met name gericht op het budget en waken voor overschrijdingen. De wethouders vinden, met een verwijzing naar het contractmanagement, dat inhuur van derden in principe een zaak is van bedrijfsvoering. Zij geven aan vanuit dit perspectief geen behoefte te hebben om nader te worden geïnformeerd over de inzet van externen.

Wij constateren verder dat het op dit moment ontbreekt aan een duidelijke norm over de mate waarin de raad geïnformeerd dient te worden over de inhuur van externen. Het formele normenkader (wet en verordening) biedt hierover geen uitsluit. De wethouders en raadsleden hebben een tegengestelde opvatting. De wethouders vinden dat zij op dit gebied een passieve informatieplicht hebben. De raadsleden daarentegen geven aan meer informatie over inhuur noodzakelijk te vinden. Op dit moment wordt de raad alleen geïnformeerd door middel van een rapportage specifiek gericht op de aanbesteding van openbare werken. In de toekomst wil de organisatie de raad via de jaarrekening gaan informeren over de gemeentebrede inzet van externen.

De situatie in Amersfoort wijkt niet veel af van de situatie in andere gemeenten. Uit onze benchmark blijkt dat het in nagenoeg alle onderzochte gemeenten lastig is om organisatiebreed overzicht te krijgen over de aard en de kosten van de inhuur van derden.

Voor zover in de benchmarkonderzoeken aandacht wordt besteed aan de informatievoorziening aan de raad, luidt de conclusie dat deze moet worden verbeterd. In twee rapporten wordt daarbij benadrukt dat de raad zich moet uitspreken over de politiek bestuurlijke relevantie van gegevens over inhuur. Afhankelijk hiervan moet de informatievoorziening aan de raad worden vormgegeven.

Hoofdstuk 5: Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

5.1. Inleiding

De rekenkamercommissie heeft een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop binnen de gemeente Amersfoort wordt omgegaan met de inhuur van externen. Het doel van dit onderzoek was om na te gaan in hoeverre de condities binnen de organisatie aanwezig zijn om te komen tot een rechtmatige en doelmatige inzet van externen. Aanvullend wilde de rekenkamercommissie weten welke verantwoordingsinformatie beschikbaar is over de inhuur van externen.

Het onderzoek is afgebakend tot de inhuur van externen op het gebied van beleids- en organisatieontwikkeling.

De centrale vraagstelling van dit onderzoek was:

Zijn er binnen de gemeente Amersfoort voldoende waarborgen om te komen tot een rechtmatige en doelmatige inzet van externe krachten en op welke wijze vindt de besluitvorming, inclusief het informeren van de raad, over de inhuur plaats?

Het onderzoek is uitgevoerd in drie stappen. Allereerst is aan de hand van de analyse van de crediteurenadministratie de omvang van de inhuur van externen in kaart gebracht. Vervolgens is het beleid en de regelgeving over inhuur van externen in de organisatie geanalyseerd. Daarbij is ook aandacht besteed aan de informatievoorziening over inhuur aan het college en de raad. Hiervoor zijn zowel raadsleden als een tweetal wethouders bevestigd.

Tot slot is de praktijk van inhuur in de sectoren onderzocht aan de hand van gesprekken met de sectorverantwoordelijken voor inhuur en de bestudering van een aantal cases.

Om de bevindingen uit Amersfoort in perspectief te plaatsen is op hoofdlijnen een benchmark uitgevoerd met een tiental andere gemeenten.

5.2. Bevindingen

Om duidelijk te krijgen waar het nu precies over gaat, hebben wij allereerst de omvang van de inhuur van externen in kaart gebracht. Hiertoe is aan de hand van de crediteurenadministraties over de jaren 2001-2004 een inkoopdiagnose uitgevoerd. Dit bleek een lastige exercitie omdat er binnen de gemeente Amersfoort door de sectoren verschillende administraties worden gevoerd met een verschillende opzet. Het heeft aldus veel inspanning gekost om te komen tot een organisatiebreed uniform overzicht van de inhuur van externen. De situatie in Amersfoort wijkt daarmee niet veel af van de situatie in andere gemeenten. Uit onze benchmark blijkt dat het in nagenoeg alle onderzochte gemeenten lastig is om een organisatiebreed overzicht te krijgen van de inhuur van externen.

De inkoopdiagnose toont aan dat er op jaarbasis gemiddeld voor 3 miljoen euro aan externen wordt ingehuurd op het gebied van beleids- en organisatieontwikkeling. Dit is ongeveer anderhalf procent van het totale inkoopvolume van de gemeente Amersfoort.

Wij hebben de resultaten uit Amersfoort niet kunnen afzetten tegenover de gegevens over inhuur in andere gemeenten. De reden hiervan is dat de gegevens die beschikbaar zijn over inhuur van externen in andere gemeenten onvoldoende vergelijkbaar zijn met die in Amersfoort; hierdoor hebben wij moeten afzien van een nadere benchmarkanalyse op dit gebied.

