

REKENKAMERCOMMISSIE BUNSCHOTEN

INHUUR EXTERNEN

FEBRUARI 2008

INHOUD

1. DOEL VAN HET ONDERZOEK	5
2. AFBAKENING EN WERKWIJZE	5
3. NORMENKADER EN VRAAGSTELLING	7
4. BELEID EN SPELREGELS	8
5. INHUUR EXTERNEN IN 2006	10
6. BEVINDINGEN	11
7. CONCLUSIES	21
8. AANBEVELINGEN	22
9. COMMENTAAR COLLEGE VAN B&W	25
10. NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE	27

1. DOEL VAN HET ONDERZOEK

In oriënterende gesprekken die bij de start van de rekenkamercommissie in het voorjaar van 2006 met leden van de gemeenteraad, in het bijzonder fractievoorzitters, zijn gevoerd kwam veelvuldig de inschakeling van externe bureaus als potentieel onderzoeksonderwerp naar voren. Ook het *Coalitieakkoord/Beleidsplan 2007-2010* schenkt aandacht aan de inhuur van externen. Ter uitvoering van de in genoemd *Beleidsplan* vermelde voornemens heeft het college van b&w in 2007 een aantal nieuw documenten het licht doen zien.

De rekenkamercommissie acht het nuttig, gelet op de vragen die met enige regelmaat over de inschakeling van personeel van buiten rijzen, de aard en omvang van de inhuur van externen in kaart te brengen en een oordeel te vormen over de kwaliteit van de besluitvorming ter zake. Eind juli 2007 werden de raad en het college middels de *Projectbeschrijving Onderzoek Inhuur Externen* over het voorgenomen onderzoek geïnformeerd.

Doel van het onderzoek is de gemeenteraad inzicht te geven in de aard en omvang van de inhuur van externe capaciteit en in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van deze inhuur.

2. AFBAKENING EN WERKWIJZE

Afbakening

De inhuur betreft de levering van diensten door derden in de vorm van

(1) advisering of bijstand op het gebied van organisatie- en beleidsontwikkeling, juridische, financiële, fiscale en ICT-aangelegenheden, alsmede (stede)bouwkundige, milieutechnische en andere vraagstukken.

(2) beschikbaarstelling van tijdelijke capaciteit op het gebied van bestemmingsplanontwerp, projectmanagement e.d.

(3) het verrichten van taxaties, bemiddeling, rechtskundige procesvoering, procesbegeleiding, opleiding e.d.

Het onderzoek beperkt zich tot de inhuur voor **niet-regulier werk**. De tijdelijke inhuur bij pieken in regulier werk of bij het optreden van ziekte of vacatures vormt geen object van onderzoek, behoudens wanneer de inhuur tevens een 'veranderingsoogmerk' kent (bijvoorbeeld het inschakelen van een interim-manager die tevens vernieuwingen moet organiseren). Permanente inhuur, zoals de uitbesteding van plantsoenonderhoud en ophalen van huisvuil, of dienstverlening door 'verbonden partijen' als Gewest Eemland of Samenwerkingsverband Sociale Zaken Baarn, Bunschoten, Soest (BBS), blijft eveneens geheel buiten beschouwing.

In het bijzonder de externe inhuur die in het jaar 2006 tot uitgaven leidde is onder de loep worden genomen. De toetsing van de inhuurpraktijk van dat jaar heeft uiteraard plaatsgevonden op basis van de toen geldende spelregels en niet aan de hand van de in 2007 aangescherpte regels.

Werkwijze

Het onderzoek werd uitgevoerd door een projectgroep uit de rekenkamercommissie. De projectgroep bestond uit Chris Moen (voorzitter), Arie van de Groep en Henk van de Mheen.

Het onderzoek werd verricht overeenkomstig het Onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie (oktober 2006). De gehanteerde methodieken waren het bestuderen van documenten, het houden van een enquête en van interviews, alsmede het uitvoeren van een steekproefmatig dossieronderzoek. Een schriftelijke enquête onder de opdrachtgevers (directie en afdelingshoofden) werd gehouden over elf inhuurprojecten van elk meer dan € 7.000, die in 2006 tezamen ca. 80% van de totale uitgaven van inhuur voor niet-reguliere taken voor hun rekening hebben genomen. De vragenlijst is als bijlage bij dit rapport gevoegd. De uitkomsten van de enquête zijn vervolgens in interviews nader geanalyseerd. Tenslotte heeft de rekenkamercommissie dossiers van een drietal inhuurprojecten nader bestudeerd.

De onderzoeksbevindingen van de projectgroep werden door de rekenkamercommissie in een concept-rapport neergelegd, dat in december 2007 ter verificatie van feiten en cijfers aan de gemeentesecretaris/directeur werd voorgelegd. Na verwerking van de op- en aanmerkingen uit dit technisch wederhoor is het rapport voorzien van conclusies en aanbevelingen. Het door

de rekenkamercommissie vastgestelde volledige rapport werd in januari voor bestuurlijk wederhoor aan het college van b&w aangeboden. Het commentaar van het college is, vergezeld van een nawoord van de commissie, in dit rapport opgenomen.

Wij danken al degenen die de rekenkamercommissie van de nodige informatie hebben voorzien en hun kennis en inzichten royaal met ons hebben willen delen.

3. NORMENKADER EN VRAAGSTELLING

Normenkader

De **rechtmatigheid** van de inhuur zal worden beoordeeld aan de hand van de in de beschouwde periode geldende, formele Bunschotense spelregels.

Bij het vormen van een oordeel over de **doelmatigheid (efficiency)** is vooral bezien of (a) de ingehuurde kennis en vaardigheden in de eigen organisatie niet voorhanden waren, of (b) het tekort aan capaciteit of specialistische kennis niet door een andere wijze van intern organiseren had kunnen worden opgelost, dan wel (c) tot inschakeling van externen is besloten omdat de inhuur naar verwachting minder zou kosten dan het zelf doen.

