



Feitenrapport

INZICHT IN INHUUR STEENWIJKERLAND

ONDERZOEK NAAR INHUUR DERDEN IN DE GEMEENTE STEENWIJKERLAND

Van

Rekenkamercommissie Steenwijkerland

4 maart 2010

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
2	Onderzoeksopzet	4
3	Beleid en uitvoeringsregels	8
4	Inventarisatie.....	12
5	Conform beleid en uitvoeringsregels?	14
6	Effectief en efficiënt?	18
7	Informatieverstrekking.....	20
8	Verschillen en van elkaar leren	21
9	Conclusie	24
10	Aanbevelingen.....	26
Bijlage 1	Bronnen- en respondentenlijst	28
Bijlage 2	Casusbeschrijving Steenwijkerland	30
Bijlage 3	Resultaten audits Steenwijkerland	32
Bijlage 4	Samenvatting audits.....	40

1 Inleiding

De gemeenteraad in de gemeente Steenwijkerland heeft het gevoel dat er in zijn gemeente (te) veel derden worden ingehuurd om werkzaamheden te verrichten. Gelijktijdig krijgt de raad geen vinger achter de redenen voor deze inhuur en de mate waarin deze keuze terecht is. Ook heeft de gemeenteraad geen zicht op de mate waarin de gemeente zich als opdrachtgever gedraagt.

De rekenkamercommissie Steenwijkerland, Meppel en Westerveld geeft met dit onderzoek gehoor aan de wens van de gemeenteraad meer inzicht te bieden in het onderwerp de inhuur van derden. Gelijktijdig met dit onderzoek voor Steenwijkerland is ook een afzonderlijk onderzoek, op basis van dezelfde onderzoeksvragen, uitgevoerd voor de gemeente Meppel.

Het onderzoek omvat twee typen inhuur: 'werkzaamheden' en 'opdrachten'. Dit sluit aan bij de definitie van inkoop in de gemeente Steenwijkerland: 'alle handelingen van de gemeente waar een externe factuur tegenover staat'. Het verschil tussen beide typen inkoop is verder uitgewerkt in tabel 1.1.

Type inhuur	Werkzaamheden	Opdrachten
Kenmerken		
Plaats van werk	In het gemeentehuis als ware deze persoon een ambtenaar.	In het gemeentehuis of vanuit het externe bureau.
Dagelijkse aansturing	Door de gemeente.	Door het externe bureau.
Afspraak over werkzaamheden	Globaal, met betrekking tot een bepaald taakgebied.	Concreet, vooraf afgesproken, opdracht tot een afgeronde taak of product.
Facturering	Op basis van het aantal gemaakte uren op basis van een vooraf afgesproken uurtarief.	Op basis van een vooraf afgesproken totaalbedrag.
Extra uren	Voor rekening van de gemeente.	Voor rekening van het externe bureau.

Tabel 1.1 typering inhuur derden

Resultaten eerder onderzoek

Uit een onlangs gehouden onderzoek van RTL Nieuws blijkt dat de omvang van de ingehuurde derden voor 'werkzaamheden' sterk verschilt tussen diverse gemeenten. De hoogst gemeten verhouding tussen de uitgaven voor tijdelijk en vast personeel was 40% bij de gemeente Dordrecht. Het laagste percentage was 4,55% bij de gemeente Sittard-

Geleen. Een indicatie over het gemiddelde over de 49 deelnemende gemeenten was 16,09%¹. De gemeente Steenwijkerland heeft niet aan dit onderzoek deelgenomen.

Onderzoek naar de praktijk van de inhuur van derden bij andere gemeenten toont aan, dat de categorie 'werkzaamheden' vaak niet volledig conform de regels verloopt. Vaak worden uitzonderingen gemaakt als gevolg van tijdsdruk, bijvoorbeeld bepaald door een politieke agenda. Ook komt het voor dat de vraag dermate specifiek is en de benodigde kennis om snel inzetbaar te zijn al bij een bepaalde persoon aanwezig is, dat afgeweken wordt van het voorgeschreven type aanbesteding.²

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de doelstelling, onderzoeksvragen en onderzoeksopzet voor dit onderzoek. De onderzoeksvragen worden in afzonderlijke hoofdstukken beantwoord. Hoofdstuk 3 gaat in op het beleid van de gemeente Steenwijkerland.