Het onderzoek is verder uitgevoerd aan de hand van een aantal deelvragen. De eerste twee deelvragen richtten zich op het beleid en de regels met betrekking tot doelmatigheid en de rechtmatigheid bij de inhuur van externen: *Wat is het beleid en de procedure binnen de organisatie bij de inhuur van externen en op welke wijze wordt hierbij aandacht besteed aan het aspect van doelmatigheid? en Welke regels vormen het kader waarbinnen een rechtmatige inhuur plaatsvindt?*

Wij constateren dat op centraal, gemeentebreed niveau sprake is van een kaderstellend inkoopbeleid. Hierin zijn enkele algemene uitgangspunten en principes beschreven. Er is veel ruimte voor de uitwerking en operationalisering van deze kaders gelaten aan de diverse sectoren. Dit leidt ertoe dat er weliswaar enkele waarborgen voor zowel doelmatigheid als voor rechtmatigheid zijn verankerd in het beleid, maar dat er weinig sprake is van een uniforme uitwerking van dit beleid door de sectoren. Dit punt wordt erkend door de geïnterviewden. Door de functie van de centrale inkoopcoördinator en de te ontwikkelen toolkit is de verwachting van betrokkenen dat hierin verbetering zal worden aangebracht.

De rekenkamercommissie merkt daarbij op dat deze redenatie niet opgaat wanneer de inkooptool teveel een vrijblijvend karakter heeft.

De volgende twee deelvragen waren gericht op de praktijk van inhuur in de gemeente: *In hoeverre worden door de organisatie achteraf de resultaten van de inhuur van externen, met name de doelmatigheid hiervan, geëvalueerd?* en *Hoe wordt de rechtmatigheid van de inhuur gecontroleerd?* In het praktijkonderzoek hebben wij geen onregelmatigheden ontdekt. Bij de onderzochte cases zijn de meeste waarborgen voor doelmatigheid en rechtmatigheid op voldoende wijze ingevuld, zij het telkens op een (enigszins) andere wijze.

De gemeente Amersfoort is daarmee goed vergelijkbaar met andere gemeenten. Uit een benchmark met vergelijkbare onderzoeken van andere rekenkamercommissies is gebleken dat het besluit tot inhuur over het algemeen zorgvuldig tot stand komt. De kritiek in de benchmarkgemeenten heeft betrekking op de wijze van aanbesteding, de opdrachtformulering en de regievoering.

De laatste drie deelvragen gingen over de informatievoorziening over inhuur. Allereerst vroegen wij ons af: *‘welke voorwaarden zijn er binnen de gemeente Amersfoort gecreëerd om inzicht te krijgen in de aard en omvang van de inhuur van externen?’*.

Zoals eerder opgemerkt, bestaan er verschillen tussen de sectoren in de wijze van registratie van inhuur van externen. Het is hierdoor lastig om uniforme organisatiebrede gegevens te genereren over inhuur.

Wij concluderen dat er hiermee op dit moment onvoldoende waarborgen zijn om een gemeentebreed inzicht te kunnen verkrijgen in de aard en omvang van de inhuur van externen. De organisatie heeft overigens wel toegezegd de administraties aan te passen en daarbij als uitgangspunt te nemen de indeling van tabel 2.3.

Aansluitend stellen wij vast dat de wethouders het ontbreken van deze informatie over dit specifieke onderdeel van de bedrijfsvoering niet als een probleem ervaren voor de uitoefening van hun bestuurlijke taken. De bemoeienis van de wethouders met name is gericht op het budget en het waken voor overschrijdingen. De wethouders vinden, met een verwijzing naar het in Amersfoort gehanteerde contractmanagement, dat inhuur van derden in principe een zaak is van bedrijfsvoering. Zij geven aan vanuit dit perspectief geen behoefte te hebben om nader te worden geïnformeerd over de inzet van externen.

De volgende twee deelvragen over de informatievoorziening waren: *Welke informatie is nodig voor de raad inzake de inhuur van externen, voor de kaderstellende en controlerende taak van de raad?* en *Op welke wijze wordt de raad op dit moment geïnformeerd over de inhuur van externen en de resultaten hiervan?*

Wij concluderen dat het op dit moment ontbreekt aan een duidelijke norm over de mate waarin de raad geïnformeerd dient te worden over de inhuur van externen. Het formele normenkader (wet en verordening) biedt hierover geen uitsluitel. De wethouders en raadsleden hebben een tegengestelde opvatting. De wethouders vinden dat zij op dit onderdeel van de bedrijfsvoering een passieve informatieplicht hebben. De raadsleden daarentegen geven aan meer informatie over inhuur noodzakelijk te vinden. Op dit moment wordt de raad alleen geïnformeerd door middel van een rapportage specifiek gericht op de aanbesteding van openbare werken. Wel is er sprake van een voornemen om in de toekomst de raad via de jaarrekening te informeren over welke gemeentebrede externe inhuur heeft plaatsgevonden.