Om de **doeltreffendheid (effectiviteit)** te kunnen beoordelen moesten antwoorden worden gezocht op de vraag of de inhuur de resultaten heeft opgeleverd die de opdrachtgever tevoren voor ogen stonden.

N.B. De rekenkamercommissie heeft ervan afgezien de effectiviteitstoets te completeren met een oordeel over de prijs/kwaliteitsverhouding van afzonderlijke inhuurprojecten. De commissie heeft in de meeste gevallen zelf niet de expertise voor een dergelijke beoordeling in huis en zou door inschakeling van experts van buiten (met de daaraan verbonden kosten) in deze lacune dienen te voorzien.

Onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft zich bij haar onderzoek laten leiden door de volgende vragen:

- Welke beleidslijn en beleidsregels gelden voor de inhuur van externen?
- Geschieden beslissingen over inhuur in overeenstemming met dat beleid en die regels?
- Wat is de aard en omvang van de externe inhuur en welke uitgaven zijn met de inhuur van welke categorieën externen gemoeid?
- Zijn de overwegingen voor genomen inhuurbeslissingen valide?
- Komt de selectie van mogelijke externe aanbieders op een deugdelijke wijze tot stand?
- Worden in de inhuurovereenkomst passende prestatie- en resultaatafspraken gemaakt?
- Is de begeleiding van en het toezicht op ingehuurde personen adequaat geregeld?
- Hoe worden de door externen geleverde prestaties - in omvang en kwaliteit - geëvalueerd?
- Levert de inhuur op wat vooraf werd beoogd?

4. BELEID EN SPELREGELS

Het **Coalitie-akkoord/Beleidsplan 2007-2010** schenkt prominent aandacht aan de inhuur van externen. Genoemd **Beleidsplan**, dat bij de **Kadernota 2007** door de raad werd vastgesteld, verwoordt het streven naar “Een compacte en deskundige organisatie, met een zo beperkt mogelijk gebruik van externen”. Het bevat de aankondiging: “Door het college zal een gedragscode worden

opgesteld voor het aanwenden en ontwikkelen van deskundigheid in de eigen organisatie, teneinde het inhuren van externen waar mogelijk te beperken”.

In maart 2007 is door de raad de **Gedragcode/leidraad voor het inhuren van externe capaciteit en deskundigheid** vastgesteld. Het zwaartepunt van de notitie ligt bij het transparant maken van (de motieven voor) inhuurbeslissingen, onder meer door daaraan in de afdelingsplannen apart aandacht te besteden. De **Gedragcode** zal worden gevolgd door een ‘strategische opleidingsnotitie’.

De **Gedragcode** maakt ook gewag van een actualisering van de **Nota Aankoop- en Aanbestedingsbeleid 2002**. In februari 2007 werd de nieuwe **Nota Aankoop- en Aanbestedingsbeleid 2007** door het college vastgesteld. De nieuwe nota bevat vooral aanpassingen van de spelregels als gevolg van de implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18EG. Nieuwe aanpassingen zullen nodig zijn als de *Raamwet Uitbesteden* (wetsontwerp ligt op het moment van deze rapportage bij de Raad van State ter advisering) van kracht wordt.

Voor de inhuur van externen voor de levering van diensten gelden in de **Nota 2002** en de **Nota 2007** identieke regels, met dien verstande dat de Europese regels sinds 1 januari 2006 een lager drempelbedrag kennen:

Begrote orderprijs tot € 10.000	Onderhandse aanbesteding één leverancier
Begrote orderprijs boven € 10.000 tot € 50.000	Meervoudige onderhandse aanbesteding: minimaal drie offertes
Begrote orderprijs boven € 50.000 tot €236.945(2002), resp. €211.000(2006)	Meervoudige onderhandse aanbesteding: minimaal drie offertes
Begrote orderprijs boven € 236.945 (2002), resp. € 211.000 (2006)	Openbare aanbesteding op basis Europese Richtlijn

Tenslotte is in maart 2007 - mede gelet op de invoering van het directiemodel - een herzien **Mandaatbesluit** tot stand gekomen, waarin is vastgelegd dat afdelingsmanagers bevoegd zijn tot het verlenen van opdrachten tot een bedrag van minder dan € 50.000, dat voor opdrachten tussen € 50.000 en € 500.000 het mandaat berust bij de directie en over opdrachten van € 500.000 en hoger het college van b&w beslist.

5. INHUUR EXTERNEN IN 2006

In het jaar 2006 heeft de gemeente Bunschoten rond 0,5 miljoen uitgegeven aan de inhuur van externen voor niet-reguliere werkzaamheden (zie definitie in hoofdstuk 2). Gerelateerd aan de totale jaarlasten, die volgens de Programmarekening 2006 rond € 33 miljoen bedroegen, gaat het om een percentage van circa 1,5%; in verhouding tot de totale loonsom van rond € 5 miljoen bedraagt het percentage 10%.

Er zijn weinig cijfers beschikbaar voor een vergelijking van deze scores met die van andere gemeenten. Enig vergelijkingsmateriaal biedt de *benchmark* die de gemeente Zaanstad onlangs heeft uitgevoerd voor de inhuur van externen door zeven gemeenten (Haarlem, Leiden, Den Bosch, Dordrecht, Zaanstad, Amersfoort en Tilburg) met meer dan 100.000 inwoners. De uitgaven voor inhuur in 2006 liepen uiteen van € 12,9 miljoen (Haarlem, 147.000 inwoners), via € 13,2 miljoen (Leiden, 117.000 inwoners) tot € 19,9 miljoen (Amersfoort, 137.000 inwoners). Rekent men deze cijfers om naar het inwonertal van Bunschoten (19.500 inwoners), dan zouden in vergelijking met resp. Haarlem, Leiden en Amersfoort de uitgaven van Bunschoten theoretisch op resp. € 1,7, € 2,1 en € 2,8 miljoen mogen uitkomen. Dat is drie- tot vijfmaal zoveel als de werkelijke inhuuruitgaven van Bunschoten in 2006.

