



pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

Rapportage naar aanleiding van
rekenkameronderzoek

De inhuur van derden in
Kollumerland c.a.

Groningen, mei 2010

N. Struiksma

N. Woestenburg

ADRES

Pro Facto
Oude Boteringestraat 17a
9712 GC Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Inleiding

Gemeenten voeren een groot aantal verschillende taken uit. Daarvoor beschikken zij over een eigen ambtenarenapparaat. In beginsel is het de bedoeling dat met dat apparaat alle gemeentelijke werkzaamheden uitgevoerd kunnen worden. Het komt echter voor dat taken en werkzaamheden worden uitbesteed aan derden. In opdracht van de rekenkamercommissie Noordoost Fryslân, de gezamenlijke Rekenkamercommissie van de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadeel, Dongeradeel en Kollumerland c.a., heeft Pro Facto onderzoek gedaan naar de inhuur van derden in de gemeente Kollumerland c.a.

Het onderzoek heeft uitsluitend betrekking op de inhuur van derden en diensten en niet op werken. Hieronder worden de verschillende begrippen gedefinieerd.

1.2 Inhuur binnen het onderzoek

In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar de inhuur van personeel van derden, waarbij het gaat om taken die een gemeente zelf zou *kunnen* vervullen. Hierbij zijn de volgende categorieën te onderscheiden:

REDEN VOOR INHUUR ↓	BINNEN FORMATIE		BUITEN FORMATIE	
	Leidinggevend	Uitvoerend	Leidinggevend	Uitvoerend
Vervanging / ad interim				
Onvervulbaar				
Piekdrukke				
Specialistische kennis				

De donkergekleurde cellen blijven in het onderzoek buiten beschouwing omdat deze cellen in principe onbestaanbaar zijn. Om een voorbeeld te noemen: een onvervulbare functie zal niet vaak buitenformatief zijn. De verschillende categorieën worden hieronder toegelicht.

Specialistische kennis/vaardigheden

Bij deze categorie gaat het om inhuur van specifieke kennis en kunde die de organisatie zelf niet in huis heeft en waarvoor het geen functie wil creëren. Het kan bijvoorbeeld gaan om:

- Stedenbouwkundige adviezen
- Specialistische ICT-deskundigheid
- Opstellen van het jaarverslag
- Advies over bestemmingsplannen
- Advocaten
- Projectmanagement en procesbegeleiding

Vervanging

Deze categorie betreft inhuur in verband met de (tijdelijke) afwezigheid van een medewerker van de gemeente, bijvoorbeeld wegens ziekte, zwangerschap, langdurig verlof, etc. Ook interimmanagement valt hieronder voor zover het gaat om de tijdelijke vervulling van een reguliere formatieplaats.

Inhuur wegens onvervulbare functie

Inhuur wegens onvervulbaarheid van een functie kan plaatsvinden indien er voor een functie geen geschikte kandidaten zijn te vinden, bijvoorbeeld omdat de arbeidsvoorwaarden niet interessant genoeg zijn, het aanbod te gering is, etc. Ook hierbij kan het inschakelen van interimmanagement de oplossing zijn voor het geconstateerde probleem en dus onvervulbaarheid van een functie de reden. De achtergrond van de inhuur in een concreet geval is derhalve van belang voor de categorisering ervan.

Piekdrukke

Bij inhuur wegens piekdrukke gaat het om werkzaamheden die gedurende een bepaalde periode nodig zijn, waardoor er voor deze functie geen vaste formatieplek wordt vrijgemaakt. Als algemeen voorbeeld kan worden genoemd de functie van badmeester in het openluchtzwembad of op burgerzaken voor paspoortverstrekking aan het begin van de zomer.

1.3 Inhuur buiten het onderzoek

Sommige van de hiervoor genoemde externen worden *niet* in dit onderzoek betrokken. Het gaat daarbij om de volgende categorieën:

Specialistische kennis/deskundigheid

Hierbij gaat het om kennis, vaardigheden of producten waarvan niet verwacht mag worden dat een gemeente deze kennis zelf in huis heeft. Hierbij onderscheiden we de volgende onderwerpen:

- Bodemonderzoek
- Inhuur van een architect
- Archeologisch onderzoek
- Geluidsonderzoek
- Ongediertebestrijding

Voortdurende uitbesteding van frequente diensten

In het onderzoek gaat het om niet-structurele inhuur van derden. Frequente (vaakvoorkomende) diensten die permanent worden uitbesteed vallen buiten dit onderzoek. In dit onderzoek gaat het daarbij om:

- afvalinzameling
- catering
- schoonmaak

Werkzaamheden waarvoor de gemeente verplicht is een externe in te huren

Bij deze categorie gaat het om werkzaamheden van beschermde beroepen of andere diensten of werkzaamheden die de gemeente niet zelf mag uitvoeren. In dit onderzoek gaat het daarbij om:

- uitvoeren van de verplichte accountantscontrole
- advisering door een welstandscommissie
- deurwaarders
- notariskosten
- makelaars

1.4 Vervolg

In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksvragen en de hieruit voortvloeiende normen weergegeven, evenals de methoden van onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt de relevante wet- en regelgeving beschreven en in hoofdstuk 4 het lokale beleid. Hoofdstuk 5 is een beschrijvend hoofdstuk. Hierin worden de bevindingen van de dossierstudie en de interviews weergegeven. Ten slotte worden deze bevindingen in het laatste hoofdstuk getoetst aan het normenkader.

Hoofdstuk 2

Onderzoeksvragen en –methoden

2.1 Onderzoeksvragen en normenkader

De centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek luidt als volgt:

Wat is de omvang van de inhuur van derden binnen de gemeente Kollumerland c.a. in de jaren 2008 en 2009, welke kosten waren daarmee gemoeid, hoe vond inhuur plaats, hoe werd daarover verantwoording afgelegd en hoe kan de inhuur van derden worden verklaard en beoordeeld?

Deze centrale onderzoeksvraag valt uiteen in een aantal deelvragen. Deze zijn weergegeven in de volgende tabel, direct aansluitend bij het normenkader. Het normenkader omvat de (minimum)eisen die naar het oordeel van de rekenkamercommissie gesteld mogen worden aan (het proces van) de inhuur van derden. Voor het bij de evaluatie van het inhuurproces van derden te hanteren normenkader wordt (worden) hieronder per onderzoeksvraag de norm(en) weergegeven.

TABEL 2.1: ONDERZOEKSVRAGEN EN NORMEN

ONDERZOEKSVRAGEN	NORMEN
Beleid	
1. Bestaat er binnen de gemeente (geschreven of ongeschreven) beleid voor de inhuur van derden?	Er moet geschreven of ongeschreven beleid voor de inhuur van derden aanwezig zijn.
2. Wat is de inhoud van dit beleid?	Het beleid regelt in elk geval: <ul style="list-style-type: none"> - wie in welke gevallen beslissings- en budgetbevoegd zijn - de bekostiging (dekking) van de inhuur - de administratie ervan (informatie en stukken die dossiers dienen te bevatten) - selectie- en gunningscriteria - wanneer wel en niet tot inhuur mag worden overgegaan

3. Wat is de kwaliteit van het beleid?	Het beleid is volledig (zie 2.), rechtmatig, toepasbaar, doelmatig en hangt samen met het personeelsbeleid
Omvang/kosten	
4. Welke kosten waren in 2008 en 2009 gemoeid met de inhuur van de verschillende vormen van derden?	De uitgaven voor derden gerelateerd aan de totale personele kosten zijn niet groter dan in enkele referentiegemeenten.
5. Hoe wordt de inhuur van derden gefinancierd?	<ul style="list-style-type: none"> - voor elke inhuur is vooraf financiële dekking aanwezig - er is van tevoren per inhuur inzicht in de kosten - er is sprake van kostenbewaking gedurende het inhuurtraject
Procedure	
6. Bij wie lag het initiatief om tot de inhuur van derden over te gaan?	De praktijk is overeenkomstig het beleid.
7. Wie besloot om tot inhuur van derden over te gaan en hoe kwam die beslissing tot stand?	De praktijk is overeenkomstig het beleid.
8. Wie bepaalde de opdrachtformulering?	De praktijk is overeenkomstig het beleid.
9. Welke eisen werden aan de opdrachtformulering gesteld?	<ul style="list-style-type: none"> - de opdracht wordt schriftelijk vastgelegd - input (werkzaamheden) of output (resultaat) wordt vastgelegd - de kosten en doorlooptijd van de inhuur worden vastgelegd - vastgelegd is dat de gemeente de regie voert
Transparantie	
10. Op welke wijze worden de kosten van inhuur inzichtelijk gemaakt?	<ul style="list-style-type: none"> - de kosten voor inhuur worden op een betrouwbare en eenduidige wijze geadmineistreerd - de kosten voor inhuur van derden kunnen op een snelle en adequate wijze inzichtelijk worden gemaakt
11. Hoe vindt informatievoorziening over de inhuur van derden aan de raad plaats?	<ul style="list-style-type: none"> - De raad wordt eens per jaar geïnformeerd over de uitgaven voor de inhuur van derden
12. Op welke wijze zijn de dossiers ingevuld?	<ul style="list-style-type: none"> - De dossiers bevatten in ieder geval de volgende bescheiden: <ul style="list-style-type: none"> o opgevraagde offertes o schriftelijke opdrachtbevestiging o alle correspondentie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer
Doeltreffendheid	
13. Wat waren de redenen om tot inhuur over te gaan?	<ul style="list-style-type: none"> - de gemeente heeft in geval van inhuur van derden niet zelf de benodigde capaciteit of specialistische kennis in huis - de inhuur heeft toegevoegde waarde (kennis, capaciteit of deskundigheid)

14. Is de inhuur doeltreffend?	<ul style="list-style-type: none"> - De inhuur wordt achteraf door de opdrachtgever intern en/of met de opdrachtnemer geëvalueerd - Het doel van de inhuur is gerealiseerd - De opdrachtnemer heeft naar tevredenheid werk geleverd
Doelmatigheid	
15. Is de inhuur doelmatig?	<p>De inhuur vindt qua kosten en tijdsbeslag voor de gemeente plaats tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden en omstandigheden.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Er worden meerdere offerteverzoeken gedaan - Er wordt samengewerkt in NOFA-verband - Er wordt eerst naar oplossingen binnen de gemeentelijke organisatie als geheel gezocht voordat tot inhuur wordt overgegaan - Inkoop vindt centraal plaats - Er is een raamcontract - Inhuur vindt niet langer plaats dan noodzakelijk

2.2 Onderzoeksmethoden

Bij de gegevensverzameling en –analyse ter beantwoording van de onderzoeksvragen en de toetsing van het normenkader is gebruikt gemaakt van een aantal onderzoeksmethoden:

- Groepsgesprek met het Managementteam en de Ondernemingsraad. Onderwerp van gesprek was het (on)geschreven beleid.
- Dossierstudie. In het kader van het onderzoek zijn 23 inhuurdossiers van de gemeente Kollumerland c.a. bestudeerd, afkomstig uit 2008 en 2009.
- Interviews met alle afdelingsmanagers, de gemeentesecretaris en de burgemeester. In de interviews is ingegaan op de algemene gang van zaken bij inhuur van derden en daarnaast is dieper ingegaan op de bestudeerde dossiers.
- Documentstudie (begrotingen, jaarrekeningen, nota's, etc.)