Wij achten het wenselijk om nadere afspraken te maken over het niveau van informatievoorziening aan de raad over inhuur. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de behoeften van raad en college zoals verwoord in de richtingwijzer en met de afspraken die zijn gemaakt over verantwoording bij de invoering van het contractmanagement.

Uit onze benchmark blijkt dat ook in andere gemeenten de informatievoorziening aan de raad over de inhuur van externen meer aandacht behoeft.

5.3. Eindconclusie

Wanneer wij onze bevindingen terugkoppelen naar onze vraagstelling, dan komen wij tot de volgende eindconclusie. Er zijn een aantal algemene waarborgen opgenomen in het centrale beleid van de gemeente Amersfoort om te komen tot een doelmatige en rechtmatige inhuur van externen. Het ontbreekt echter aan toezicht op de naleving van deze regels vanuit het college. De nadruk ligt binnen de organisatie op de *gedecentraliseerde inkoop*, waarbij de verantwoordelijkheid voor de inhuur van externen en de administratie hiervan bij de sectoren is neergelegd. Er zijn geen rapportageverplichtingen opgenomen voor de sectoren naar het centrale niveau (college) over de doelmatigheid, rechtmatigheid en omvang van inhuur. Als gevolg hiervan bestaat er op centraal niveau geen inzicht in de wijze waarop in de praktijk aan de eisen van doelmatigheid en rechtmatigheid wordt voldaan. Ook ontbreekt er op dit moment inzicht in gemeentebrede gegevens over de omvang van de inhuur. Uit de onderzochte cases is niet gebleken dat er in de praktijk onregelmatigheden plaatsvinden bij de inhuur. Deze conclusie stemt overeen met de conclusie uit een eerder uitgevoerd onderzoek door de huisaccountant naar de rechtmatigheid van contracten.

De raadsleden willen graag meer informatie ontvangen over inhuur. Op dit moment wordt de raad nauwelijks over inhuur geïnformeerd. Er is wel een voornemen om in de toekomst de raad via de jaarrekening over inhuur te informeren.

5.4. Slotbeschouwing en aanbevelingen

De kern van onze conclusie is dat er op het niveau van het college weinig informatie beschikbaar is over inhuur van externen en dat er vanuit het college eigenlijk geen toezicht op dit gebied plaatsvindt, behoudens het beheer van de budgetten. Men weet niet goed wat er gebeurt, hoe vaak en hoe omvangrijk de inzet van externen is en of dit altijd noodzakelijk is. Op dit moment zijn er geen aanwijzingen dat dit tot problemen leidt met de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inhuur van externen. Het is echter niet uit te sluiten dat in de toekomst problemen kunnen ontstaan, zoals het onnodig of te duur inhuren van externen of het veelvuldig inhuren van eenzelfde bureau. In dat geval zullen signalen hierover binnen de huidige informatie-infrastructuur pas in een (te) laat stadium het college van burgemeester en wethouders bereiken. De rekenkamercommissie stelt vast dat het ontbreekt aan een structurele voorziening om risico's op dit punt uit te bannen of beheersbaar te houden.

De rekenkamercommissie is van mening dat de informatievoorziening over inhuur van externen op centraal niveau moet verbeteren. Allereerst is dit noodzakelijk voor het college om goed toezicht te kunnen houden op de gang van zaken rond inhuur en tijdig signalen te herkennen bij eventuele problemen op dit gebied. In de tweede plaats is een verbetering van de informatie-infrastructuur nodig zodat het college beter in staat is verantwoording af te leggen aan de raad op dit punt.

De rekenkamercommissie stimuleert dan ook het voornemen van het college om op deze punten tot verbetering te komen. De rekenkamercommissie wijst er daarbij op dat de informatievoorziening aan de raad *op hoofdlijnen* dient te gebeuren. Informatievoorziening op projectniveau acht de rekenkamercommissie niet in overeenstemming met de aard van de (kaderstellende en controlerende) taken van de raad en met de afspraken zoals die zijn gemaakt in het kader van het contractmanagement

Bij verbetering van de informatie-infrastructuur over inhuur van externen dient volgens de rekenkamercommissie de nadruk te liggen op de evaluatie *achteraf*. Bij omvangrijke gevallen boven een drempelbedrag of bij beleidsgevoelige thema's acht de rekenkamercommissie het noodzakelijk dat er ook een *ex ante* evaluatie dient plaats te vinden.

Op basis van deze overwegingen komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

1. Draag zorg voor een snelle afstemming van de verschillende financiële administraties waardoor het mogelijk is om gemakkelijk adequate gemeentebrede overzichten te maken over de aard en omvang van de inhuur van derden.
2. Spreek met de sectoren af dat het college *vooraf* wordt geïnformeerd over de inhuur van externen wanneer deze inhuur een nader te bepalen drempelbedrag te boven gaat of wanneer dit een beleidsgevoelig thema betreft.