De rekenkamercommissie heeft in detail gekeken naar de Bunschotense inhuurprojecten uit 2006 van meer dan € 7.000 per project. Deze projecten, die tezamen meer dan 80% van de inhuuruitgaven 2006 voor hun rekening namen, zijn in de volgende tabel weergegeven.

Volgnr.	Projectomschrijving	Budget-houder	Opdrachtnemer	Bedrag 2006	Opm.
1	Controle jaarrekening	Middelen	Deloitte	26.776	Opdrachtg. Raad
2/3	Wegen en groen	POC	Osiris	152.644	Opdrachtg. College
4	Breedtesport	Burger	SRO	47.800	
5	Planschade	VROM	Oranjewoud	17.000	
6	WOZ Beroepsschriften	Middelen	TogNederland M	12.500	
7	WOZ Herwaardering	Middelen	TogNederland M	21.809	
8	Best.plan SpakenburgC	VROM	Amer Adviseurs	12.890	
9	Rengerswetering	VROM	KuiperCompagnons	67.013	
10	Varianten Laakzone	Burgerz.	Landschapspartners	34.148	
11	Kuststrook Oost	Burgerz	Witteveen+Bos	18.050	
12	Organisatie-ontwikkeling	Directie	NCOD	7.134	
	TOTAAL			417.764	

Bron: Afdeling Middelen

6. BEVINDINGEN

Op grond van de gehouden enquête en interviews, alsmede de doorlichting van de dossiers van de projecten 1, 4 en 11 (zie tabel in hoofdstuk 5) komt de rekenkamercommissie tot de volgende bevindingen over de elf inhuurprojecten.

Project 1. Controle jaarrekening

Looptijd. Van 01/01/2006 tot vaststellen jaarrekening 2006.

Doel inhuur. Certificering van de jaarrekening: rapport, accountantsverklaring en managementletter.

Aanbesteding. Deloitte Accountants treedt sinds jaar en dag op als externe accountant. Elk jaar, ook in 2006, werd 'automatisch' de opdracht aan Deloitte verstrekt. Dat is niet in overeenstemming met de aanbestedingsregels die bij een opdracht van de onderhavige omvang het vragen van tenminste drie offertes verlangen.

De Begeleidingscommissie Accountant uit de raad heeft in 2006 gevraagd om een vergelijkend onderzoek naar de kosten van accountantscontrole in andere gemeenten. De afdeling Middelen heeft daarop acht gemeenten aangeschreven over hun ervaringen met het wisselen van de accountant en over de kosten van de jaarrekeningcontrole. Zes gemeenten gaven antwoord. Wat kostenniveau betreft bleek Bunschoten een middenpositie in te nemen. Op grond van de uitkomsten van de enquête heeft de Begeleidingscommissie ingestemd met controle van de jaarrekening 2007 door Deloitte, mits een lagere prijs uit de bus zou komen. In de onderhandelingen bood Deloitte aan om voor 2007 en 2008 de controle uit te voeren voor een vaste prijs van € 25.000 per jaar, dat wil zeggen per jaar circa € 6.000 minder dan op basis van het 2006-tarief zou zijn gedeclareerd. De Begeleidingscommissie is hiermee akkoord gegaan en is daarmee gemotiveerd afgeweken van de aanbestedingsregels.

Het valt op dat de Begeleidingscommissie sterk focust op de prijs en niet op de prijs/kwaliteitsverhouding. Andere eisen waaraan de accountant zou moeten voldoen dan een lage prijs zijn door de Begeleidingscommissie niet geformuleerd. Bovendien wordt vrij 'eendimensionaal' gekeken naar de productie van de (goedkeurende) accountantsverklaring en niet naar zaken als de kwaliteit van het verslag van bevindingen (voor de raad) en de managementletter (voor het college). Bij laatstgenoemde documenten gaat het ook om het algehele beeld van de jaarrekening en om andere dan louter financiële aspecten van het gemeentelijk bedrijf. Hetgeen betekent dat de accountant mede moet worden beoordeeld op analytische kwaliteiten, communicatieve vaardigheden, inzicht in beleidsprocessen en het vermogen om prognoses en vooronderstellingen van beleidsmakers op hun waarde te schatten.

Nakoming. De prestatie-afspraken waren vastgelegd in de Opdrachtbevestiging 2006 van Deloitte. Oplevering door de accountant heeft conform de afspraken plaatsgevonden.

Effectiviteit. De uitvoering van de opdracht is door de Begeleidingscommissie niet geëvalueerd. Het is gewenst zo'n evaluatie in ieder geval na de controle 2007 te doen plaatsvinden en daarbij ook facetten als vermeld onder *Aanbesteding* te betrekken. Daarmee wordt de weg bereid voor de beslissing over de accountantskeuze voor de jaarrekening 2009, die na afloop van het tweejarig contract met Deloitte aan de orde is. Het verdient de voorkeur dat de gemeenteraad als opdrachtgever meervoudige onderhandse aanbesteding (minimaal drie offertes) bij die gelegenheid zeker niet uit de weg te gaat.

Project 2/3. Wegen en groen

Looptijd. Van 01/02/2005 tot 01/05/2007.

Doel inhuur. Tijdelijke vervulling vacatures van werkleider buitendienst (2005/2006), resp. afdelingsmanager (2006/2007) van de afdeling Openbare Ruimte met de opdracht leiding te geven en de problemen bij de buitendienst (verstoorde verhoudingen, hoog ziekteverzuim, gebrekkige aansturing) en in de relatie tussen buiten- en binnendienst op te lossen.