Hoofdstuk 3

Bovenlokale wet- en regelgeving

3.1 Inleiding

De wijze waarop overheden dienen om te gaan met het inkopen van werken, leveringen en diensten is neergelegd in regelgeving. Voor inkoop en inhuur geldt dat zowel op Europees als op nationaal niveau regels bestaan. Gemeenten kunnen zelf kiezen of ze op decentraal niveau ook regels vastleggen. Hieronder worden achtereenvolgens de toepasselijke Europese en nationale regels kort besproken.

3.2 Europese regelgeving

Verreweg de belangrijkste wetgeving op het gebied van aanbestedingen wordt gevormd door twee Europese aanbestedingsrichtlijnen. Het betreft Richtlijn 2004/18/EG over de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten en Richtlijn 2004/17/EG, die betrekking heeft op speciale sectoren. Daarnaast is het EG-verdrag van belang.

De richtlijnen zijn van toepassing wanneer de waarde van de uit te voeren opdracht boven een bepaald drempelbedrag komt. In onderstaande tabel zijn de in richtlijn 2004/18/EG opgenomen drempelbedragen voor decentrale overheden ten tijde van de onderzoeksperiode (1/1/2008 – 31/12/2009) weergegeven.

TABEL 3.1: DREMPELBEDRAGEN VOOR EUROPESE AANBESTEDING MET BETREKKING TOT DE ONDERZOEKSPERIODE

Werken	€ 5.150.000
Leveringen	€ 206.000
Diensten	€ 206.000
Overheidsopdrachten op het gebied van onderzoek en ontwikkelingsopdrachten en telecommunicatiediensten, en diensten vallend onder bijlage IIB van de richtlijn	€ 206.000

3.3 Nationale regelgeving

De eisen die in de Europese richtlijnen zijn neergelegd dienen in nationale wetgeving nader te worden uitgewerkt. Op 1 december 2005 is in Nederland het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (hierna: Bao) in werking getreden. Overheden dienen zich bij het aanschaffen van goederen en de inschakeling van derden te houden aan de regels die de nationale en internationale overheid hebben gesteld. Voor gemeenten betekent dit dat zij zich dienen te houden aan het Bao. Tevens is het van belang om de richtlijntekst in acht te nemen. Bij eventuele strijdigheid tussen het Bao en de tekst van de richtlijn, gaat de richtlijn voor.

Het Bao is van toepassing op overheden: het rijk, de provincies, gemeenten, waterschappen, publiekrechtelijke instellingen of een samenwerkingsverband van deze overheden of publiekrechtelijke instellingen, wanneer zij opdrachten inkopen die boven de drempelwaarden uitkomen. Opdrachten die onder die drempelwaarden blijven, vallen buiten het bereik van het Bao.

Uit het oogpunt van transparantie, proportionaliteit en non-discriminatie is in artikel 44 Bao een aantal eisen gesteld aan de wijze waarop de opdrachtgevende overheid selectiecriteria formuleert. Zo is bijvoorbeeld in het tweede lid bepaald dat minimeisen inzake de draagkracht en bekwaamheden waaraan de gegadigden of inschrijvers moeten voldoen, verband moeten houden met en in verhouding moeten staan tot de overheidsopdracht.

Het is overigens voor decentrale overheden van belang te beseffen dat bij (nationale) aanbestedingen ingevolge het Nederlandse rechtsstelsel op besluiten, beschikkingen en beleidsregels van een overheidsorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht altijd al de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn. Hierbij kan gedacht worden aan het verbod op willekeur, het gelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, en het motiveringsbeginsel.

De Gemeentewet is summier over informatievoorziening aan de raad. Volgens artikel 169 Gemwet 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.

Overheidsorganen zijn volgens de Archiefwet 1995 verplicht om archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te bewaren. Het in goede en geordende staat bewaren houdt ook in dat het archief op gezette tijden wordt geschoond. Voor financiële bescheiden geldt een bewaartermijn van 7 jaar.

Hoofdstuk 4

Lokaal beleid

In dit hoofdstuk wordt het lokale beleid van de gemeente Kollumerland c.a. beschreven. We constateren dat de gemeente nauwelijks eigen regels of geschreven lokaal beleid heeft opgesteld voor de inhuur van derden. In de bestudeerde beleidsbegrotingen, rekeningen, voorjaarsnota's, bestuursrapportages en verslagen van de raad(scommissies), alle van de jaren 2008 en 2009, komt het onderwerp *inhuur van derden* beleidsmatig niet aan de orde. Er wordt dus niet ingegaan op thema's als de wenselijkheid van inhuur of de (dekking van de) kosten. Ook met betrekking tot de informatievoorziening en –behoefte rond derden is er voor zover we hebben kunnen ontdekken geen geschreven beleid. Het enige geschreven beleid dat we hebben kunnen vinden, betreft het volgende collegevoorstel van 2 september 2004 van de gemeentesecretaris, waartoe conform werd besloten:

“In het verlengde van de discussie van vorige week rond het sluitend maken van de meerjarenbegroting heb ik vandaag met het MT overleg gevoerd omtrent de in het kader van vacatures te ondernemen stappen. Ik heb daarbij voorgesteld om bij iedere vacature nadrukkelijk te bekijken of er een tijdelijke invulling mogelijk is. Dit met het oog op het enigszins flexibiliseren van de formatie, waardoor verschuivingen mogelijk worden wanneer de uitkomst van de toekomstdiscussie en het daaraan gekoppelde bezuinigingsproces dat mocht vragen.”

De passage is niet bekend bij de meeste leden van het huidige managementteam. Inhoudelijk wordt deze passage onderschreven door de leden van het managementteam.

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de betrokkenen (managementteam, portefeuillehouder) als uitgangspunt hanteren dat het voor een gemeente van de omvang van Kollumerland c.a. niet mogelijk is om alle specialistische kennis en vaardigheden zelf in huis te hebben. Deze zal daarom in voorkomende gevallen extern ingehuurd moeten worden. De bescheiden omvang van de ambtelijke organisatie heeft ook als consequentie dat het soms onvermijdelijk is dat tijdelijk extern personeel wordt ingehuurd. Ziekte, zwangerschapsverlof, et cetera kan vaak niet intern worden opgevangen. De gemeentelijke organisatie is wat betreft vervanging en onderlinge uitwisselbaarheid kwetsbaar.

De gemeente heeft een in december 2004 vastgestelde *Aanbestedings- en inkoopnota*. Alle betrokkenen achten deze nota van toepassing op de inhuur van derden en diensten. De volgende taak- en bevoegdheidsverdeling wordt er in vastgelegd.

TABEL 4.1: INKOOPREGELS

KOSTEN	AANTAL OFFERTES	BEOORDELING DOOR	OPDRACHTGEVER
< € 2.500	Niet nodig	n.v.t.	Kredietbewaker
€ 2.500 – € 12.500	Minstens 1	Budgethouder	Kredietbewaker
> € 12.500	Minstens 2	Budgethouder	Budgethouder

Contracten voor onbepaalde tijd worden geacht een waarde van meer dan € 12.500 te vertegenwoordigen. De budgethouder is (meestal) het afdelingshoofd en de kredietbewaker een medewerker. In de nota wordt voorts verwezen naar de Europese richtlijn en een (niet meer actueel) drempelbedrag voor Europese aanbesteding. Er worden in de nota geen gunnings- of selectiecriteria benoemd.

Wat betreft de samen te stellen inkoopdossiers wordt in de nota bepaald dat de aangevane verplichtingen als volgt dienen te worden geregistreerd:

- alle opdrachten geschieden door middel van een bon of brief
- boven € 2.500 is een brief vereist
- de kredietbewaker behoudt kopieën van de bonnen en brieven
- aan de hand van deze kopieën houdt hij of zij per product bij welke verplichtingen zijn aangevane en controleert hij of zij de nota's

Artikel 1 van het *Algemene mandaatstatuut Gemeente Kollumerland c.a. 2009* luidt als volgt:

Het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester, ieder voor zover zijn bevoegdheid strekt, verlenen een algemeen mandaat aan de gemeentesecretaris/algemeen directeur en de managers van de bestuursdienst, alsmede (bij afwezigheid van deze functionarissen) hun plaatsvervangers voor de bevoegdheden die zijn vermeld in het register.

In het genoemde register wordt alleen aan het hoofd van de afdeling Openbare Werken mandaat gegeven tot het aangaan van standaardovereenkomsten tot opdrachtverlening, gunning van werken aan derden. Over diensten wordt voor geen van afdelingsmanagers expliciet mandaat verleend derden in te huren voor diensten. Dit wordt echter afgedekt door de gemeentelijke budgethoudersregeling.

Wat betreft de inhuur van derden hanteert de gemeente het volgende ongeschreven beleid:

- De budgethouder is verantwoordelijk voor de inhuur van derden indien er vervangingsbudget (als gevolg van ziekte of vacatureruimte) aanwezig is.
- In dat geval kan bij functies die betrekking hebben op de directe dienstverlening aan de burger direct voor vervanging worden gezorgd; bij andere functies pas na zes weken.
- Als er geen vervangingsbudget aanwezig is, neemt de gemeentesecretaris de beslissing over het al dan niet inhuren. De gemeentesecretaris informeert de portefeuillehouder en het hoofd P&O over dergelijke gevallen. Uit oogpunt van coördinatie

kan het onderwerp (inhuur zonder vervangingsbudget) aan de orde worden gesteld in het MT, maar dat heeft geen besluitvormende bevoegdheden.

- Inhuur is wenselijk c.q. noodzakelijk indien het uit oogpunt van het realiseren van doelen of bestuurlijke prioriteiten nodig is om extern in te huren of indien de burger of het eigen personeel inhoudelijk of qua werkdruk anders de dupe zou worden.
- De prijs is niet het doorslaggevende criterium bij de gunning van opdrachten in het kader van inhuur van derden. In principe zijn de aansluiting bij de behoefte van de gemeente en het vertrouwen dat de opdrachtnemer het gewenste resultaat bereikt, de belangrijkste factoren.

Dit ongeschreven beleid is gereconstrueerd in een bijeenkomst van de onderzoekers met het managementteam. De schriftelijke weergave van dat gesprek door de onderzoekers is door alle deelnemers achteraf onderschreven.