De mate waarin de uitvoering plaatsvindt conform het beleid en de uitvoeringsregels staat centraal in hoofdstuk 4.

De effectiviteit en efficiency wordt besproken in hoofdstuk 5 en de informatievoorziening in hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 7 gaat in op een aantal verschillen die zijn aangetroffen tussen de gemeente Steenwijkerland en Meppel; verschillen waar beide gemeenten van elkaar kunnen leren.

De bijlagen bevatten de bronnen- en respondentenlijst, een overzicht van de voor de gemeente Steenwijkerland onderzochte casuïstiek, een overzicht van het beleid en het gehanteerde normenkader en de mate waarin de onderzochte casus aan het beleid en het normenkader voldoen.

In deze bijlagen is een alternatieve manier van bronverwijzingen gehanteerd. Het nummer van de voetnoot verwijst naar een bron, die is terug te vinden in bijlage 1. De voornaamste reden hiervoor is de tekst in de voetnoten zo beknopt mogelijk te houden. In het rapport wordt in de voetnoten ook naar dit nummer verwezen.

¹ www.rtl.nl. (bron L1) De term indicatie is van belang omdat niet met zekerheid gesteld kan worden dat alle deelnemende gemeenten informatie op basis van dezelfde definitie van inhuur derden hebben aangeleverd. Daarnaast bleek tijdens een gelijktijdig in de gemeente Meppel uitgevoerd onderzoek dat de cijfers die de gemeente Meppel aan RTL heeft aangeleverd niet goed met elkaar vergelijkbaar waren. Hierdoor bedraagt het werkelijke percentage voor de gemeente Meppel 24,7% in plaats van het door RTL berekende percentage van 22,7.

² Zie onder andere Rekenkamercommissie Stadsdeel Amsterdam Noord, december 2007, *Externe Inhuur 2002-2006*; Rekenkamercommissie Geldermalsen, maart 2008, *Onderzoek Externe Inhuur*; Rekenkamercommissie Culemborg, maart 2009, *Balans tussen kansen en kosten*. (bron L2, L3 en L4)

Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper, met als projectleider Mariëlle van Oosterhout. De onderzoeksbegeleider vanuit de rekenkamer was Inge Soeters en, vanwege haar zwangerschapsverlof, later Jan Reerink.

2 Onderzoekopzet

2.1 Doelstelling

- Het verkrijgen van inzicht in het beleid en de uitvoeringsregels met betrekking tot de inhuur van derden door de gemeente Steenwijkerland.
- Het verkrijgen van inzicht in de mate waarin de inhuur van derden in de praktijk effectief en efficiënt is.
- Het verkrijgen van inzicht in de mate waarin de inhuur van derden in de praktijk transparant en conform vastgesteld beleid en ‘spelregels’ verloopt.

2.2 Centrale vraagstelling

Verloopt de besluitvorming rondom de inhuur van derden conform het vastgestelde beleid en uitvoeringsregels, is de mate waarin, de reden waarom en de wijze waarop de gemeente Steenwijkerland derden inhuurt, effectief, efficiënt en transparant en is er sprake van een duidelijke relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer?