Aanbesteding. Er is voldaan aan de aanbestedingsregels door aanbiedingen te vragen van meer detacheringsbureaus. Na selectiegesprekken is de kandidaat van bureau Osiris gekozen uit diverse aangeboden kandidaten.

Nakoming. Vooraf zijn prestatieafspraken vastgelegd. Gedurende de looptijd zijn door middel van tussentijdse rapportages, werkoverleg en terugkoppeling met het college de voortgang en bereikte resultaten gevolgd. Door steeds voor een beperkte periode inhuurcontracten (in totaal vijf) af te sluiten zijn telkens afwegingsmomenten gecreëerd.

Effectiviteit. De interim-werkleider buitendienst heeft uitstekende resultaten geboekt, waaronder daling ziekteverzuim, verbetering werkverhoudingen en -sfeer, effectieve aansturing en uitbesteding huisvuilophaaldienst (met substantiële kostenbesparingen). Als interim-afdelingsmanager was de effectiviteit geringer.

Project 4. Breedtesport

Looptijd. Van 01/01/2004 tot 31/12/2009.

Doel inhuur. Uitvoering van het door het ministerie van VWS en de gemeente

Bunschoten op 50/50-basis gefinancierde project 'Bunschoten beweegt breed', bestaande uit vier deelprojecten, gericht op resp. verenigingsondersteuning, jonge jeugd, oudere jeugd, alsmede inwoners van 40 jaar en ouder en personen met een functiebeperking of chronische ziekte.

Aanbesteding. Uit het dossier blijkt niet dat andere inhuurkandidaten dan N.V. SRO in overweging zijn genomen. Van ambtelijke zijde is echter gemeld dat ook gesproken is met Sportservice Midden Nederland, dat echter aanried van SRO gebruik te maken. SRO werd door het college de enige in aanmerking komende wederpartij geacht, omdat deze organisatie reeds een aantal projecten onder haar hoede had die deel gingen uitmaken van het overkoepelende breedtesportproject. De keuze voor SRO is echter nimmer zwart-op-wit gemotiveerd. Evenmin zijn mogelijke bezwaren van belangenverstremgeling van SRO, dat zich immers ook in twee andere rollen - gemeentelijk adviseur sportbeleid en exploitant sportaccommodaties - in Bunschoten manifesteert, aan de orde gekomen.

Aanvankelijk is overwogen om de dienstverlening door SRO te schoeien op een subsidie-overeenkomst. Geconcludeerd werd echter -achteraf mogelijk ten onrechte - dat de Algemene Subsidieverordening van de gemeente Bunschoten dat niet toestond. Gekozen werd derhalve voor een inhuurovereenkomst.

Terwijl het project al op 1 januari 2004 met actieve betrokkenheid van SRO van start was gegaan, is pas in februari 2006 een uitvoeringsovereenkomst tussen gemeente en N.V. SRO tot stand gekomen. Citaat uit de overeenkomst: "De gemeente ontvangt voor de uitvoering van het project subsidie van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in het kader van de Stimuleringsregeling Breedtesport. SRO zal dit breedtesportproject uitvoeren in opdracht van de gemeente en ontvangt hiervoor een bedrag van in totaal € 317.650 (excl. BTW)". Hoewel dit bedrag royaal boven het drempelbedrag (in 2004 rond € 237.000) voor Europese aanbesteding uitkomt, zijn in het dossier geen aanwijzingen gevonden van een expliciete beslissing van het college om niet tot openbare aanbesteding over te gaan. Evenmin zijn andere feiten, cijfers en argumenten aangetroffen die het afzien van Europese aanbesteding zouden rechtvaardigen. Van ambtelijke zijde is desgevraagd toegelicht dat deze rechtvaardiging er wel was aangezien een aantal "doorlopende verplichtingen" aan SRO deel uitmaken van eerdergenoemde overeenkomst en dat de daarmee gemoeide bedragen van de totale aanneemsom moeten worden afgetrokken. Naar het inzicht van de

rekenkamercommissie snijdt dit echter – gelet op de inhoud van de uitvoeringsovereenkomst - geen hout. De gemeente heeft zowel 'oud geld' (in totaal € 84.000, dat is gemiddeld ca. € 14.000 per jaar), als 'nieuw geld' moeten inzetten om de VWS-subsidie te kunnen matchen. Dat is echter een financieringskwesitie die niet afdoet aan het feit dat er een opdracht is gegund aan een bedrijf voor een som die (beduidend) hoger ligt dan de Europese drempelwaarde. De rekenkamercommissie sluit niet uit dat in dit geval Europese aanbesteding op legitieme wijze kon worden ontweken. Het is echter niet zorgvuldig om aan mogelijke Europese aanbestedingsverplichtingen voorbij te gaan.

Nakoming. In de uitvoeringsovereenkomst van 2006 is geregeld dat SRO jaarlijks voor 1 december een uitvoeringsplan moet indienen, bestaande uit: (a) inhoudelijke beschrijving van activiteiten, (b) begroting en (c) te leveren prestaties. Verder dient elk jaar voor 1 april een rapportage (financieel, inhoudelijk en gerealiseerde prestaties) te worden ingeleverd.

Een uitvoeringsplan van SRO is voor de eerste maal voor het jaar 2007 verschenen. In 2006 verscheen een met medewerking van SRO opgestelde Evaluatie Breedtesport (behandeld in de raad van juli 2006). Een regulier jaarverslag werd door SRO voor het eerst over 2006 opgesteld.

Effectiviteit. Effectmeting is tot op heden beperkt gebleven tot de registratie van concrete aantallen deelnemers. Voornaamste reden: resultaten zoals structureel hogere deelname aan sportbeoefening zijn nu eenmaal pas op langere termijn betrouwbaar vast te stellen. In 2008 verschijnt een door SRO op te stellen effectmeting van het deelproject Jonge Jeugd.