Hoofdstuk 5

De praktijk in Kollumerland

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de praktijk van de inhuur van derden in Kollumerland c.a. Dit gebeurt aan de hand van de verschillende thema's die we ook in het normenkader onderscheiden hebben, te weten beleid, kosten, procedure, transparantie doeltreffendheid en doelmatigheid. De bevindingen zijn gebaseerd op de interviews en de bestudering van 23 inhuurdossiers van de gemeente uit 2008 en 2009. De bestudeerde dossiers zijn over de afdelingen en de verschillende typen van inhuur. Aangetekend moet worden dat de dossiers vaak beperkt van omvang waren. Door middel van de interviews hebben we de leemtes in de informatie zoveel mogelijk opgevangen. Dit hoofdstuk is beschrijvend van aard. In het volgende hoofdstuk worden de bevindingen getoetst aan het normenkader.

De bestudeerde dossiers zijn in de volgende tabel kort (geanonimiseerd) weergegeven.

TABEL 5.1: KENMERKEN BESTUDEERDE DOSSIERS

DOSSIER	REDEN/AANLEIDING INHUUR	PERIODE	BEDRAG
1	Vervanging zieke medewerker	november 2008 – juli 2009 (8 maanden)	€ 40.252
2	Er was behoefte aan extra personeel, door piekdrukke en door ziekte	Sinds 2004 bij optredende piekdrukke, op onregelmatige basis	€ 3.970
3, 4 & 5	Ondersteuning tijdens piekdrukke door invoering DIV	3: februari 2009 – augustus 2009 (6 maanden) 4: oktober 2008 – april 2009 (6 maanden) 5: vanaf september 2009 (in 2009: 4 maanden)	3: €16.549 4: €13.285 5: Onbekend
6	Specialistische kennis voor invoering basisregistratie)	November 2008 – heden (gedurende onderzoeksperiode: 14 maanden)	€ 72.675
7	Juridische ondersteuning bij ontslagprocedure (specialistische kennis)	Mei – juni 2009 (1 maand)	€ 253

8	Specialistische kennis (netwerkconsultant)	Paar uur in juli 2009	Onbekend
9	Gemeente had geen juridisch medewerker handhaving. Overgenomen van de gemeente Achtkarspelen	Januari 2009 – November 2009 (11 maanden). Inmiddels in vaste dienst.	€ 20.829
10	Tijdelijke vervulling van een vacature op RO-gebied	Oktober 2008 – Oktober 2009. 12 maanden. Inmiddels is deze persoon in vaste dienst.	€ 45.471
11	Vervanging van een handhaver milieu.	Juli 2009 – September 2009 (2 maanden)	€ 14.060
12	Opstellen beleidsplan ‘rode kleurspoor’; specialistische kennis	2009 (12 maanden)	€ 26.180
13	Plan van Aanpak voor Woonplan vereist specialistische kennis – qua systematiek wordt steeds aangesloten bij hetzelfde bedrijf	Eind 2009 besloten, grotendeels uitgevoerd in 2010 (1 maand tijdens onderzoeksperiode)	€ 5.000
14	Ondersteuning bij burgerzaken vanwege ziekte	Juni 2009 – September 2009 (3 maanden)	€ 26.394
15	Combinatie – medewerker Jeugd en Jeugdbeleid & afnemen kwaliteit-dienstverleningsenquête	Oktober 2008 – juni 2009 (8 maanden)	€ 21.973
16	Adviseur onderwijshuisvesting; vervanging vanwege zwangerschaps- en ouderschapsverlof	Mei 2008 – februari 2009 (9 maanden)	€ 14.179
17	GBA-specialist. Vervanging vanwege meerdere ziekten op de afdeling	Begin 2008 (2 maanden)	€ 24.708
18	Projectleiding voor traject MFA Westergeest, specialistische vaardigheden	Langdurig project – voorbereiding vanaf 2006	€ 17.303
19	Financieel medewerker jaarrekening en begroting, ingehuurd wegens ziekte en ontslag	In 2008 voor 23 weken en van maart 2009 – april 2009 (totaal 8 maanden)	€ 32.614
20	Specialistische inhuur voor kapbeleid	Juni 2009 – december 2009 (6 maanden)	€ 9.890
21	Tijdelijke ondersteuning van een administratieve medewerker wegens structurele werkdruk	November 2008 – heden (14 maanden tijdens onderzoeksperiode)	€ 31.295
22	Specialistische kennis voor structuurvisie en bestemmingsplannen	2009 (12 maanden)	€ 150.000
23	Projectmanager organisatieontwikkeling, specialistische vaardigheden	2009: per week 1 dag (12 maanden)	€ 23.692

De bestudeerde casus zijn in de volgende tabel uitgesplitst naar afdeling en typen inhuur. Het betreft een selectie van ingehuurde externen en derhalve geen volledig overzicht.

TABEL 5.2: BESTUDEERDE DOSSIERS PER CATEGORIE

	FZBS	VROM	SAZA	OW	STAF	GEM.SECR.	TOTAAL
vervanging	1	3	4		2		10
onvervulbaar							0
piekdrukke			1	1	3		5
specialistisch		2	1	1	3	1	8
Totaal	1	5	6	2	8	1	23

5.2 Kosten

Omvang

In de volgende tabellen worden de totale kosten van de inhuur in 2008 en 2009 weergegeven. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de verschillende typen inhuur. De feitelijke indeling van concrete gevallen van inhuur zijn door Pro Facto gecategoriseerd. Deze indeling is door de afdelingsmanagers gecontroleerd. In het onderstaand overzicht is geen onderscheid gemaakt naar afdelingen, omdat dit naar ons oordeel weinig toegevoegde waarde oplevert.

De tabellen bevatten een betrouwbare inschatting van de uitgaven voor derden in de jaren 2008 en 2009. De omvang is evenwel een benadering, omdat niet alle inhuur op de post inhuur derden of anderszins herkenbaar geboekt wordt. In de meeste gevallen waarin het dossier van een dergelijke inhuur bestudeerd is, is het bedrag wel achterhaald. In een beperkt aantal gevallen kon ook door de afdelingsmanager geen informatie over de kosten worden gegeven. De kans bestaat dat er derden ingehuurd zijn die niet als zodanig geboekt zijn en niet in het dossieronderzoek betrokken zijn. Deze inhuur zal dan niet in beeld zijn. De kans hierop hebben we proberen te reduceren door een door ons opgesteld overzicht van de ingehuurde derden uit 2008 en 2009 voor te leggen aan de afdelingsmanagers, met de vraag of er derden in ontbraken. Er zijn geen meldingen van gemiste inhuur gekomen.

TABEL 5.3: INHUUR PER CATEGORIE IN 2008

REDEN VOOR INHUUR ↓	BINNEN FORMATIE		BUITEN FORMATIE	
	Leidinggevend	Uitvoerend	Leidinggevend	Uitvoerend
Vervanging / ad interim	€ 5.500	€ 204.469		
Onvervulbaar	0	0		
Piekdrukke			0	€ 24.226
Specialistische kennis			0	€ 465.506

TABEL 5.4: INHUUR PER CATEGORIE IN 2009

REDEN VOOR INHUUR ↓	BINNEN FORMATIE		BUITEN FORMATIE	
	Leidinggevend	Uitvoerend	Leidinggevend	Uitvoerend
Vervanging / ad interim	0	€ 195.799		
Onvervulbaar	0	0		
Piekdrukke			0	€ 29.435
Specialistische kennis			€ 28.176	€ 284.364

De totale inhuur bedroeg in 2008 € 699.701 en in 2009 € 537.774. Het verschil tussen beide jaren zit voornamelijk in de inhuur van specialistische kennis. In 2008 zijn in vergelijking met 2009 meer organisatiebrede onderzoeken en projecten in het kader van organisatieontwik-

keling uitgevoerd, waarvoor de gemeentesecretaris budgethouder was. Inhuur van derden vanwege een onvervulbare functie heeft in beide jaren niet plaatsgevonden.

In onderstaande tabel zijn de kosten inhuur van derden als percentage van de personeelskosten weergegeven.

TABEL 5.5: INHUUR GERELATEERD AAN TOTALE PERSONELE KOSTEN

	PERSONEELSKOSTEN	KOSTEN INHUUR VAN DERDEN	INHUUR GERELATEERD AAN PERSONEELSKOSTEN
2008	€ 5.201.245	€ 699.701	13,5 %
2009	€ 5.760.855	€ 537.774	9,3 %

Dekking

Er zijn diverse mogelijkheden om de kosten voor in te huren derden of diensten te dekken. We onderscheiden de volgende alternatieven:

- Reservering/krediet: het is bekend dat er externen ingehuurd moeten worden en daarvoor is van tevoren (door de raad) budget gereserveerd
- Dekking uit algemene post 'werken en levering door derden'
- Externe financiering
- Subsidies
- Vacaturegelden / niet ingevulde formatie

In de 23 bestudeerde dossiers was de verdeling als volgt:

TABEL 5.6: DEKKING IN BESTUDEERDE DOSSIERS

WIJZE VAN DEKKING	AANTAL DOSSIERS
Reservering/krediet van de raad	11
Vacaturegelden / niet ingevulde formatie / vervangingsbudget	8
Dekking uit de algemene post 'werken en levering door derden'	2
Externe financiering	2
Onbekend	2
Totaal	25

Het totale aantal dossiers komt in bovenstaande tabel uit op 25, terwijl in totaal 23 dossiers zijn bestudeerd. De reden hiervoor is dat in twee gevallen sprake was van verschillende soorten financiering; een reservering gecombineerd met externe financiering, waarvan één keer met de gemeente Achtkarspelen en één keer met woningcorporaties.

Meestal wordt de dekking van de inhuur gevonden in vacaturegelden of door reservering/krediet van de raad voor specifieke projecten, zo blijkt uit bovenstaande tabel. Een reservering vindt plaats bij financiering van een project, zoals het invoeren van de basisregistratie of het opstellen van een woonplan, maar het kan ook voorkomen bij langdurige ziekte op een afdeling, zoals plaatsvond binnen het cluster DIV. Dit betekent dat een bepaald bedrag beschikbaar is voor de inhuur van derden.

Bij bestudering van de dossiers viel op dat bij de inhuur van personeel niet altijd vooraf inzicht bestaat in de totale kosten van de inhuur. In de meeste dossiers was sprake van een (gemiddelde of maximale) inzet van een ingehuurde kracht per week en het uurtarief. De opdrachtduur was in twee gevallen niet vooraf bepaald; het ging daarbij echter om kleine bedragen (< 1.000 euro). In de gevallen dat de opdrachtduur wel bepaald was, werd de op-

dracht in zeven gevallen verlengd. Op het verlengen van opdrachten komen we in de volgende paragraaf terug.