3. Spreek met de sectoren af dat het college twee keer per jaar, bij voorkeur bij de voor- en najaarsrapportage, wordt geïnformeerd over de totale aard en omvang van inhuur, welke bureaus zijn ingehuurd en de wijze waarop de doelmatigheid van de inhuur wordt geborgd.
4. Informeer de raad over de inhuur van externen door in het jaarverslag van de gemeente aandacht te besteden aan de aard en omvang van inhuur alsmede het gevoerde beleid op dit gebied. Daarbij zijn van belang de afwegingen om tot inhuur over te gaan, de wijze van aanbesteding, de begeleiding van externen, de (gemiddelde) kosten en de bruikbaarheid van de resultaten.
5. Ontwikkel in aanvulling op het huidige inkoopbeleid een eenduidig protocol voor de inhuur van derden waarin aandacht wordt besteed aan de criteria voor inhuur, de aanbestedingprocedure, de procesbegeleiding en registratie.

Bijlage 1: Benchmark

1 Inleiding

In september 2004 is er een rapportage verschenen met een inventarisatie van de onderzoeken die in de periode 1991-2004 zijn uitgebracht door lokale en provinciale rekenkamer(funcitie)s²⁵. Uit deze inventarisatie blijkt dat de afgelopen jaren verschillende lokale rekenkamers en rekenkamercommissies onderzoek hebben uitgevoerd naar de inhuur van externen²⁶. De precieze vraagstelling en opzet van deze onderzoeken zijn verschillend, maar in hoofdlijn richten de meeste onderzoeken zich op de vraag naar de omvang van de inhuur van externen en de doelmatigheid en rechtmatigheid bij deze inhuur.

In het totaal betreft dit 21 onderzoeken. Uit deze onderzoeken hebben wij een selectie gemaakt van 10 onderzoeken²⁷. Deze hebben wij nader bekeken met de bedoeling de resultaten te vergelijken met de bevindingen in Amersfoort. Bij de selectie van onderzoeken is gelet op de volgende aspecten²⁸:

- vergelijkbaarheid vraagstelling onderzoek
- actualiteit van onderzoek
- vergelijkbaarheid van de omvang gemeente

In dit hoofdstuk beschrijven wij de bevindingen van de verschillende rekenkamers en rekenkamercommissies²⁹ over de inhuur van externen in de eigen gemeente. Omwille van de leesbaarheid voorziet dit hoofdstuk in een beknopte beschrijving van de onderzoeken.

Vooraf dient te worden opgemerkt dat alle onderzoeksrapporten vanuit een eigen achtergrond en eigen werkwijze zijn opgesteld. Hoewel de onderzoeken hetzelfde onderwerp behelzen, is er veel diversiteit in doelstellingen, definitie en aanpak.

Dit neemt niet weg dat het nuttig is om op hoofdlijnen een vergelijking te maken tussen de verschillende gemeenten.

De resultaten van alle gemeenten worden hierdoor in perspectief geplaatst. Verder kan worden vastgesteld op welke punten de gemeenten van elkaar kunnen leren.

Een vergelijking op hoofdlijnen betekent dat specifieke aspecten van inhuur van externen buiten beschouwing worden gelaten. De diversiteit tussen de onderzoeken is te groot om hierover betrouwbare uitspraken te doen. Dit houdt dus in dat wij bijvoorbeeld geen vergelijking maken van de kosten van inhuur tussen de gemeenten of het percentage rechtmatigheid bij inhuur. We bekijken wel in hoeverre het in een gemeente mogelijk is om de kosten van inhuur in kaart te brengen en hoe het in algemene zin is gesteld met de naleving van regelgeving over inhuur.

²⁵ B. Snijder (i.o.v. ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). *Inventarisatie van onderzoek door gemeentelijke en provinciale rekenkamer(funcitie)s van 1991 tot medio 2004*. september 2004

²⁶ Ook de voorgangers van de lokale rekenkamer(funcitie)s zijn in de inventarisatie opgenomen, zoals de commissies beleidsonderzoek.

²⁷ Dit zijn de gemeenten: Arnhem, Heerenveen, Helmond, Leiderdorp, Roosendaal, Rotterdam. 's Hertogenbosch, Tilburg, Velsen en Venlo.

²⁸ In de selectie zijn de meest recente onderzoeken opgenomen die inhoudelijk het beste aansluiten bij de inhoud van onderhavig onderzoek. Daarbij is zo veel mogelijk gekozen voor onderzoeken waarbij zowel de omvang van de inhuur als aspecten van doelmatigheid aan de orde kwamen. De nadruk in de selectie ligt op de gemeenten > dan 50.000 inwoners.