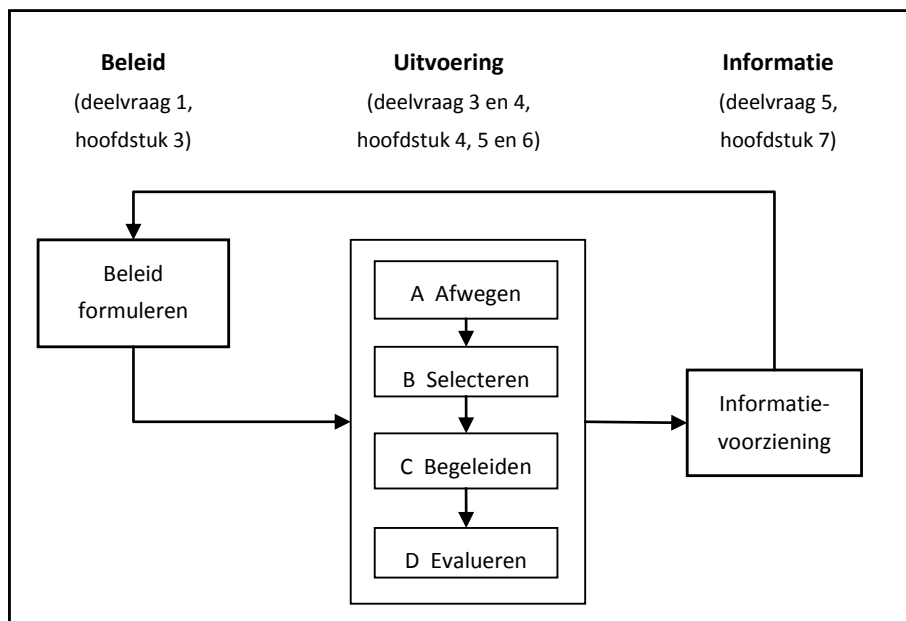
2.3 Deelvragen

- 1 In welke mate heeft de gemeente beleid en uitvoeringsregels ten aanzien van inhuur van derden vastgesteld?
 - a Heeft de gemeente beleid vastgesteld aangaande inhuur van derden en welke afwegingen liggen hieraan ten grondslag?
 - b Waaruit bestaan het beleid en de uitvoeringsregels ten aanzien van de inhuur van derden?
 - c In hoeverre waarborgen de uitvoeringsregels een rechtmatig, effectief en efficiënt proces van de inhuur van derden?
 - Zijn eenduidige uitvoeringsregels vastgesteld?
 - In hoeverre is bij het beleid voor inhuur van extern personeel aandacht voor integriteit, zoals regels om belangenverstremming en zogenaamde draaideurconstructies tegen te gaan?
- 2 Wat verstaat de gemeente onder ‘inhuur van derden’ en in welke mate komt ‘inhuur van derden’ voor in de gemeentelijke organisatie?
 - a Wat verstaat de gemeente onder ‘inhuur van derden’ en welke motieven, typen of categorieën worden onderscheiden?
 - b Wat is de omvang van de inhuur van derden tijdens de onderzoeksperiode?
 - Hoeveel extern personeel (in fte’s) huurt de gemeente in?
 - Wat is de aard van de inhuur?
 - Wat is de (financiële) omvang van de jaarlijkse inhuur, in verhouding tot de totale personeelskosten en het personeelsbestand?
- 3 In hoeverre wordt de inhuur van derden conform beleid en uitvoeringsregels uitgevoerd?
 - a Hoe en in welke mate worden nut, noodzaak of toegevoegde waarde van inhuur afgewogen en onderbouwd?
 - Op welke wijze komt de opdrachtformulering tot stand?

- Worden alternatieven voor inhuur geïnventariseerd en afgewogen?
 - b In hoeverre is sprake van marktwerking, bijvoorbeeld door meerdere offertes te beoordelen?
 - c Welke selectie- en gunningcriteria worden in welke mate bij de afwegingen betrokken?
 - d In hoeverre is het proces verifieerbaar?
 - Is de dossieropbouw voldoende?
 - In hoeverre zijn de uitvoeringsregels hanteerbaar voor de ambtelijke organisatie?
- 4 In hoeverre is de inhuur van derden effectief en efficiënt?
- a Op welke wijze wordt het geleverde resultaat geëvalueerd, en wordt daarvan geleerd?
 - Gebruikt de gemeente een kwaliteitssysteem waarin positieve en negatieve ervaringen met externe inhuur worden bijgehouden?
 - In hoeverre wordt de kennis en ervaring in de organisatie geborgd?
 - b Is duidelijk wie de opdracht aanstuurt?
 - c Op welke wijze bewaakt de gemeente de gemaakte afspraken over tijd, kosten, kwaliteit en resultaat van inhuur van derden?
 - Op welke wijze vindt (proces)begeleiding vanuit de gemeente plaats?
 - Op welke wijze vindt de financiële afwikkeling plaats?
- 5 Welke informatie wordt door en aan wie verstrekt met betrekking tot de inhuur van derden?
- In hoeverre informeert de ambtelijke organisatie het college met tijdige en relevante informatie over de motieven, kosten en resultaten van inhuur?
 - In hoeverre verstrekt het college aan de raad tijdige en relevante informatie ten behoeve van sturing en controle door de raad op de inhuur van derden?
- 6 Wat kunnen de beide gemeenten leren van elkaars beleid, regels en uitvoering?
- 7 Tot welke aanbevelingen voor verbetering van beleid en uitvoeringspraktijk leidt het onderzoek?