Het is in Kollumerland c.a. gebruikelijk dat het cluster Financiële Zaken betrokken is bij de inhuur van externen. Dat is echter niet noodzakelijk indien er al dekking aanwezig is, bijvoorbeeld omdat de raad krediet beschikbaar heeft gesteld of omdat er vacatureruimte is. Uit de interviews komt naar voren dat de meeste afdelingsmanagers van tevoren zelf op zoek gaan naar financiële dekking. In incidentele gevallen bestaat de neiging om de kosten van inhuur te boeken op 300.00, de code voor inhuur van personeel, waarna Financiële zaken maar voor dekking dient te zorgen. P&O heeft geen goed zicht op inhuur van personeel. Hoewel dit cluster een rol speelt bij praktische zaken als het verstrekken van een e-mailadres, klokkaart, login op het netwerk, etc., wordt men niet altijd op de hoogte gesteld van nieuw ingehuurd personeel. Er is geen sprake van centrale inkoop.

5.3 Procedure

Uit de dossierstudie blijkt in de helft van de gevallen de afdelingsmanager degene te zijn die het initiatief neemt tot de inhuur en de opdrachtbevestiging tekent. In twee van de bestudeerde dossiers huurt de gemeentesecretaris de derde in. Negen keer betrof het een andere medewerker uit de organisatie, meestal de eerste medewerker van een cluster.

In een aantal van de bestudeerde dossiers was de kredietbewaker (en niet de budgethouder, zoals krachtens het beleid zou moeten) betrokken bij inhuur die meer dan € 12.500 bedraagt. Vier keer werd personeel ingehuurd gedurende een bepaalde periode door de kredietbewaker, terwijl daarvoor het initiatief van de afdelingsmanager vereist was. Wel is overlegd met de afdelingsmanager; zij waren op de hoogte van de inhuur die plaatsvindt op de eigen afdeling.

Zoals weergegeven in het vorige hoofdstuk, hangt het aantal offertes dat in geval van inhuur aangevraagd moet worden af van het bedrag van de inhuur. In onderstaande tabel is opgenomen in welke categorie de bestudeerde dossiers vallen als het gaat om het aantal offertes dat aangevraagd had moeten worden en het aantal gevallen van inhuur daaraan daadwerkelijk voldeden. Bij 'onbepaalde tijd' gaat het om de inhuur van personeel waarbij contractueel niet is vastgelegd hoe lang de inhuur zal duren.

TABEL 5.7: PRAKTIJK VERSUS NORM BIJ PROCEDURES

KOSTEN INHUUR	AANTAL OFFERTES VOLGENS BELEID	AANTAL BESTUDEERDE DOSSIERS BINNEN CATEGORIE	AANTAL BESTUDEERDE DOSSIERS DAT AAN NORM VOLDOET
< € 2.500	Niet nodig	5	5
€ 2.500 - €12.500	Minstens 1	4	1
> € 12.500	Minstens 2	11	2
onbepaalde tijd	Minstens 2	3	0
Totaal		23	8

Wat betreft het aantal opgevraagde offertes is er van de 23 bestudeerde dossiers maar acht keer voldaan aan de *Aanbestedings- en inkoopnota*. Zoals te zien is in tabel 5.7, is er in veertien van de bestudeerde dossiers sprake van inhuur die meer kost dan € 12.500 of waarbij sprake is van een contract voor onbepaalde tijd (waardoor het in dezelfde categorie valt). Bij inhuur boven dit bedrag moeten ten minste twee offertes aangevraagd worden. Dit is in slechts twee gevallen gebeurd. In twee andere gevallen is geen offertezoek gedaan, maar

is wel telefonische navraag geweest bij ten minste twee bedrijven. Bij de andere dossiers zijn geen offerteverzoeken gedaan. Hierbij ging het zes keer om inhuur waarbij de inhuurperiode van tevoren niet vaststond, twee keer om inhuur waarbij de externe na de inhuurperiode overgenomen zou worden, één keer was sprake van overbrugging – degene die in vaste dienst zou komen, was pas enkele maanden later beschikbaar – en vier keer ging het om een bedrijf dat al bekend was binnen de gemeente.

Bij goede ervaringen met het bedrijf bestaat de neiging om ditzelfde bedrijf weer in te huren zonder offertes bij andere bedrijven aan te vragen. Een voorbeeld hiervan is het inhuren van een medewerker voor het kapbeleid; deze man wordt al enkele jaren op rij gevraagd voor het inventariseren van bomen en inventariseert momenteel het groen in het kader van de actualisatie groenbeheerplan. Een ander voorbeeld vormt Maandag; dit bedrijf levert over het algemeen op korte termijn gespecialiseerde mensen, bijvoorbeeld een medewerker RO. Een andere reden om hetzelfde bedrijf wederom in te huren is dat het bedrijf dat ingehuurd wordt al kennis heeft van de organisatie; deze redenering wordt in zeven dossiers gevolgd, bijvoorbeeld bij het opstellen van woonplannen of bestemmingsplannen. Bij de woonplannen wordt steeds hetzelfde bedrijf ingehuurd omdat op deze wijze gebruik gemaakt kan worden van een specifieke systematiek; als een nieuw bedrijf ingehuurd zou worden zou deze systematiek aangepast moeten worden, wat meer tijd en geld zou kosten. Er wordt daardoor geregeld afgeweken van de aanbestedingsregels, maar dit gebeurt wel gemotiveerd. In het geval van de bestemmingsplannen ligt er een B&W-besluit aan ten grondslag; er is expliciet besloten in het college dat alle volgende stedenbouwkundige opdrachten in de toekomst aan dit bedrijf gegund zullen worden. In de overige gevallen is de motivatie van de afwijking niet uit de beschikbare stukken te herleiden. Informatie hierover is afkomstig uit de interviews.

In alle bestudeerde dossiers zit een beknopte opdrachtformulering. Bij specialistische inhuur, bijvoorbeeld het opstellen van een beleidsplan of het actualiseren van een woonplan, is de opdrachtformulering gericht op het eindresultaat. Bij het opstellen van het beleidsplan rode kleurspoor bijvoorbeeld, wordt aangegeven als einddoel “het formuleren van een Bouwbeleidsplan”, waarbij moet “aangesloten worden bij de uitgangspunten van de Wet algemene bepalingen”.

Bij inhuur van personeel, vanwege vervanging of piekdrukke, wordt in de opdrachtformulering doorgaans opgenomen welke functie bekleed zal worden, wat het uurtarief is en in de meeste gevallen wordt ook een doorlooptijd van de inhuur gegeven. Een voorbeeld ter illustratie:

‘Zoals afgesproken detacheren wij (-naam-) voor deze opdracht. Hij zal tot (-datum-) bij u werkzaam zijn als (-functie-). Hij is gestart op (-datum-) voor (-aantal uren-) per week. Verlenging is mogelijk. (..) Het tarief bedraagt (-tarief-).’

Van de achttien bestudeerde dossiers waarin het ging om de inhuur van personeel (dan gaat het om personeel dat direct aangestuurd wordt door de gemeente), werd de opdracht in precies de helft van de gevallen verlengd. Hierbij ging het in drie gevallen om inhuur vanwege voortdurende ziekte op de afdeling, één keer vond verlenging plaats omdat de kandidaat die men op het oog had voor de vacature nog niet beschikbaar was en vijf keer ging het om piekdrukke waarbij het contract verlengd werd. De piekdrukke duurde dus langer dan verwacht. Vier van deze laatste dossiers betroffen inhuur bij de invoering van elektronische dienstverlening, voor betere dienstverlening en e-overheid. Hiervoor is een reservering ge-

maakt door de raad voor de jaren 2009, 2010 en 2011. Dit budget is flexibel inzetbaar; in het jaar 2009 is iemand voor de invoering van de basisregistratie ingehuurd. Het andere dossier betreft de inhuur van structurele extra inzet op de afdeling OW. Deze persoon werd ingehuurd om de structurele werkdruk op te vangen, maar is nu al meer dan een jaar ingehuurd. De betreffende afdelingsmanager heeft voorgesteld hiervoor een vaste formatieplaats te creëren, maar dit is vooralsnog niet gebeurd.

De gemeente vervult alle keren dat zij personeel inhuurt, zelf de aansturing. Wanneer de inhuur per product plaatsvindt, bijvoorbeeld bij het actualiseren van bestemmingsplannen of het opstellen van beleidsnota's, worden de kaders door de gemeente gesteld en de invulling ervan door het bureau.

5.4 Transparantie

Inhuur wordt voornamelijk geboekt op de posten 300.00 (inhuur van personeel) en 3.43 (inhuur van specialistische kennis en diensten). Daarnaast bestaan er posten voor specifieke uitgaven, zoals stedenbouwkundige uitgaven. In incidentele gevallen worden ingehuurde derden ook wel eens op een reguliere post geboekt, niet herkenbaar als inhuur. Het gaat binnen de casestudy's om twee dossiers; één van deze dossiers betreft de inhuur van een netwerksspecialist; deze is deels geboekt op het ICT-budget. Het andere dossier betreft de inhuur van een medewerker voor de piekdruk op de afdeling DIV.

Uit de dossiers kan doorgaans niet afgeleid worden wat de overwegingen zijn geweest om een derde in te huren. De meeste dossiers bevatten enkel een opdrachtbevestiging. Hieruit is op te maken om welk type inhuur het gaat, wat de kosten per uur zullen zijn en over het algemeen wordt ook de tijdsperiode van inhuur vermeld. Er zijn weinig offertes te vinden in de dossiers; in de helft van de gevallen omdat er geen offerteverzoek gedaan is. In de gevallen dat er wel offerteverzoeken zijn gedaan, maakt alleen de offerte van de opdrachtnemer deel uit van het dossier.

Zeven keer bevatte het dossier een besluit van B&W, drie keer correspondentie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en twee keer waren er facturen bijgesloten. De afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer worden meestal telefonisch gemaakt, waardoor er maar weinig correspondentie in de dossiers terug te vinden is.

De inhuur van derden wordt niet afzonderlijk of herkenbaar aan de gemeenteraad gerapporteerd.

5.5 Doeltreffendheid

Voor de doeltreffendheid van de inhuur is het van belang de doelen van de inhuur te onderscheiden. Dat is gebeurt in de navolgende tabel. Daarbij zijn de aanleidingen voor inhuur en daarmee samenhangende doel van de inhuur gecategoriseerd. De daadwerkelijke doelbereiking laten we in dit beschrijvende hoofdstuk buiten beschouwing. Dat gebeurt in het volgende, beoordelende hoofdstuk.