²⁹ In het vervolg wordt gemakshalve alleen gesproken over rekenkamers

2 Resultaten benchmarkgemeenten

Aanleiding

In de meeste gemeenten was er geen bijzondere aanleiding voor het onderzoek naar de inhuur van externen. In twee gevallen was het onderzoek ingegeven door de kosten gemoeid met de inhuur. In één geval heeft de rekenkamercommissie tot het onderzoek besloten doordat de raad herhaalde malen had gevraagd om inzicht in de inhuur van derden. Het desbetreffende college had daar tot dusverre geen bevredigend antwoord op weten te geven.

Inzicht in omvang inhuur

In alle onderzoeken die zijn bekeken, is een poging ondernomen om de omvang van de inhuur in kaart te brengen. De periode die werd onderzocht varieerde daarbij van een tot vier jaar. Op één onderzoek na, stuitte dit in alle gevallen op problemen³⁰. De meeste rekenkamers komen wel tot een schatting van de totale kosten, maar geven daarbij aan dat de juistheid of de volledigheid van deze schatting niet kan worden vastgesteld. De administratie van inhuur van derden is slecht toegankelijk en de onderverdeling in categorieën van inhuur is niet of gebrekkig aanwezig.

Het proces: doelmatigheid

De doelmatigheid van de inhuur wordt in de onderzoeken beoordeeld aan de hand van verschillende aspecten: de afweging tot inhuur, de aanbesteding, de opdrachtformulering, de begeleiding, de bruikbaarheid van de resultaten en doelbereiking. De commissies beperken zich over het algemeen in hun beoordeling tot twee of drie van deze aspecten.

De nadruk in de rapporten ligt niet zozeer op het doen van uitspraken over de doelmatigheid in concrete gevallen. Het gaat vooral om het algemene verloop van het proces zoals dat bij inhuur plaatsvindt.

Voor zover de rekenkamers zich uitspreken over de overweging tot inhuur, komen zij in de meeste gevallen tot de conclusie dat deze zorgvuldig tot stand is gekomen

De wijze van aanbesteding wordt echter bekritiseerd. In veel gevallen is sprake van een enkelvoudige aanbesteding. Hierbij laten gemeenten zich meestal leiden door goede contacten die met een bepaalde partij bestaan of eerdere ervaringen. Door deze enkelvoudige aanbesteding is het onzeker of de doelmatigheid bij de inhuur van derden gewaarborgd is.

Het valt de rekenkamers op dat voorzover vaker met dezelfde externe partij in zee wordt gegaan er geen mantelovereenkomst worden afgesloten. Dit is een gemiste kans, omdat met een mantelovereenkomst tot kostenbesparing zou kunnen worden gekomen.

Ook aan de opdrachtformulering valt volgens een aantal rekenkamers het nodige te verbeteren. Er wordt te weinig aandacht besteed aan het concreet benoemen van de gewenste prestaties en de kwaliteit hiervan. Hierdoor is het moeilijk achteraf te beoordelen of de inzet van derden doelmatig is geweest.

Voor zover in de onderzoeken aandacht wordt besteed aan de begeleiding gedurende de uitvoering van de opdracht, wordt geconcludeerd dat deze voor verbetering vatbaar is. De regievoering is niet altijd voldoende: er vindt te weinig tussentijdse controle op de voortgang plaats, alsmede op de eindresultaten. In de meeste gevallen ontbreekt het aan een evaluatie achteraf.

Het proces: rechtmatigheid

In de helft van de onderzochte rapporten wordt vastgesteld dat er eigenlijk geen (duidelijk) intern beleid is of richtlijnen zijn over de inhuur van derden.

Voorzover dit wel aanwezig is, concluderen de rekenkamers dat deze niet altijd wordt nageleefd. In sommige gevallen is de praktijk veelvuldig in strijd met de regels.

³⁰ In dit onderzoek (Velsen) is in elk geval niet gerapporteerd over problemen bij de inventarisatie van de omvang.

Aanbevelingen

De aanbevelingen liggen, natuurlijk, in lijn met de bevindingen van de verschillende rekenkamers. De meestvoorkomende aanbeveling is de verbetering van de regierol van de gemeente: door een verbetering van de opdrachtformulering en de tussentijdse controle op de voortgang en de eindresultaten wordt de doelmatigheid bij de inhuur vergroot.

Ook het opstellen van een protocol voor inhuur, of de verbetering hiervan, wordt veel genoemd.

Verder bevelen veel rekenkamers aan te komen tot een betere documentatie van de inhuur. Dit betreft allereerst de financiële administratie van de kosten van inhuur, maar ook de projectdossiers moeten beter worden bijgehouden en toegankelijk worden gemaakt.