Project 5. Planschadebeoordeling Wonen-West

Looptijd. September 2005 tot april 2006.

Doel inhuur. Onafhankelijk advies, op grond van artikel 4 van de Procedureverordening Planschadevergoeding, ten behoeve van besluiten van college en raad over planschadeverzoeken.

Aanbesteding. Overeenkomstig de aanbestedingsregels is offerte gevraagd aan drie bureaus. De kwaliteit van het te leveren product werd voor alle drie bureaus gelijkwaardig geacht, zodat Oranjewoud is geselecteerd op de laagste prijs in combinatie met de korte doorlooptijd (8 tot 12 weken tegenover 5 maanden, resp. geen opgave van de andere twee aanbieders).

Nakoming. Oplevering conform afspraken.

Effectiviteit. College en raad zijn overeenkomstig de advisering tot besluiten gekomen.

Project 6. WOZ Beroepsschriften

Looptijd. Van januari 2005 tot afronding werkzaamheden in 2006.

Doel inhuur. Het leveren van een verweerschrift en een taxatierapport ter afhandeling van bij de rechtbank ingediende verweerschriften in het kader van de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ).

Aanbesteding. Doorlopend contract vanaf 2003. Destijds is gemotiveerd afgezien van het vragen van drie offertes. Andere bureaus dan TogNederland konden niet op een concurrerende manier offeren, omdat zij niet beschikten over een actueel Taxatiemodel Woningen. Bezwaar- en beroepsschriften dienen zoveel mogelijk volgens de grondslagen van dit Taxatiemodel te worden afgehandeld, opdat de uitkomsten ook in toekomstige herwaarderingen automatisch kunnen worden meegewogen.

Nakoming. Oplevering conform gemaakte afspraken.

Effectiviteit. Het streven om de beroepsschriften (grotendeels) in hetzelfde jaar af te handelen als waarin de beschikkingen zijn verzonden is in een aantal gevallen niet geslaagd. De oorzaak hiervan ligt bij de organisatie van de rechtbank.

Project 7. WOZ Herwaardering

Looptijd. Van 2006 tot 2009; totale omvang € 230.780.

Doel inhuur. De gemeente Bunschoten heeft geen eigen expertise en taxatiecapaciteit beschikbaar voor het verrichten van de herwaarderingen van onroerend goed in het kader van de WOZ. Capaciteit van bureaus moet worden ingehuurd om een vlotte uitvoering van de herwaarderingen WOZ binnen het nieuwe regiem van jaarlijkse herwaardering mogelijk te maken. Er heeft in 2005 een onderhandse aanbesteding (contractomvang ligt onder het in 2005 geldende vanwege de drempelbedrag voor Europese aanbesteding) plaatsgevonden met vier participanten. TogNederland is als winnaar uit de bus gekomen, omdat zij de goedkoopste aanbidding deed en reeds over een Taxatiemodel Woningen beschikte. Bovendien waren de gemeentelijke medewerkers (afdeling Middelen) reeds vertrouwd met de werkwijze en de software van dit bureau.

Nakoming. Hoewel tengevolge van een wisseling van projectleider niet alles

vlekkeloos is verlopen heeft de uitvoering en oplevering van de herwaardering van ruim 8.300 objecten – na kwaliteitscontrole door afdeling Middelen – uiteindelijk conform afspraken plaatsgevonden. Met dien verstande dat de overstap van de courante niet-woningen naar een modelmatige opzet vanwege tijdsdruk een jaar moest worden opgeschoven.

Effectiviteit. Het verzenden van de WOZ-beschikkingen kon binnen de gestelde termijnen plaatsvinden.

Project 8. Bestemmingsplan Spakenburg-Centrum

Looptijd. Van 2004 tot begin 2006.

Doel inhuur. Het tot stand brengen van een actueel bestemmingsplan voor Spakenburg-Centrum.

Aanbesteding. De gemeente Bunschoten heeft in het verleden besloten geen eigen capaciteit meer in stand te houden voor het opstellen van bestemmingsplannen (toelichtingen, voorschriften, plankaarten).

Overeenkomstig de aanbestedingsregels is voor het bestemmingsplan Spakenburg-C offerte gevraagd aan tenminste drie kandidaten. Vier stedenbouwkundige bureaus hebben desgevraagd een aanbieding gedaan. AMER Adviseurs, dat kon bogen op ervaring met centrumplannen en gebieden met beschermde stads- en dorpsgezichten, kwam uit de bus met een kwalitatief goede offerte tegen de laagste prijs.

Nakoming. In de goedgekeurde offerte waren een aantal momenten vermeld waarop producten moesten worden geleverd. Er werd volgens de afspraken en op het vereiste kwaliteitsniveau geleverd. De afdeling VROM geeft een vrij hoog cijfer (ruim voldoende tot goed) voor de prijs/kwaliteitsverhouding waarin AMER Adviseurs heeft gepresteerd.

Effectiviteit. Het project is nog niet afgerond, maar het beoogde doel ligt - gelet op de tussenproducten van het ingehuurde bureau - binnen bereik.

Project 9. Voorbereidingskrediet Rengerswetering

Looptijd. Van juli 2006 tot juli 2007.

Doel inhuur. De opstelling van een stedenbouwkundig programma van eisen,

een stedenbouwkundig masterplan, een waterstructuurplan, alsmede het hiervoor benodigde archeologisch onderzoek (met inbegrip van veldwerk: boringen) en geohydrologisch onderzoek (met inbegrip van veldwerk: boringen en sonderingen).