TABEL 5.8: DOELEN VAN INHUUR

CATEGORIE	DOEL
Ziekte of zwangerschapsverlof	Continuïteit dienstverlening
Piekdrukke	Opvangen piekdrukke
Vervullen vacature vooruitlopend op vast dienstverband	Vaste formatieplek moet op termijn ingevuld worden.
Specialistische inhuur personeel (netwerkbeheer, jurist ontslagrecht, medewerker kapbeleid, bestemmingsplannen, woonplan, beleidsplan etc., projectleiding of management	Uitvoeren van werkzaamheden waarvoor binnen de organisatie de deskundigheid of vaardigheden ontbreekt

In de tabel zijn de dossiers gecategoriseerd weergegeven, met daarbij het doel van de inhuur. Deze doelen zijn ontleend aan de dossiers en navraag hieromtrent aan de budgethouders. Zoals uit bovenstaand schema blijkt is het meest voorkomende doel dat de dienstverlening gecontinueerd moet blijven omdat er iemand gedurende een periode afwezig is, ofwel gaat het om kennis die niet voorhanden is binnen de organisatie.

Zoals aangegeven, wordt de doelbereiking in het volgende hoofdstuk geanalyseerd. Uit de interviews en de dossierstudie is gebleken dat evaluatie van inhuur door de gemeente zelf nauwelijks plaatsvindt. Eén dossier bevatte evaluatieformulieren, ingevuld door de opdrachtgever. Uit de interviews bleek daarnaast dat één bedrijf dat vaak ingehuurd wordt, na afloop van de inhuur het initiatief nam om de inhuur met de gemeente te evalueren. Dergelijke evaluaties zijn vooral van belang voor het personeelsbeleid van het ingehuurde bedrijf. Door de gemeente zelf wordt de inhuur niet in gesprek met de opdrachtnemer geëvalueerd. Impliciet wordt wel intern geëvalueerd; eerdere ervaringen worden meegenomen bij nieuwe inhuur.

5.6 Doelmatigheid

Bij de doelmatigheid van inhuur gaat het om de vraag of tegen minder kosten of met minder tijdsinspanning (voor de gemeente) ingehuurd had kunnen worden dan gebeurd is. In dit onderzoek gaan we daarbij niet in elk concreet geval bekijken of dat het geval is. We kijken naar de waarborgen en voorwaarden voor een doelmatige inhuur van derden. De kosten van inhuur van derden zouden (in theorie) beperkt kunnen worden door:

- meerdere offertes op te vragen teneinde beter op kostprijs te kunnen letten;
- binnen de gemeente (bij andere afdelingen) of bij buurgemeenten te kijken of er in een concreet geval alternatieven voor inhuur zijn;
- raamcontracten af te sluiten waardoor tegen voordeliger voorwaarden kan worden ingehuurd;
- in concrete gevallen niet langdurig en voortdurend bovenformatief extern in te huren; in dergelijke gevallen zou een vaste formatieplaats doelmatiger zijn;
- een aantal formatieplaatsen niet in te vullen maar te benutten voor gerichte tijdelijke inhuur;
- centrale inkoop die zorgt voor coördinatie van inkoop en voordelige tarieven.

Op deze verschillende aspecten gaan we nu nader in als het gaat om de praktijk ervan in Kollumerland.

Meerdere offertes

Eerder in dit rapport hebben we al aangegeven dat de gemeente vaak niet meerdere offertes opvraagt, ook niet als dat volgens het beleid eigenlijk zou moeten. Het gaat daarbij voornamelijk om contracten voor inhuur die meer kost dan €12.500 of waarbij sprake is van een contract voor onbepaalde tijd. Bij deze 14 dossiers werd slechts twee keer het benodigde aantal offertes aangevraagd.

Zoals ook is gebleken uit het ongeschreven beleid, is de prijs niet het voornaamste gunningscriterium bij de inhuur van derden. Veruit de meest voorkomende primaire reden voor het gunnen van een opdracht aan een bureau is dat het bureau al bekend is binnen de organisatie en dat er goede ervaringen mee zijn. In de onderstaande tabel zijn de *primaire* redenen voor gunning in de 23 casussen weergegeven. Deze gegevens zijn ontleend aan de dossiers en de interviews.

TABEL 5.9: OVERWEGINGEN VOOR GUNNING IN DOSSIERS

OVERWEGINGEN	AANTAL DOSSIERS
Bekendheid bij gemeente / goede ervaring	16
Lage kosten	2
Beschikbaarheid op korte termijn	3
Onbekend	2
Totaal	23

Lenen van medewerkers

In de interviews is gevraagd naar de praktijk van het 'lenen' van medewerkers van een andere afdeling in geval van bijvoorbeeld ziekte. Hieruit komt een gedifferentieerd beeld naar voren. Sommige afdelingsmanagers geven aan dat wanneer sprake is van capaciteitstekorten op de afdeling, altijd eerst binnen de organisatie gekeken wordt waar ruimte is om medewerkers van elkaar te lenen; andere afdelingsmanagers geven aan dit niet of nauwelijks te doen. In hoeverre dat het geval was in de bestudeerde casus, is niet meer te reconstrueren. Het is geen onderwerp dat geacht wordt in het MT besproken te worden. Het initiatief zou moeten liggen bij de individuele afdelingsmanagers. Niet elke manager benut deze mogelijkheid.

Veel gesprekspartners geven aan dat er wel in het eigen netwerk bij andere gemeenten wordt geïnformeerd naar de mogelijke beschikbaarheid van tijdelijk te lenen medewerkers. In hoeverre dat het geval was in de bestudeerde casus, is ook hier niet meer te reconstrueren. Uit de gesprekken en de dossierstudie zijn enkele voorbeelden naar voren gekomen waarin benodigde capaciteit daadwerkelijk bij een andere gemeente kon worden verkregen. Het gaat daarbij overigens niet zozeer om het *lenen* van personeel van andere gemeenten, maar om het tegen betaling *inhuren* ervan. Zo is er een periode een leerplichtambtenaar van de gemeente Dantumadeel ingehuurd. Er wordt door de NOFA-gemeenten ook soms gezamenlijk ingehuurd. Voorbeelden hiervan zijn het opstellen van het beleidsplan 'rode kleurspoor' (waarbij is samengewerkt met de gemeente Achtkarspelen), het verminderen van administratieve lasten (in NOFA-verband) en een onderzoek naar de bestuurlijke perspectieven van de NOFA-gemeenten plus Tytsjerksteradiel. Bij toezicht en handhaving wordt door de gemeente Achtkarspelen en de gemeente Kollumerland c.a. samengewerkt. Achtkarspelen had lang een eigen handhaver die ook taken vervulde bij de gemeente Kollumerland. Toen de gemeente Achtkarspelen zelf minder taken voor deze handhaver had, kon deze worden 'overgenomen' door de gemeente Kollumerland c.a. Een voorbeeld bij de afdeling OW betreft de buitendienst. Hiervoor bestaat een contract met de gemeente Smal-

linterland, waarbij het personeel onderling uitgewisseld kan worden. De in deze alinea genoemde voorbeelden zijn niet in alle gevallen als case study in het onderzoek betrokken en komen dus niet allemaal terug in het overzicht van bestudeerde dossiers.

Uit de interviews komt naar voren dat vooral bij specialistische kennis en vaardigheden bij buurgemeenten geïnformeerd wordt of er medewerkers kunnen worden ingekocht. Bij meer routinematige werkzaamheden gebeurt dat minder frequent.

Raamcontracten

De gemeente heeft geen raamcontracten meer met (detacherings)bureaus. Tot vorig jaar was er een dergelijk contract van een groot aantal Friese gemeenten, waaronder Kollumerland c.a., met Start. Dit contract is beëindigd. Kollumerland zelf is volgens een respondent te klein om een raamcontract af te sluiten.

Voortdurende bovenformatieve inhuur

In 2008 en 2009 heeft de inhuur van derden in vier gevallen een jaar of langer geduurd. Daarbij gaat het om inhuur van personeel en niet om specialistische kennis. Het gaat er bij dit onderdeel namelijk om of de gemeente personeel inhuurt terwijl het doelmatiger zou (kunnen) zijn om het personeel zelf in dienst te nemen. Bij specialistische kennis is dat niet aan de orde, omdat de gemeente daaraan niet los van het project waarvoor ingehuurd wordt, behoefte heeft.

De gevallen waarin langdurige personele inhuur plaatsvond, betrof in de eerste plaats een al jaren voortdurende, fulltime detachering van een timmerman bij de gemeente. Hij is niet in gemeentelijke dienst omdat dit voor beide partijen financieel nadelig zou zijn. Het tweede geval betreft een ingehuurde kracht die sinds ongeveer een jaar voor 28,5 uur per week wordt ingehuurd. Naar het oordeel van de afdelingsmanager gaat het om structureel werk waarvoor een vaste formatieplaats geschapen zou moeten worden. Bij het derde geval vond de inhuur plaats vanwege structurele ziekte op de afdeling DIV. Er is daarom een jaarlijks krediet beschikbaar gesteld om extra medewerkers aan te trekken. Ten slotte bedraagt de inhuurperiode voor het invoeren van EGEMi/NUP ten behoeve van een betere dienstverlening en e-overheid ook langer dan een jaar; voor de invoering van onder andere de basisregistratie is een jaar lang een medewerker ingehuurd in 2009. Ook de komende jaren zal voor dit project ingehuurd worden; er is nog budget gereserveerd tot en met 2010. Naast deze vier gevallen komt het ook veelvuldig voor dat de inhuur langer duurt dan een half jaar; meestal wordt dit pas gedurende de inhuurperiode bekend, waardoor verlenging plaatsvindt. Het gaat dan vaak om een ziekte die langer duurt dan verwacht.

Flexibiliseren van formatie

In 2004 is door het college van burgemeester en wethouders besloten om bij iedere vacature nadrukkelijk te bekijken of er een tijdelijke invulling mogelijk is. Dit met het oog op het enigszins flexibiliseren van de formatie, waardoor verschuivingen mogelijk zouden worden wanneer de uitkomst van de toekomstdiscussie en het daaraan gekoppelde bezuinigingsproces dat mocht vragen. Dit beleid(svoornemen) is geen praktijk geworden. Het is onbekend bij de meeste afdelingsmanagers.

Centrale inkoop

Er is binnen de gemeente geen sprake van centrale inkoop. De krediet- en budgetbewakers zijn zelf verantwoordelijk voor de inhuur, waarbij soms wel overleg plaatsvindt met en informatie wordt gewonnen bij P&O.

Hoofdstuk 6

Analyse

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is het normenkader voor dit onderzoek geschetst. Het normenkader bevat de minimumeisen waaraan de inhuur van derden zou moeten voldoen. In het vorige hoofdstuk is de praktijk van Kollumerland c.a. besproken op basis van de verschillende thema's van de onderzoeksvragen. Deze bevindingen zullen in dit hoofdstuk getoetst worden aan het normenkader. Dit hoofdstuk 6 is vooral concluderend van aard. Voor de feitelijke bevindingen wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

6.2 Beleid

ONDERZOEKSVRAAG	NORM
1. Bestaat er binnen de gemeente (geschreven of ongeschreven) beleid voor de inhuur van derden?	Er moet geschreven of ongeschreven beleid voor de inhuur van derden aanwezig zijn.