In het verlengde hiervan staan de rekenkamers ook stil bij de informatievoorziening aan de raad: die moet worden verbeterd. Opvallend is dat een tweetal commissies benadrukt dat de raad zich moet uitspreken over de politiek bestuurlijke relevantie van gegevens over inhuur. Afhankelijk hiervan moet de informatievoorziening aan de raad worden vormgegeven.

3. Resumé

Als gevolg van een gebrekkige administratie is het in nagenoeg alle benchmarkgemeenten niet mogelijk om de omvang van de inhuur van externen op betrouwbare wijze vast te stellen. Voor zover de rekenkamers dit hebben onderzocht, vindt de keuze voor uitbesteding meestal bewust plaats, maar de aanbesteding gebeurt nog te vaak enkelvoudig. De opdrachtformulering laat vaak te wensen over. De regievoering door de gemeente is nog onvoldoende.

Bij de helft van de benchmarkgemeenten is er geen intern beleid over inhuur. Voor zover dit er wel is, wordt dit niet altijd nageleefd.

Bijlage 2: Vragenlijst raadsleden

Vragenlijst onderzoek inhuur externen

I: Toelichting op vragenlijst

De vragenlijst bestaat uit een aantal open en een aantal gesloten vragen. Bij de gesloten vragen kunt u uw keuze kenbaar maken door een kruisje te plaatsen achter het gewenste antwoord.

voorbeeld:

Welke slogan past volgens u het beste bij Amersfoort?

1. Amersfoort: een stad met karakter
2. Amersfoort laat duizend bloemen bloeien
3. Amersfoort: het kloppend hart van Nederland

De rekenkamercommissie hecht veel waarde aan uw mening en verzoekt u dan ook dringend de vragenlijst in te vullen. Dit vraagt slechts vijf minuten van uw tijd. De vragenlijsten kunnen tot uiterlijk 3 december worden geretourneerd via: *Gemeente Amersfoort, rekenkamercommissie, postbus 4000, 3800 EA Amersfoort* of digitaal naar maj.mehciz@amersfoort.nl

De vragenlijsten worden geanonimiseerd verwerkt.

II: Vragen

Let op: alle vragen gaan uitsluitend over de inhuur van externen voor advies en ondersteuning op het gebied van beleids- en organisatieontwikkeling!

Voor welke partij bent u raadslid?

Hoeveel jaar ben u raadslid in Amersfoort? jaar

Welke stelling spreekt u het meeste aan?

- a. Ik vind het voor mijn kaderstellende en controlerende taken als raadslid noodzakelijk om geïnformeerd te worden over de inhuur van externen.
- b. In het duale stelsel is de inhuur van externen geen onderwerp waar een raadslid zich mee bezig moet houden.

Kruis aan wat voor soort informatieplicht het college volgens u in acht moet nemen voor de kosten, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de inhuur van externen.

	Kosten	Doelmatigheid	Rechtmatigheid
(a) <u>Actieve informatieplicht</u> : → het college informeert uit eigen beweging			
(b) <u>Passieve informatieplicht*</u> → het college informeert op verzoek			

(*Indien alleen passieve informatieplicht aangekruist, ga verder naar vraag 10)

Op welke wijze dient het college deze actieve informatieplicht vorm te geven?

- a. Middels de jaarrekening

- b. Middels een jaarlijkse separate rapportage
- c. Anders, namelijk:

Kunt u een schatting geven van de kosten van inhuur van externen op jaarbasis?

- a. Ja, ik schat de kosten op ongeveer €
- b. Nee, ik kan geen schatting geven

Kunt u drie voorbeelden noemen van inhuur van externen uit de lopende raadsperiode?

- Voorbeeld 1:
- Voorbeeld 2:
- Voorbeeld 3:

Welke informatie wenst u van het college te ontvangen over de kosten van de inhuur van externen?

.....

Welke informatie wenst u van het college te ontvangen over de doelmatigheid van de inhuur van externen?

.....

Welke informatie wenst u van het college te ontvangen over de rechtmatigheid van de inhuur van externen?

.....

Hoe wordt u momenteel geïnformeerd over de kosten van inhuur van externen?

- a. Goed
- b. Voldoende
- c. Matig
- d. Slecht

Hoe wordt u momenteel geïnformeerd over de doelmatigheid van inhuur van externen?

- a. Goed
- b. Voldoende
- c. Matig
- d. Slecht

Hoe wordt u momenteel geïnformeerd over de rechtmatigheid van inhuur van externen?

- a. Goed
- b. Voldoende
- c. Matig
- d. Slecht

Heeft u suggesties voor verbetering van de informatievoorziening aan de raad over inhuur van externen?

- a. nee
- b. ja, namelijk:
-
-

III: Ruimte voor opmerkingen:

dank u voor uw medewerking!