2.4 Onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel, zie figuur 2.1, geeft houvast aan de uitvoering van het onderzoek en vormt de basis voor het normenkader voor onderzoeksvragen 1 tot en met 7.



Figuur 2.1: Onderzoeksmodel

2.5 Normenkader

Om de onderzoeksvragen adequaat te beantwoorden is gebruik gemaakt van een normenkader. Het normenkader schept focus en levert de beoordelingscriteria aan de hand waarvan de praktijk is beoordeeld. Het normenkader voor dit onderzoek is tweeledig:

Deelvraag 1: Beleid en uitvoeringsregels

- Het normenkader voor de beoordeling van het beleid en de uitvoeringsregels bestaat uit professionele beroepsnormen.
- De gehanteerde beroepsnormen blijken uit de stappen van het inkoopproces gemeente Steenwijkerland in bijlage 3.
- Indien het beleid en de uitvoeringsregels van de gemeente overeen kwamen met de professionele beroepsnormen is in bijlage 3 in de kolom 'stappen inkoopproces gemeente Steenwijkerland' de 'eigen' tekst van de gemeente opgenomen, aangevuld met een bronvermelding.
- Indien een professionele beroepsnorm niet terug te vinden was in het beleid of de uitvoeringsregels, is de tekst van de professionele beroepsnorm opgenomen.

Deelvraag 3 en 4: Uitvoering

- Het normenkader voor de beoordeling van de uitvoeringspraktijk bestaat uit het resultaat van de beantwoording van deelvraag 1: een combinatie van het eigen beleid en uitvoeringsregels van de gemeente, aangevuld met professionele beroepsnormen.
- De stappen van het inkoopproces in bijlage 3 vormen hiermee het normenkader waarop de inhuurdossiers zijn getoetst.

2.6 Onderzoeksmethode

Het doel was een zo recent mogelijke periode te onderzoeken. Gelet op de in de gemeente Steenwijkerland beschikbare gegevens heeft de dataverzameling zich in

eerste instantie gericht op de periode januari 2009 tot en met september 2009. Het onderzoek bestaat uit documentenanalyse, interviews en audits.

- De documentenanalyse bestaat uit de regels, richtlijnen en beleidsdoelen van de gemeente en rapportages over de inhuur van derden.
 - Via interviews met de inkoopcoördinator en P&O-consulent zijn de beleidsregels getoetst en de algemene uitvoeringspraktijk besproken.
 - Voor de gemeente Steenwijkerland zijn audits uitgevoerd voor zes casussen. De selectie is gebaseerd op spreiding over de afdelingen (een casus heeft betrekking op twee afdelingen), spreiding over typen inhuur ('opdrachten' en 'werkzaamheden'), spreiding over omvang in euro's van de inhuur en spreiding over typen aanbesteding. Er zijn zoveel casussen gekozen als nodig zijn om het gemeentelijke werkveld te bestrijken.
 - De casusselectie is voor de gemeente Steenwijkerland gebaseerd op door de afdelingen opgestelde overzichten van de ingehuurde derden in de periode januari 2009 tot en met september 2009 en het aanbestedingregister. In een aantal casus ligt de start van het inkoopproces vóór januari 2009 en de afronding van een aantal vindt plaats na september 2009.³
 - Een audit bestaat per dossier uit twee stappen:
 - 1 Een zelfevaluatie van het proces van inhuur door de verantwoordelijke budgethouder of de medewerker die de betreffende inhuur heeft begeleid.
 - 2 Bestudering van het inkoop- en/of aanbestedingsdossier, gevolgd door een interview met de budgethouder.
- De audits hebben plaatsgevonden in december 2009.