De gemeente Kollumerland c.a. heeft weinig geschreven beleid opgesteld ten aanzien van de inhuur van derden. Het enige geschreven beleid betreft de *Aanbestedings- en inkoopnota 2004*, die onder meer regels bevat voor het aantal offertes dat opgevraagd dient te worden bij bepaalde drempelbedragen. Daarnaast is er in 2004 beleid geformuleerd over de flexibilisering van formatieplaatsen. De gemeente heeft ongeschreven beleid met betrekking tot de beslissings- en budgetbevoegdheden, wanneer het vervangingsbudget aangesproken kan worden en welke selectie- en gunningscriteria gelden.

ONDERZOEKSVRAAG	NORM
2. Wat is de inhoud van dit beleid?	Het beleid regelt in elk geval: <ul style="list-style-type: none"> - wie in welke gevallen beslissings- en budget-bevoegd zijn - de bekostiging (dekking) van de inhuur - de administratie ervan (informatie en stukken die aanbestedingsdossiers dienen te bevatten) - selectie- en gunningscriteria - wanneer wel en niet tot inhuur mag worden overgegaan

De inhoud van het beleid voldoet aan de gestelde norm; voor alle gestelde punten is (geschreven dan wel ongeschreven) beleid aanwezig. Dit beleid is bekend bij alle afdelingsmanagers, zo is gebleken uit de interviews. Het ware echter beter geweest als er minder ongeschreven en meer geschreven beleid met betrekking tot de inhuur van derden zou zijn, bij voorkeur vastgesteld door het bevoegde bestuursorgaan (het college van burgemeester en wethouders) en ter kennis gebracht aan de raad. Op die manier wordt vermeden dat de ongeschreven afspraken niet algemeen bekend zijn of worden vergeten.

ONDERZOEKSVRAAG	NORM
3. Wat is de kwaliteit van het beleid?	Het beleid is volledig (zie 2.), rechtmatig, toepasbaar, doelmatig en in samenhang met het personeelsbeleid

De kwaliteit van het beleid voldoet aan de gestelde normen. Het beleid is ten eerste volledig, voor alle punten genoemd bij onderzoeksvraag 2 is geschreven dan wel ongeschreven beleid opgesteld. Het beleid is rechtmatig, dat wil zeggen, in overeenstemming met hogere regelgeving als de Europese richtlijnen en de nationale besluiten Bao en Bass. Het beleid is ook toepasbaar volgens afdelingsmanagers. Daarnaast moet het beleid doelmatig zijn; bij doelmatigheid gaat het erom dat met zo min mogelijk middelen (kosten) het doel bereikt wordt. Ook daar wordt aan voldaan; er is relatief weinig beleid opgesteld. Er is daardoor geen sprake van (onnodige) bureaucratie en het beleid is werkbaar. Voor de duidelijkheid, er dient onderscheid gemaakt te worden tussen de doelmatigheid van het *beleid* en de doelmatigheid van de *uitvoering*. Over de doelmatigheid van de uitvoering handelt paragraaf 6.7.

De inhuur van derden is in lijn met het personeelsbeleid. De bescheiden omvang van de ambtelijke organisatie van Kollumerland c.a. heeft als consequentie dat het soms onvermijdelijk is dat tijdelijk extern personeel wordt ingehuurd. Ziekte, zwangerschapsverlof, et cetera kan vaak niet intern worden opgevangen. De gemeentelijke organisatie is wat betreft vervanging en onderlinge uitwisselbaarheid kwetsbaar. Specialiteiten kan men niet in eigen huis hebben. Al deze aspecten maken inhuur in bepaalde gevallen onvermijdelijk. Dit wordt breed onderkend binnen de gemeente.

6.3 Kosten

ONDERZOEKSVRAAG	
4. Welke kosten waren in 2008 en 2009 gemoeid met de inhuur van de verschillende vormen van derden?	De uitgaven voor derden gerelateerd aan de totale personele kosten zijn niet groter dan in enkele referentiegemeenten.

Onderstaande tabellen, ook opgenomen in hoofdstuk 5, geven een betrouwbare inschatting¹ van de kosten weer van de inhuur in Kollumerland c.a. in de jaren 2008 en 2009.

TABEL 6.1: INHUUR PER CATEGORIE IN 2008

REDEN VOOR INHUUR ↓	BINNEN FORMATIE		BUITEN FORMATIE	
	Leidinggevend	Uitvoerend	Leidinggevend	Uitvoerend
Vervanging / ad interim	€ 5.500	€ 204.469		
Onvervulbaar	0	0		
Piekdrukte			0	€ 24.226
Specialistische kennis			0	€ 465.506
Totaal: € 699.701				

TABEL 6.2: INHUUR PER CATEGORIE IN 2009

REDEN VOOR INHUUR ↓	BINNEN FORMATIE		BUITEN FORMATIE	
	Leidinggevend	Uitvoerend	Leidinggevend	Uitvoerend
Vervanging / ad interim	0	€ 195.799		
Onvervulbaar	0	0		
Piekdrukte			0	€ 29.435
Specialistische kennis			€ 28.176	€ 284.364
Totaal: € 537.774				

In onderstaande tabel zijn de kosten inhuur van derden als percentage van de personeelskosten weergegeven.

TABEL 6.3: INHUUR GERELATEERD AAN TOTALE PERSONELE KOSTEN

	PERSONEELSKOSTEN	KOSTEN INHUUR VAN DERDEN	INHUUR GERELATEERD AAN PERSONEELSKOSTEN
2008	€ 5.201.245	€ 699.701	13,5 %
2009	€ 5.760.855	€ 537.774	9,3 %

De grootste uitgaven zijn gedaan voor specialistische inhuur. Het ging daarbij om weinig gevallen waarbij het echter steeds om relatief grote bedragen ging. Inhuur wegens onderbezetting (vacatures of piekdrukte) komt het vaakst voor.

In het jaar 2008 bedroegen de kosten voor de inhuur van derden 13,5 procent van de totale personeelskosten, in 2009 bedroeg dit 9,3 procent. Het is altijd lastig om dergelijke percentages te vergelijken met andere gemeenten, omdat er sprake kan zijn van onvergelykbare

¹ Zoals in hoofdstuk 5 ook is aangegeven, is inhuur van derden niet in alle gevallen terug te vinden in de grootboekmutaties en kon niet bij elke inhuur het bijbehorende bedrag worden achterhaald. De overzichten zijn daarom niet volledig. Naar verwachting is echter dat het overgrote deel van de inhuur wel in kaart is gebracht.

grootheden. Het is bijvoorbeeld van belang wat de gemeente als haar kerntaken ziet die in eigen huis gedaan zouden moeten worden en welke taken (standaard) uitbesteed kunnen worden. In andere, door Pro Facto uitgevoerde onderzoeken is het percentage van de kosten voor inhuur van derden gerelateerd aan de totale personele kosten echter hoger dan in Kollumerland c.a. In vier andere, eerder op dit punt door Pro Facto onderzochte plattelandsgemeenten van tussen de 20.000 en 25.000 inwoners bedroegen deze percentages tussen de 17 en 27 procent. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de gemeente Kollumerland c.a. relatief weinig inhuurt. Uit de gesprekken is eenzelfde beeld naar voren gekomen.

ONDERZOEKSVRAAG	NORM
5. Hoe wordt de inhuur van derden gefinancierd?	<ul style="list-style-type: none"> - voor elke inhuur is vooraf financiële dekking aanwezig - er is van tevoren per inhuur inzicht in de kosten - er is sprake van kostenbewaking gedurende het inhuurtraject

In alle gevallen van de bestudeerde dossiers was sprake van financiële dekking van de kosten. In veruit de meeste bestudeerde gevallen ging het daarbij om een reservering of krediet die door de raad beschikbaar is gesteld of om beschikbare vacaturegelden of niet ingevulde formatie.

Er is niet altijd vooraf inzicht in de totale kosten van de inhuur. In de meeste dossiers was sprake van een (gemiddelde of maximale) inzet van een ingehuurd kracht per week en het uurtarief. Op grond daarvan zijn de kosten van tevoren goed inzichtelijk. In zeven gevallen werd de inhuur verlengd. Er was een langere inhuur nodig dan aanvankelijk werd ingeschat, omdat het ziekteverzuim langer duurde. Dat is de gemeente niet euvel te duiden. De opdrachtduur was in twee, in hoofdstuk 5 beschreven gevallen niet vooraf bepaald. Inzicht in de kosten ontbrak hierbij dus volledig. Het ging hierbij om structurele werkdruk die opgevangen wordt.

De afdelingsmanagers zijn over het algemeen goed op de hoogte van de inhuur die plaatsvindt. Ze hebben inzicht in de gemiddelde of maximale inzet van een ingehuurd kracht per week en het uurtarief en bewaken de kosten. Ook de afdeling FZBS bewaakt de kosten en trekt zonnodig bij budgethouders aan de bel, zo is gebleken uit de interviews.

6.4 Procedure

ONDERZOEKSVRAGEN	NORM
6. Bij wie lag het initiatief om tot de inhuur van derden over te gaan?	De praktijk is overeenkomstig het beleid.
7. Wie besloot om tot inhuur van derden over te gaan en hoe kwam die beslissing tot stand?	De praktijk is overeenkomstig het beleid.
8. Wie bepaalde de opdrachtformulering?	De praktijk is overeenkomstig het beleid.

Volgens het (geschreven) beleid is de budgethouder (dit is de afdelingsmanager) verantwoordelijk voor de inhuur van derden indien er vervangingsbudget aanwezig is. In andere gevallen is de gemeentesecretaris degene die bevoegd is. De praktijk is over het algemeen in overeenstemming met dat beleid. De budgethouder neemt in het merendeel van de dos-

siers het initiatief voor de inhuur en formuleert de opdrachtformulering. Ook de gemeentesecretaris wordt geregeld betrokken als er geen vervangingsbudget meer aanwezig is. Er wordt gezocht naar andere dekking. In een aantal dossiers werd het initiatief tot inhuur genomen door de kredietbewaker: de eerste medewerker van een cluster. Dit is alleen mogelijk bij inhuur die minder dan € 2.500,- bedraagt. Aan dit beleid, afkomstig uit de *Aanbestedings- en inkoopnota*, wordt niet altijd voldaan: kredietbewakers nemen ook wel initiatief tot inhuur als het om grotere bedragen gaat dan € 2.500. Deze (aanvankelijk van het beleid afwijkende) praktijk is overigens per 1 januari 2010 ook tot formeel beleid benoemd. Het beleid is daarmee aangepast aan de praktijk.

Het initiatief tot inhuur kan pas plaatsvinden na zes weken, tenzij het gaat om een functie die betrekking heeft op directe dienstverlening aan de burger. Dit (ongeschreven) beleid wordt in de praktijk gevolgd.