Bijlage 3: Resultaten enquête

Enquête raadsleden

Deze vraag is allereerst voorgelegd aan de raadsleden zelf via een schriftelijke enquête. De enquête is uitgezet onder alle 39 raadsleden. Hierop zijn 19 ingevulde vragenlijsten teruggekomen³¹. Dit is een respons van 49%. Onder de respondenten zijn, op twee eenmansfracties, na alle partijen vertegenwoordigd. Eén van deze eenmansfracties heeft wel een uitgebreide schriftelijke reactie gegeven over de informatievoorziening over de inhuur van externen. De duur van het raadslidmaatschap van de respondenten is gemiddeld 3,4 jaar en loopt uiteen van minder dan een jaar tot tien jaar³². Gezien de omvang van de respons en de spreiding over de partijen binnen de gemeenteraad, is er sprake van een goede representativiteit. Dit betekent dat de resultaten een goed beeld geven hoe er door de gemeenteraad over de informatievoorziening over inhuur van externen wordt gedacht.

De enquête bestond uit een aantal gesloten en een aantal open vragen. Bij de gesloten vragen wordt steeds gerapporteerd wat de meerderheid van de respondenten heeft geantwoord. Bij de open vragen, wordt stilgestaan bij de antwoorden voor zover die door meerdere respondenten zijn gegeven. In een enkel geval wordt stilgestaan bij het antwoord van een enkele respondent, wanneer de aard van dit antwoord hiertoe aanleiding geeft.

Wij benadrukken hierbij dat hier de uitkomsten van de raadsenquête worden gepresenteerd en dat het niet gaat om de opvatting die de rekenkamercommissie heeft over de informatievoorziening aan de raad over de inhuur van externen.

2. Resultaten

De raadsleden is allereerst in algemene zin gevraagd naar hun informatiebehoefte over de inhuur van externen. De ruime meerderheid (68%) van de respondenten is het eens met de stelling dat het voor de kaderstellende en controlerende taken van een raadslid noodzakelijk is om geïnformeerd te worden over de inhuur van derden. De rest vindt dit geen onderwerp waarmee een raadslid zich mee moet bezighouden.

Ongeveer driekwart van de respondenten vindt dat het college een actieve informatieplicht heeft voor wat betreft zowel de rechtmatigheid, de doelmatigheid als de doeltreffendheid bij de inhuur van externen. Dit betekent dat men vindt dat het college uit eigen beweging de raad over deze aspecten van inhuur dient te informeren.

Over de vraag op welke wijze het college aan deze actieve informatieplicht moet voldoen, lopen de meningen uiteen. Een kleine dertig procent vindt dat dit bij de jaarrekening moet gebeuren. Een volgende dertig procent vindt dat dit via een jaarlijkse separate rapportage moet. Ongeveer veertig procent geeft aan dat dit op een andere wijze moet en noemt daarbij verschillende mogelijkheden. Een aantal keer geven respondenten daarbij aan per project te willen worden geïnformeerd. Eén respondent geeft aan behoefte te hebben aan een startnotitie omdat op dit moment het geheel ontbreekt aan inzicht.

In de enquête is geprobeerd na te gaan hoeveel inzicht respondenten momenteel hebben in de omvang van de inhuur van externen. Tweederde van de respondenten kan geen schatting te geven van de kosten van inhuur van externen op jaarbasis. De schattingen van de overige respondenten loopt uiteen van Euro 750.000 tot vijfendertig miljoen.

Tweederde van de respondenten weet wel één of meerdere voorbeelden van inhuur van externen te noemen. In het totaal worden er vijfentwintig voorbeelden genoemd. Meestal wordt daarbij in algemene zin aan bepaalde projecten gerefereerd, in een enkel geval wordt ook het betreffende externe bureau genoemd. Soms wordt alleen een zeer algemene omschrijving gegeven: 'projectmanagement' of 'advisering'. Enkele projecten worden twee of drie keer genoemd: advisering rondom baggerdepot, advies rondom Eemcentrum, de advisering rondom de zwembaden en de inhuur van juridische dienstverlening door Houthoff.

³¹ Er is ook een reactie binnengekomen van een buitengewoon commissielid, niet zijnde raadslid. Deze is buiten beschouwing gelaten.

³² grote spreiding: SD 2,75 jaar

De raadsleden is gevraagd welke informatie zij wensen te ontvangen over de kosten van de inhuur van externen. Hierop worden verschillende antwoorden gegeven. Het meest voorkomende antwoord is dat inzicht gewenst is in de kosten van de inhuur. Verder wordt door de respondenten gevraagd naar de wijze van aanbesteding (zijn er meerdere offertes zijn aangevraagd/is openbaar aanbesteed). Daarnaast is door diverse respondenten inzicht gewenst in de verhouding van de kosten en omvang van inhuur in relatie tot de kosten en omvang van de reguliere formatie.

Met betrekking tot de doelmatigheid geven veel respondenten aan geïnformeerd te willen worden over de motivatie voor externe inhuur: waarom is gekozen voor een extern bureau boven de eigen ambtenaren?