Aanbesteding. De gemeente Bunschoten heeft onvoldoende kennis en capaciteit in eigen huis om een omvangrijk stedenbouwkundig ontwerp en de in dit geval benodigde waterhuishoudkundige en archeologische werkzaamheden te verrichten. Bovendien zijn de vereiste faciliteiten in de vorm van tekenapplicaties, waterberekeningsprogramma's, sonderingstrucks enz. niet aanwezig. Wel is ervoor gekozen om de projectcoördinatie in eigen beheer te doen en daarvoor geen externe kracht in te huren. Overeenkomstig de aanbestedingsregels is offerte gevraagd aan drie adviesbureaus.

Doorslaggevend voor de keuze van Kuiper Compagnons was de visionaire offerte waaruit veel inlevingsvermogen in de Bunschotense samenleving sprak. Bovendien had dit bureau de laagste prijs geoffreerd. Kuiper Compagnons trad op als hoofdaannemer; met instemming van de gemeente werden als specialistische onderaannemers DHV (hydrologie) en Vestigia (archeologie) ingehuurd (totale contractsom € 200.355).

Nakoming. Er moest wel aan getrokken worden om de producten op tijd geleverd te krijgen, maar de kwaliteit was altijd hoog.

Effectiviteit. Het masterplan Rengerswetering is door de raad vastgesteld. De afdeling VROM geeft Kuiper Compagnons en haar onderaannemers een hoog cijfer voor de prijs/kwaliteitsverhouding (goed tot zeer goed).

Project 10. Varianten Laakzone

Looptijd. Van juni tot december 2006.

Doel inhuur. Opstellen van een ontwikkelingsvisie met uitvoeringsprogramma voor de Laakzone met het oogmerk de recreatieve mogelijkheden op en om de Laak te verbeteren.

Aanbesteding. De projectleiding berustte bij de gemeente Bunschoten. In de toezichthoudende kerngroep waren verder de gemeenten Amersfoort en Nijkerk, alsmede het Waterschap vertegenwoordigd. Genoemde overheden leverden elk ook een bijdrage in de financiering van het project; Bunschoten betaalde éénzesde. Overeenkomstig de aanbestedingsregels is aan drie

bureaus offerte gevraagd. Landschapspartners scoorde als beste in de beoordelingsmatrix.

Nakoming. Aan Landschapspartners was het opstellen van een verkenningnotitie, van een schetsboek en van een voorlopig ontwerp opgedragen. De opdrachtnemer heeft tijdig geleverd.

Effectiviteit. Er is een gedegen plan voor het plangebied beschikbaar gekomen. Landschapspartners heeft voor een meer integrale aanpak zorg gedragen dan oorspronkelijk voorzien door de opdrachtgevers.

Project 11. Kuststrook Oost

Looptijd. Van september 2006 tot voorjaar 2007.

Doel inhuur. Milieu- en natuuronderzoek ten behoeve van besluiten provincie inzake MER-procedure en streekplan, alsmede het voldoen aan voorwaarden voor vergunningen of ontheffingen op grond van Wet op de Waterkering, Natuurbeschermingswet en Flora- en Faunawet.

Aanbesteding. De gemeente heeft zelf niet de vereiste natuur- en milieudeskundigheid in huis, dus inhuur noodzakelijk. Het college heeft ingestemd met het afwijken van de aanbestedingsregels (onderhandse aanbesteding: minimaal drie offertes), omdat hoofdaannemer Witteveen+Bos al met de aanmeldingsnotitie MER en onderaannemer Eco Groen Advies met ecologisch onderzoek bezig was. Bovendien zou het vragen van meer offertes “meerdere maanden” vertraging opleveren, waarmee oplevering van de onderzoeken in het voorjaar van 2007 in het gedrang zou komen. Deze motivering is – hoewel de mogelijke vertraging wellicht overdreven werd – alleszins redelijk. Een punt van kritiek is echter dat nogal losjes is omgesprongen met de geldende spelregels. Want het maakt een minder serieuze indruk als het college op 5 september ontheffing verleent van de aanbestedingsregels, op 13 september de opdrachtbrief aan Witteveen+Bos uitgaat en al op 15 september Witteveen+Bos zijn plan van aanpak van 16 pagina’s klaar heeft, waarin de activiteiten en te leveren prestaties zijn gespecificeerd. Van ambtelijke zijde luidt echter het verweer dat een en ander, “gelet op de standaardisatie van plannen van aanpak niet onredelijk en niet onmogelijk is”.

Nakoming. De geleverde producten zijn beoordeeld door de gemeente en de

provincie. De opdrachtnemer is gevraagd enkele notities op onderdelen aan te passen. Deze aanpassingen zijn zonder meerkosten verricht.

Effectiviteit. Project loopt nog. Doelen zijn voor een deel bereikt. De provincie heeft ingestemd met de MER-aanmeldingsnotitie; er behoeft geen uitgebreide MER te worden opgesteld. Nader ecologisch onderzoek bleek noodzakelijk in het kader van de Natuurbeschermingswet; Witteveen+Bos heeft inmiddels een vervolgoopdracht. Vergunnings- en ontheffingsaanvragen lopen nog.

Project 12.Organisatieontwikkeling

Looptijd. Van 2003 tot begin 2006.

Doel inhuur. Organisatieontwikkeling teneinde het ambtelijk apparaat in staat te stellen beter in te spelen op veranderingen binnen en buiten de gemeente, de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen en een aantal organisatorische knelpunten op te lossen.

Aanbesteding. De aanbestedingsregels zijn destijds niet gevolgd. De inhuur van een partner van het adviesbureau NCOD werd beschouwd als een alternatieve maar vooral effectievere invulling van het zogenaamde O-deel van een bij de afdeling POC bestaande vacature. De NCOD-adviseur is geselecteerd op grond van zijn elders aangetoonde expertise en veranderingsvaardigheden. Hij werd - mede gelet op de acceptabele tarieven - gecontracteerd voor twee tot drie dagdelen per week.