ONDERZOEKSVRAAG	NORM
9. Welke eisen werden aan de opdrachtformulering gesteld?	<ul style="list-style-type: none"> - de opdracht wordt schriftelijk vastgelegd - input (werkzaamheden) of output (resultaat) wordt vastgelegd - de kosten en doorlooptijd van de inhuur worden vastgelegd - vastgelegd is dat de gemeente de regie voert

De opdrachtformuleringen zijn zeer beknopt, maar de noodzakelijke (bij de afdelingsmanager bekende) informatie is er over het algemeen in opgenomen. Bij specialistische inhuur voor projecten wordt de output vastgelegd, bij inhuur van personeel wordt de input vastgelegd. Kosten en doorlooptijd worden meestal vastgelegd. Bij inhuur van personeel wordt vastgelegd dat de gemeente de regie voert bij inhuur van personeel. Bij specialistische inhuur voor projecten is het onduidelijk wie (formeel) de regie voert. Expliciete afspraken hierover ontbreken.

6.5 Transparantie

ONDERZOEKSVRAAG	NORM
10. Op welke wijze worden de kosten van inhuur inzichtelijk gemaakt?	<ul style="list-style-type: none"> - de kosten voor inhuur worden op een betrouwbare en eenduidige wijze geadministreerd - de kosten voor inhuur van derden kunnen op een snelle en adequate wijze inzichtelijk worden gemaakt

De kosten voor inhuur dienen in principe geboekt te worden op de posten 300.00 (inhuur van personeel) en 3.43 (inhuur van specialistische kennis en diensten). De op 300.00 en 3.43 geboekte uitgaven zijn door de afdeling FZBS relatief eenvoudig uit te draaien en te verstrekken. Als alle kosten daadwerkelijk worden geschreven op deze codes, is er sprake van een betrouwbare en eenduidige wijze van administreren en snel inzichtelijk te maken kosten voor de inhuur van derden. In de praktijk echter worden ingehuurde derden, met name bij specialistische kennis, in incidentele gevallen ook op een andere wijze geboekt. Niet bij alle budget- en krediethouders is de post 3.43 bekend en wordt inhuur standaard op 300.00 geboekt. Daarnaast is inhuur soms een onderdeel van een projectbudget en niet als inhuur

uit de grootboekmutaties te herleiden. Daardoor is de praktijk dat de totale kosten van inhuur niet met een druk op de knop uitgedraaid kunnen worden. Een onderverdeling naar typen inhuur (zoals specialistische kennis, vervanging, etc.), zoals die in het kader van dit onderzoek door de onderzoekers is opgesteld, wordt door de gemeente niet gehanteerd en is ook niet te herleiden.

ONDERZOEKSVRAAG	NORM
14. Hoe vindt informatievoorziening over de inhuur van derden aan de raad plaats?	De gemeenteraad wordt eens per jaar geïnformeerd over de uitgaven voor de inhuur van derden

In de praktijk wordt de gemeenteraad niet geïnformeerd over de totale uitgaven voor de inhuur van derden.

ONDERZOEKSVRAAG	NORM
15. Op welke wijze zijn de aanbestedingsdossier samengesteld?	<ul style="list-style-type: none"> - De aanbestedingsdossiers bevatten in ieder geval de volgende bescheiden: <ul style="list-style-type: none"> o Opgevraagde offertes o Schriftelijke opdrachtbevestiging o Alle correspondentie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer

De aanbestedingsdossiers bevatten niet alle bescheiden die volgens het normenkader in het dossier te vinden moeten zijn. In alle bestudeerde gevallen bevatten de dossier de schriftelijke opdrachtbevestiging. Opgevraagde offertes van afgewezen bedrijven worden zelden opgenomen in de aanbestedingsdossiers en ook de correspondentie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer ontbreekt vaak. Dit laatste is mede te wijten aan de telefonische afspraken die met bedrijven gemaakt worden, maar ook hiervan zou in het dossier een aantekening moeten zitten. Dat is niet het geval.

6.6 Doeltreffendheid

13. Wat waren de redenen om tot inhuur over te gaan?	<ul style="list-style-type: none"> - de gemeente heeft in geval van inhuur van derden niet zelf de benodigde capaciteit of specialistische kennis in huis - de inhuur heeft toegevoegde waarde (kennis, capaciteit of deskundigheid)
14. Is de inhuur doeltreffend?	<ul style="list-style-type: none"> - De inhuur wordt achteraf door de opdrachtgever intern en/of met de opdrachtnemer geëvalueerd - Het doel van de inhuur is gerealiseerd - De opdrachtnemer heeft naar tevredenheid werk geleverd

Uit de interviews en de dossierstudie is gebleken dat evaluatie met de ingehuurde externe nauwelijks plaatsvindt binnen de organisatie. Eén dossier bevatte evaluatieformulieren, ingevuld door de opdrachtgever. Door de gemeente zelf wordt de inhuur niet in gesprek

met de opdrachtnemer geëvalueerd. Impliciet wordt wel intern geëvalueerd; eerdere ervaringen worden meegenomen bij nieuwe inhuur.

De inhuurdossiers boden dus geen inzicht in de vraag of de doelen van de inhuur gerealiseerd zijn. Dit hebben we naderhand moeten reconstrueren door de afdelingsmanagers hier een oordeel over te laten uitspreken. De inhuur is doeltreffend te noemen als het doel dat beoogd werd met de inhuur bereikt is en dit naar tevredenheid van de afdelingsmanager gebeurd is. In algemene zin kan gesteld worden dat met de inhuur in Kollumerland c.a. wordt vooral een continuering van de werkzaamheden bij ziekte of piekdrukte en het in huis halen van specialistische kennis beoogd. Voor elk bestudeerd dossier zijn de afdelingsmanagers gevraagd of het door hen (impliciet) gestelde doel gerealiseerd is en of men tevreden was over de inhuur. De bevindingen zijn in de volgende tabel weergegeven.

TABEL 6.4: DOELTREFFENDHEID PER DOSSIER

NR.	AANLEIDING/REDEN	DOEL	DOEL BEREIKT?	NAAR TEVREDENHEID?
1	Vervanging zieke medewerker	Continuïteit van de dienstverlening	Het doel is bereikt; gedurende de periode van ziekte was er een vervangende medewerker	Ja, de vervanging is goed uitgevoerd waarbij de continuïteit van de dienstverlening is bereikt.
2	Er was behoefte aan extra personeel, door piekdrukte en door ziekte	Opvangen piekdrukte	Het doel is bereikt. Gedurende korte periodes wordt deze persoon ingehuurd om bij te springen.	Sinds 2004 wordt elke keer dezelfde persoon ingehuurd, dit impliceert dat de gemeente tevreden is
3,4 5	Ondersteuning tijdens piekdrukte door invoering DIV	Specialistische ondersteuning	Bij de drie mensen die worden ingehuurd vinden ook opdrachtverlengingen plaats. Er blijft sprake van piekdrukte, maar de medewerkers vangen deze drukte goed op, dus sprake van doelbereiking.	Bij één persoon zijn evaluatieformulieren ingevuld; op sommige punten scoort de ingehuurde matig maar het oordeel over het algemeen is 'tevreden'. Bij alle drie vinden opdrachtverlengingen plaats, dit duidt op tevredenheid.
6	Specialistische kennis voor invoering basisregistratie)	Specialistische ondersteuning	Het project loopt nog. Verwacht wordt dat het totale programma in 2015 klaar.	De afdelingsmanager is (tot dusverre) tevreden.
7	Juridische ondersteuning bij ontslagprocedure (specialistische kennis)	Juridische ondersteuning bij ontslagprocedure	Het doel is bereikt: ontslagdossier is afgehandeld.	Dat wat verwacht werd is ook nagekomen.
8	Specialistische kennis (netwerkconsultant)	Specialistische ondersteuning	Het probleem is gedefinieerd en (gedeeltelijk) opgelost.	Probleem is gedeeltelijk opgelost. Bij invoering van de nieuwe servers is het probleem helemaal opgelost.

9	Gemeente had geen juridisch medewerker handhaving. Overgenomen van de gemeente Achtkarspelen	Vervullen vacature vooruitlopend op definitieve invulling	Het doel is bereikt: er was een eigen handhaver nodig. Deze is overgedragen.	De inhuur is goed bevalen, want deze persoon is nu in vaste dienst bij de gemeente.
10	Tijdelijke vervulling van een vacature op RO-gebied	Vervullen vacature vooruitlopend op definitieve invulling	Het doel is bereikt; de formatieplek is gevuld.	De inhuur is naar tevredenheid verlopen, want deze persoon is nu in vaste dienst bij de gemeente.
11	Vervanging van een handhaver milieu.	Continuïteit van de dienstverlening	Het doel is bereikt; er is een vervanger ingehuurd.	Geplande werkzaamheden zijn uitgevoerd. Ingehuurde kracht heeft goed gefunctioneerd.
12	Opstellen beleidsplan 'rode kleurspoor'; specialistische kennis	Opstellen beleidsplan 'rode kleurspoor'	Proces loopt nog	Tussenproducten zijn goed.
13	Plan van Aanpak voor Woonplan vereist specialistische kennis – qua systematiek wordt steeds aangesloten bij hetzelfde bedrijf	Plan van Aanpak actualisatie Woonplan en Woonakkoord	Conceptplan is geleverd.	Wordt vaker ingehuurd voor woonplannen, daaruit blijkt de tevredenheid. Conceptplan is kwalitatief goed.
14	Ondersteuning bij burgerzaken vanwege ziekte	Continuïteit van de dienstverlening	Het doel is bereikt; de dienstverlening is gecontinueerd	Deze mevrouw wordt vaker ingehuurd, daaruit blijkt tevredenheid
15	Combinatie – medewerker Jeugd en Jeugdbeleid & afnemen kwaliteitdienstverleningsenquête	Continuïteit van de dienstverlening	Het doel is bereikt; dienstverlening gecontinueerd	Tevredenheid niet optimaal. De vacature is inmiddels ingevuld.
16	Adviseur onderwijshuisvesting; vervanging vanwege zwangerschaps- en ouderschapsverlof	Continuïteit van de dienstverlening	Het doel is bereikt; dienstverlening gecontinueerd	Deze persoon is al vaker ingehuurd, daaruit blijkt de tevredenheid. Met het externe bureau is de inhuur geëvalueerd, van beide kanten is er tevredenheid.
17	GBA-specialist. Vervanging vanwege meerdere ziekten op de afdeling	Continuïteit van de dienstverlening	Het doel is bereikt; dienstverlening gecontinueerd	De opdrachtgever was tevreden.
18	Projectleiding voor traject MFA Westergeest, specialistische vaardigheden	Specialistische inhuur	Het doel is bereikt; het project en proces zijn goed begeleid..	De opdrachtgever was tevreden
19	Financieel medewerker jaarrekening en begroting, ingehuurd wegens ziekte en ontslag	Continuïteit van de dienstverlening	Het doel is bereikt; dienstverlening gecontinueerd	Tevredenheid niet optimaal, de volgende keer zal iemand anders ingehuurd worden