Verder wordt meerdere malen de behoefte geuit inzicht te krijgen in de (effectiviteit van de) uitkomsten van de inhuur.

Ten aanzien van de rechtmatigheid hebben de opmerkingen van de respondenten met name betrekking op de gevolgde procedure en de vraag of met de inhuur binnen de verleende bevoegdheden/mandaten is gehandeld.

Ruim zestig procent van de respondenten vindt dat zij op dit moment slecht worden geïnformeerd over zowel de kosten, de doelmatigheid en de rechtmatigheid bij de inhuur van externen. Ongeveer dertig procent vindt dit matig.

De meeste respondenten doen een of meer verbeteringsuggesties op dit gebied³³. Meerdere malen wordt genoemd het opstellen van een notitie met de uitgangspunten voor inhuur van externen en in het verlengde hiervan een format bij de organisatie van inhuur.

Tot slot merkt een aantal respondenten dat de indruk bestaat dat te snel naar oplossingen ‘van buiten’ wordt gegrepen en dat de capaciteiten van medewerkers binnenshuis beter moet worden benut.

3. Conclusies

De resultaten van deze schriftelijke enquête kunnen als representatief worden beschouwd voor de gemeenteraad Amersfoort. Het blijkt dat de raadsleden in meerderheid van mening zijn dat informatie over de inhuur van externen noodzakelijk is om hun controlerende en kaderstellende taken te kunnen uitvoeren. De raadsleden vinden dat ze hierover momenteel matig tot slecht worden geïnformeerd. Dit blijkt ook uit het feit dat maar weinig respondenten in zich zelf in staat achten een schatting te geven van de omvang van inhuur van externen door de gemeenten. De meeste respondenten noemen wel een of meer projecten van inhuur, maar zijn hierin weinig concreet.

De meeste respondenten vinden dat het college een actieve informatieplicht heeft op dit gebied. Allereerst wensen de respondenten te worden geïnformeerd over de kosten en de omvang van de inhuur, mede in relatie tot het eigen personeelsbestand. Verder hebben de respondenten behoefte aan een duidelijke motivatie voor de inhuur van externen boven het gebruik maken van eigen personeel en de procedure die hierbij wordt gehanteerd. In het verlengde hiervan wordt door de respondenten aanbevolen om te komen tot een notitie waarin in de uitgangspunten van inhuur zijn verwoord alsmede een format dat voor de procedure bij inhuur.

³³ Hierbij ook antwoorden onder kopje ‘opmerkingen’ betrokken.

Bijlage 4: Checklist casestudy

criterium

Doelmatigheid

Onderzoeksvragen

- Op welke wijze wordt aandacht besteed aan doelmatigheid?
 - Wordt er gebruik gemaakt van raamcontracten?
 - Op welke wijze is geborgd dat de contractstructuur de ruimte biedt om doelmatigheid te beheersen?
 - Is onderzocht of de werkzaamheden ook door een interne medewerker uitgevoerd kunnen worden?
 - Op welke wijze wordt er periodiek over de inhuur van externen gerapporteerd?

Doeltreffendheid

- In hoeverre worden door de organisatie achteraf de resultaten van de inhuur van externen, met name de doeltreffendheid hiervan, geëvalueerd?
 - Is er voorafgaand aan een inhuuropdracht sprake van een eenduidige behoeftestelling?
 - Is de opdrachtformulering helder en sluit deze aan bij de behoeftestelling?
 - Is er sprake geweest van een aanbesteding waarbij meerdere partijen betrokken zijn geweest?
 - Op welke wijze wordt de inhuuropdracht aangestuurd en wordt de kwaliteitbewaakt? Bijvoorbeeld via urenstaten en functioneringsgesprekken?
 - Wordt er standaard achteraf gemeten of de vooraf gestelde doelen zijn gehaald?
 - Wordt er periodiek overkoepelend gerapporteerd over deze meetresultaten?

Rechtmatigheid

- Welke regels vormen het kader waarbinnen een rechtmatige inhuur plaatsvindt?
 - Is er een kostenbaten afweging gemaakt?
 - Is er enkelvoudig, meervoudig of Europees aanbesteed? En voldoet dit aan de geldende criteria?
 - Past de inhuur binnen het beschikbare budget?
 - Heeft de juist gemandateerde persoon de opdracht goedgekeurd binnen de bestedingsgrenzen?
 - Is de opdracht schriftelijk verstrekt?
 - Heeft schriftelijke bevestiging plaats gevonden?
 - Zijn (algemene) leveringsvoorwaarden overeengekomen?
 - In de opdrachtformulering voldoende concreet?

- Hoe wordt de rechtmatigheid van de inhuur gecontroleerd?
 - Is er sprake van een opdrachtdossier?
 - Zijn alle vereiste documenten aanwezig in het dossier?
 - Controleert het college periodiek de naleving van interne en externe regelgeving?