Nakoming. De inzet van de adviseur heeft in hoge mate bijgedragen aan de invoering van het directiemodel (mei 2006), de notitie Organisatieontwikkeling Bunschoten (juni 2006) en de notitie TOP (Toekomstgerichte, Ondernemende en Planmatige organisatie) van december 2006, waarin door het managementteam een actieplan voor het functioneren van de ambtelijke organisatie werd ontvouwd. De gemeentesecretaris/directeur geeft de adviseur Organisatieontwikkeling een hoog cijfer (zeer goed) voor de geleverde prijs/kwaliteitsverhouding.

Effectiviteit. Er is een groot aantal veranderingen in de structuur en de wijze van werken van de organisatie tot stand gebracht. Een aantal indicatoren (minder ziekteverzuim, uitkomsten medewerkerstevredenheidsonderzoek) wijst erop dat de veranderingen veelal in verbeteringen resulteerden. Verdere stappen naar meer verzakelijking in de cultuur van de organisatie blijven echter nodig.

7. CONCLUSIES

Op basis van het onderzoek kunnen de volgende antwoorden worden gegeven op de vraagstelling (zie hoofdstuk 3) van de rekenkamercommissie.

- De beleidslijn en de beleidsregels voor inhuur van externen door de gemeente Bunschoten zijn helder geformuleerd in de ***Gedragscode/leidraad voor het inhuren van externe capaciteit en deskundigheid (2007)***, de ***Nota Aankoop- en Aanbestedingsbeleid 2007*** en het ***Mandaatbesluit (2007)***.
- De in 2006 lopende inhuurprojecten (boven € 7.000) zijn door de rekenkamercommissie getoetst aan de toen geldende spelregels. De beslissingen over inhuur bleken doorgaans in overeenstemming met het beleid en de regelgeving te hebben plaatsgevonden. Een uitzondering hierop is aangetroffen bij een relatief omvangrijk inhuurproject, waar de mogelijk geldende verplichting tot Europese aanbesteding door het college kennelijk niet of onvoldoende onder ogen is gezien.
- In 2006 bedroegen de uitgaven voor externe inhuur rond € 0,5 miljoen.

In vergelijking met andere gemeenten kan dit als een bescheiden budget worden aangemerkt. Ruim 80% van genoemd budget kwam voor rekening van elf inhuurprojecten waaraan per project in 2006 meer dan € 7.000 werd gespendeerd. Een substantieel deel van deze projecten vindt zijn aanleiding en oorzaak in in het verleden door het gemeentebestuur genomen beslissingen om geen eigen capaciteit in stand te houden op bepaalde expertisegebieden.
- In alle gevallen van inhuur die door de rekenkamercommissie onder de loep zijn genomen was sprake van deugdelijke overwegingen om tot inhuur over te gaan.
- Voor zover de rekenkamercommissie het kan beoordelen is de selectie van mogelijke opdrachtnemers in nagenoeg alle gevallen serieus verlopen. In slechts één geval was geen aanwijzing voor een afwijking van alternatieven terug te vinden.

- De organisatie van sommige inhuurprojecten was voor verbetering vatbaar. Het ontbreken van een gestructureerde aanpak heeft deels te maken met het ontbreken van centrale richtlijnen voor projectmanagement. Het gemis aan structurering weerspiegelt zich in een aantal gevallen in gebrekkige dossiervorming.
- Verbeteringen in de meetbaarheid van met opdrachtnemers gemaakte prestatie- en resultaatafspraken waren in veel gevallen mogelijk en wenselijk.
- Voor zover uit de rapportages van de afdelingshoofden valt op te maken was bij de elf beschouwde inhuurprojecten de begeleiding van en het toezicht op opdrachtnemers voldoende geregeld.
- Op papier gezette evaluaties van door de ingehuurde externen geleverde prestaties zijn opvallend afwezig. Desgevraagd blijken afdelingshoofden en hun medewerkers dergelijke evaluaties doorgaans wel paraat te hebben. Voor zover inhuurprojecten zijn afgesloten waren de evaluaties van ambtelijke zijde zonder uitzondering positief.
- Over de vraag of het beoogde doel van de inhuur is bereikt, was voor een aantal van de elf inhuurprojecten eveneens te weinig schriftelijke documentatie beschikbaar. Desgevraagd bleken de betrokken ter zake wel een uitgesproken oordeel te hebben.

8. AANBEVELINGEN

A. Kies een meer gestructureerde aanpak van inhuurprojecten.

Een processchema, waarin alle bij inhuur te zetten stappen - beoogde opdracht, selectie, offertebeoordeling, contract, monitoring uitvoering, prijs/kwaliteitsbeoordeling, resultaatsevaluatie - worden weergegeven, dient daarin te voorzien. In haar reactie van oktober 2007 op het onderzoek Westmaat spreekt de directie over een te ontwerpen “format, waarin het verloop van inkopen en aanbestedingen overzichtelijk wordt bijgehouden, inclusief het punt van

krediet/budgetbeheer". Aanbevolen wordt dit format te combineren met bedoeld processchema.

B. Besteed meer aandacht aan de evaluatie.

Om lessen te kunnen trekken uit inhuurprocessen en hun effecten en anderen in ervaringen te laten delen moet schriftelijke evaluatie een verplichte figuur zijn. Waardeoordelen over ingehuurde adviseurs, conclusies over de kennis die de organisatie met de inhuur heeft opgedaan, waarnemingen over het samenspel tussen internen en externen, suggesties voor de aanpak van inhuurprojecten in de toekomst, enz. dienen te bekliven.