20	Specialistische inhuur voor kapbeleid	Specialistische inhuur voor kapbeleid	Het doel is bereikt; de medewerker heeft alle taken vervuld.	Deze persoon is al vaker ingehuurd, daaruit blijkt de tevredenheid. Hij weet veel van het onderwerp.
21	Tijdelijke ondersteuning van een administratieve medewerker wegens piekdrukke	Piekdrukke	De piekdrukke is (gedeeltelijk) ondervangen	Deze persoon wordt al gedurende lange tijd ingehuurd, daaruit blijkt de tevredenheid.
22	Specialistische kennis voor structuurvisie en bestemmingsplannen	Specialistische kennis voor structuurvisie en bestemmingsplannen	Het doel is bereikt; de bestemmingsplannen worden geactualiseerd.	BügelHajema wordt geregeld ingehuurd voor het actualiseren van bestemmingsplannen en/of structuurvisie, daaruit blijkt de tevredenheid.
23	Projectmanager organisatieontwikkeling, specialistische vaardigheden	Specialistische kennis	Het doel is bereikt; Als organisatie een heel eind verder gekomen op de weg naar een professionele organisatie. De begeleiding op zowel groeps- als individueel niveau heeft prima gewerkt.	De opdrachtgever was zeer tevreden

Uit het overzicht blijkt dat de gestelde doelen in alle bestudeerde dossiers gerealiseerd zijn. In een beperkt aantal gevallen is de inhuur nog niet afgelopen, zodat er nog geen definitief oordeel te vellen is. De (voorlopige) tevredenheid bij de afdelingshoofden als opdrachtgevers is ook in die gevallen groot. Van de bestudeerde dossiers bestaat in slechts één geval ontevredenheid over de ingehuurde derde. De inhuur had steeds toegevoegde waarde voor de gemeente, hetzij in kwantitatief hetzij in kwalitatief opzicht.

6.7 Doelmatigheid

15. Is de inhuur doelmatig?	<p>De inhuur vindt plaats tegen qua kosten en tijdsbeslag voor de gemeente tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden en omstandigheden.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Er worden meerdere offerteverzoeken gedaan - Er wordt samengewerkt in NOFA-verband - Er wordt eerst naar oplossingen binnen de gemeentelijke organisatie als geheel gezocht voordat tot inhuur wordt overgegaan - Inkoop vindt centraal plaats - Er is een raamcontract - Inhuur vindt niet langer plaats dan noodzakelijk
-----------------------------	--

Uit de bestudeerde dossiers blijkt dat nauwelijks meerdere offertes worden gevraagd als dat formeel wel zou moeten. Argumentatie hiervoor is meestal dat met het desbetreffende bedrijf al eerder goede ervaringen opgedaan zijn. Vanuit kostenperspectief kan dit ondoelmatig zijn. Andere aanbieders van soortgelijke diensten zijn wellicht goedkoper en als een aanbieder waarmee goede ervaring bestaan, in concurrentie moet offereren zal dat de prijs vaak ook drukken. Vanuit een ander perspectief is de feitelijke werkwijze overigens wel doelmatig te noemen. Het kan beschouwd worden als een doelgerichte, tijdsefficiënte wijze van inhuur. Bovendien hoeft een op basis van eerdere ervaringen ingehuurde externe niet meer ingewerkt te worden. Ook dat is doelmatig te noemen.

Er is de afgelopen jaren een paar keer samengewerkt met buurgemeenten als het gaat om inhuur. In een aantal gevallen van specialistische inhuur is gezamenlijk opgetrokken, hetgeen de kostprijs per gemeente gedrukt zal hebben. Uit de interviews komt naar voren dat vooral bij specialistische kennis en vaardigheden bij buurgemeenten geïnformeerd wordt of er medewerkers kunnen worden geleend of ingekocht. Bij meer routinematige werkzaamheden gebeurt dat minder. De mate waarin afdelingsmanagers bij ondercapaciteit van hun afdeling bij andere afdelingen informeren voor het ondervangen ervan, varieert. Uit de interviews is geen eenduidig beeld naar voren gekomen. De ene manager doet het standaard en anderen niet.

Inkoop vindt niet centraal plaats en er zijn geen raamcontracten meer. Bij een gemeente van de omvang van Kollumerland c.a. kan overigens de vraag worden gesteld of hiermee doelmatigheidswinst behaald zou worden.

In 2008 en 2009 heeft de inhuur van derden in vier van de bestudeerde gevallen een jaar of langer geduurd. In één geval kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de doelmatigheid ervan. Het gaat daarin om structureel werk waarvoor naar het oordeel van sommige betrokkenen een vaste formatieplaats geschapen zou kunnen worden.

Concluderend kan wat betreft de doelmatigheid geconstateerd worden dat hieraan binnen de gemeente Kollumerland c.a. relatief weinig aandacht aan wordt besteed.

6.8 Conclusie

In dit hoofdstuk is de praktijk van de inhuur van derden getoetst aan het normenkader. Het normenkader omvat de (minimum)eisen die naar het oordeel van de rekenkamercommissie gesteld mogen worden aan (het proces van) de inhuur van derden. Concluderend vatten we de bevindingen samen in onderstaande tabel door er per onderdeel een score op een vijf-puntsschaal aan te verbinden (++ + 0 - --). ++ is daarbij als ene uiterste optimaal, -- is het andere uiterste en kan worden aangeduid als onder de maat. Het scoren van niet-kwantitatieve gegevens op een dergelijke schaal is altijd voor discussie vatbaar. Ook in dit geval. Het geeft echter een duidelijke richting aan van de toetsing aan het normenkader en het gewogen oordeel is gemakkelijk inzichtelijk te maken.

De verschillende, in het onderzoek onderscheiden thema's zijn vet gedrukt, met daarbij een overall oordeel over dit thema. Per norm is ook een score weergegeven.

TABEL 6.5: SCORES PER NORM

ONDERZOEKSVRAGEN	NORMEN	SCORE
Beleid		+
1. Bestaat er binnen de gemeente (geschreven of ongeschreven) beleid voor de inhuur van derden?	Er moet geschreven of ongeschreven beleid voor de inhuur van derden aanwezig zijn.	++
2. Wat is de inhoud van dit beleid?	Het beleid regelt in elk geval: <ul style="list-style-type: none"> - wie in welke gevallen beslissings- en budgetbevoegd zijn - de bekostiging (dekking) van de inhuur - de administratie ervan (informatie en stukken die dossiers dienen te bevatten) - selectie- en gunningscriteria - wanneer wel en niet tot inhuur mag worden overgegaan 	++ 0 ++ ++ +
3. Wat is de kwaliteit van het beleid?	Het beleid is volledig (zie 2.), rechtmatig, toepasbaar, doelmatig en in samenhang met het formatie- en functiewaarderingsbeleid	+
Omvang/kosten		+
4. Welke kosten waren in 2008 en 2009 gemoeid met de inhuur van de verschillende vormen van derden?	Relatieve omvang	+
5. Hoe wordt de inhuur van derden gefinancierd?	<ul style="list-style-type: none"> - voor elke inhuur is vooraf financiële dekking aanwezig - er is van tevoren per inhuur inzicht in de kosten - er is sprake van kostenbewaking gedurende het inhuurtraject 	+ + +
Procedure		+
6. Bij wie lag het initiatief om tot de inhuur van derden over te gaan?	De praktijk is overeenkomstig het beleid.	+
7. Wie besloot om tot inhuur van derden over te gaan en hoe kwam die beslissing tot stand?	De praktijk is overeenkomstig het beleid.	+
8. Wie bepaalde de opdrachtformulering?	De praktijk is overeenkomstig het beleid.	+
9. Welke eisen werden aan de opdrachtformulering gesteld?	<ul style="list-style-type: none"> - de opdracht wordt schriftelijk vastgelegd - input (werkzaamheden) of output (resultaat) wordt vastgelegd - de kosten en doorlooptijd van de inhuur worden vastgelegd - vastgelegd is dat de gemeente de regie voert 	- 0 + +

Transparantie		-
10. Op welke wijze worden de kosten van inhuur inzichtelijk gemaakt?	<ul style="list-style-type: none"> - de kosten voor inhuur worden op een betrouwbare en eenduidige wijze geadministreerd - de kosten voor inhuur van derden kunnen op een snelle en adequate wijze inzichtelijk worden gemaakt 	- 0
11. Hoe vindt informatievoorziening over de inhuur van derden aan de raad plaats?	<ul style="list-style-type: none"> - De raad wordt eens per jaar geïnformeerd over de uitgaven voor de inhuur van derden 	--
12. Op welke wijze zijn de dossiers ingevuld?	<ul style="list-style-type: none"> - De dossiers bevatten in ieder geval de volgende bescheiden: <ul style="list-style-type: none"> o opgevraagde offertes o schriftelijke opdrachtbevestiging o alle correspondentie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer 	--
Doeltreffendheid		+
13. Wat waren de redenen om tot inhuur over te gaan?	<ul style="list-style-type: none"> - de gemeente heeft in geval van inhuur van derden niet zelf de benodigde capaciteit of specialistische kennis in huis - de inhuur heeft toegevoegde waarde (kennis, capaciteit of deskundigheid) 	++ ++
14. Is de inhuur doeltreffend?	<ul style="list-style-type: none"> - De inhuur wordt achteraf door de opdrachtgever intern en/of met de opdrachtnemer geëvalueerd - Het doel van de inhuur is gerealiseerd - De opdrachtnemer heeft naar tevredenheid werk geleverd 	-- ++ ++
Doelmatigheid		0
15. Is de inhuur doelmatig?	<p>De inhuur vindt plaats tegen qua kosten en tijdsbeslag voor de gemeente tegen zo gunstige mogelijke voorwaarden en omstandigheden.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Er worden meerdere offerteverzoeken gedaan - Er wordt samengewerkt in NOFA-verband - Er wordt eerst naar oplossingen binnen de gemeentelijke organisatie als geheel gezocht voordat tot inhuur wordt overgegaan - Inkoop vindt centraal plaats - Er is een raamcontract - Inhuur vindt niet langer plaats dan noodzakelijk 	-- + 0 -- - +

Uit de tabel blijkt duidelijk op welke onderdelen de gemeente Kollumerland c.a. goed en minder goed scoort als het gaat om de inhuur van derden. Wat betreft het beleid, de procedures en de doeltreffendheid is er weinig aan te merken op de gemeente. De doelmatigheid en met name de transparantie daarentegen behoeven verbetering.