C. Verbeter de dossiervorming.

Vraag van de verantwoordelijke afdelingshoofden dat zij voor elk inhuurproject een dossier - met een verplichte inhoudsopgave - bij te laten houden. Het dossier dient in ieder geval te bevatten: doel inhuur; onderbouwing keuze opdrachtnemer; specificatie verleende opdracht; eventueel overeengekomen aanpassingen in de opdracht; verslaglegging contacten over de voortgang; geleverde prestaties; inhoudelijke en financiële verantwoording opdrachtnemer; evaluatie van prestaties en bereikte resultaten.

D. Laat de verantwoordelijke afdelingen aan het college van b&w rapporteren over afgesloten inhuurprojecten.

Na afloop van elk inhuurproject dient aan het college verslag te worden uitgebracht over de financiële lasten, de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de inhuur.

E. Rapporteer aan de gemeenteraad elk jaar in de Programmarekening over in het verslagjaar uitgevoerde inhuurprojecten.

In de afdelingsplannen worden vooraf inhuurvoornemens gemeld. Een rapportage achteraf, ook over niet in de planning opgenomen inhuur, kan echter niet worden gemist. Leg daarom in de Programmarekening over elk project van € 10.000 en meer kort en krachtig verantwoording af over de argumentatie voor de inhuur, de kosten van het project, de door de externe opdrachtnemer geleverde prestaties, alsmede de met de inhuur bereikte resultaten. Het zwaartepunt van de rapportage aan de raad dient te liggen bij de effectiviteit: welke resultaten waren beoogd en wat is gerealiseerd?

Aanbeveling D vinden wij te zwaar en leidt tot onnodige bureaucratie. De afdelingen leggen op een adequate manier verantwoording af over de geplande (afdelingsplan) en bereikte (rapportage over de uitvoering van het afdelingsplan) resultaten, inclusief de inzet van personele middelen hiervoor. Het gaat hierbij in de verantwoording college – organisatie primair om de relatie tussen de resultaten en de besteding van personeelsbudgetten en niet om de vraag of eigen of “vreemd” personeel daarvoor wordt/is ingezet. Dit laatste is natuurlijk wel onderwerp van gesprek tussen directie en afdelingen.

De eerste zin van aanbeveling E berust waarschijnlijk op een misverstand, althans hij is feitelijk niet juist, omdat de afdelingsplannen ten behoeve van de directie worden opgesteld.

Die is ook verantwoordelijk voor de besteding van personeelsbudgetten voor de uitvoering van het werk.

Uw rapport geeft overigens aan dat de omvang van de inhuur gering is en de wijze waarop wordt ingehuurd over het algemeen goed en verantwoord gebeurt.

Het college legt in geabstraheerde vorm aan de gemeenteraad verantwoording af voor het door het college gevoerde beleid, de bereikte resultaten en de ingezette middelen/budgetten.

Het overnemen van de aanbevelingen D en E past naar onze opvatting niet bij uw eerdere rapport over de programmabegroting en de besluiten van de raad daarover om meer te sturen op te bereiken effecten en prestatie-indicatoren.

Tenslotte willen wij nog een opmerking maken over project 4, breedtesport. Wij erkennen dat er vraagtekens kunnen worden gezet bij de gevolgde procedure. Dat moet een volgende keer beter. Tegelijkertijd willen wij ons distantiëren van de suggestie die uit uw rapport op blz 13 zou kunnen ontstaan alsof onze organisatie een Europese aanbesteding bewust heeft willen omzeilen. Wij zijn ervan overtuigd dat hierin volledig te goeder trouw is gehandeld.

Met de invoering van het format voor aankopen > € 10.000 vorig najaar, hebben wij overigens voldoende gewaarborgd dat bij de aanbesteding van dit soort projecten de keuzes bewuster en explicieter worden gemaakt.

Samenvattend danken wij u graag voor uw waardevolle onderzoek, waarvan wij de conclusie in grote lijnen onderschrijven. De aanbevelingen A, B en C zullen we op een bij onze organisatie passende manier uitvoeren.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders

J.P. van Velden

secretaris/directeur

M. van de Groep

burgemeester

10. NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

Het college van burgemeester en wethouders blijkt zich in zijn bij brief van 12 februari 2008 gegeven zienswijze in hoge mate te kunnen vinden in de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie. De aanbevelingen A, B en C neemt het college over. De aanbevelingen D en E ontmoeten echter bezwaren, evenals een tekstdeel over één der inhuurprojecten.

Haar bewoordingen inzake de aanbesteding van het project Breedtesport heeft de rekenkamercommissie met zorg gekozen. De commissie ziet geen aanleiding de desbetreffende formulering te retoucheren of corrigeren.

Aanbeveling D (Samengevat: 'Laat de verantwoordelijke afdelingen aan het college rapporteren over afgesloten inhuurprojecten') komt voort uit het door de rekenkamercommissie gesignaleerde gebrek aan evaluaties van door ingehuurd externen geleverde prestaties. De aanbevolen rapportage aan het college lijkt een geschikte manier om de 'evaluatiediscipline' aan te moedigen. Overigens weegt voor de commissie het kritisch terugblikken zwaarder dan de adressering aan het college.

Aanbeveling E (Samengevat: 'Rapporteer in de Programmarekening over uitgevoerde inhuurprojecten') behelst een aanscherping van hetgeen in de *Gedragscode/leidraad voor het inhuren van externe capaciteit en deskundigheid* (maart 2007) is gesteld over de verantwoording achteraf aan de raad over inhuur- en uitbestedingsbeslissingen. De rekenkamercommissie vraagt zich af wat het college zich van die verantwoording anders had voorgesteld dan het beantwoorden van de in aanbeveling E geformuleerde vraag: welke resultaten waren met de inhuur beoogd en wat is gerealiseerd?

Omdat de raad zelf bepaalt over welke informatie hij wil beschikken, ligt het op de weg van de raad om zich uit te spreken over de wenselijkheid van de door de rekenkamercommissie voorgestelde jaarlijkse rapportage in de Programmarekening.