2.7 Het onderzoek had geen betrekking op

- de afwikkeling van betalingen aan leveranciers;
- de benodigde omvang van de vaste of ingehuurde formatie;
- de inschatting of de kosten voor de inhuur van derden te hoog of te laag zijn, zowel op het niveau van de gemeente of per individuele casus;
- de hoogte van de uurtarieven van de ingehuurde derden;
- het vormen van een oordeel over de hoeveelheid aan inhuur.

³ Zie bijlage 2.

3 Beleid en uitvoeringsregels

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van deelvraag 1 centraal: de beoordeling van het beleid en de uitvoeringsregels van de gemeente Steenwijkerland met betrekking tot de inhuur van derden.

3.1 Beleid

In de gemeente Steenwijkerland is geen besluitvorming(sdocument) aangetroffen waaruit een bepaalde beleidsvisie of doelstelling met betrekking tot de inhuur van derden blijkt.

Uit interviews blijkt, dat het sinds anderhalf jaar werkzame managementteam van de gemeente Steenwijkerland zich tot taak heeft gesteld de bedrijfsvoering te verbeteren. Het ziet het naleven van de regels van inkoop als iets dat daar onlosmakelijk mee verbonden is. De situatie die de leden van het team destijds aantreffen, zo geven respondenten aan, is al sterk verbeterd. Het managementteam zegt echter nog steeds sterk in te zetten op het efficiënter later functioneren van de organisatie. Een van de aspecten daarvan is het krijgen van grip op het aantal ingehuurde derden en de daarbij behorende kosten. Het 'flexibele budget', het budget van niet met vast personeel ingevulde formatieruimte, wordt in 2010 sterk teruggebracht. Dit zal niet tot gevolg hebben dat de inhuur tot € 0,00 zal dalen; de organisatie heeft immers niet voor alle werkzaamheden de benodigde kennis in huis. Het gevolg is wel dat alle afdelingen beter moeten nadenken over de wijze waarop het werk wordt uitgevoerd. Het managementteam ziet dit als een uitdaging en is zich ervan bewust dat de gemeente Steenwijkerland nog een lang traject voor de boeg heeft voordat de doelstellingen zijn gehaald.

3.2 Uitvoeringsregels

De gemeente Steenwijkerland kent geen formeel vastgestelde uitvoeringsregels voor de inhuur van derden. Aangezien de inhuur van derden samengaat met een factuur van een derde zijn de regels voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid van toepassing.⁴

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid bestaat uit het 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2008' en het 'Aanbestedingsprotocol', beide vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. Tevens zijn van toepassing de 'Regeling budgethouders' uit 2009 en de 'Financiële verordening' uit 2008. Door de afdeling personeelszaken is een 'procedure inhuur tijdelijk personeel' opgesteld. De inkoopcoördinator heeft daarnaast in een tweetal presentaties de hoofdlijnen van het beleid uitgewerkt. In Steenwijkerland worden de volgende stappen ondernomen:⁵

⁴ 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Steenwijkerland' en het 'Aanbestedingsprotocol gemeente Steenwijkerland'. (bron SA1, p.4; SA2, p.1)

⁵ Niet alle stappen zijn voor alle inkopen aan de orde, dit hangt af van de financiële omvang van de inhuur.

A AFWEGEN

- 1 Specificeren van de inkoopbehoefte: wat is nodig, hoeveel is nodig is en wanneer is het nodig.
- 2 Beoordelen of de inkoopbehoefte intern opgelost kan worden.
- 3 Als een interne oplossing niet mogelijk is, beoordelen of gebruik gemaakt kan worden van een raamcontract voor routinematige en herhalingsaankopen.

B SELECTEREN

- 4 Keuze maken voor het type aanbesteding door:
 - de waarde van de inkoop bepalen conform specifieke regels;
 - het type aanbesteding kiezen aan de hand van tabel 3.1:

Type aanbesteding	Bedrag diensten excl. BTW
Enkelvoudige uitnodiging/Meervoudig onderhands	Tot € 25.000
Meervoudig onderhands/Nationaal Openbaar	van € 25.000,- tot € 100.000,-
Nationaal openbaar	van € 100.000 tot € 206.000,-
Europees aanbesteden	Vanaf € 206.000,-

Tabel 3.1 Drempelbedragen aanbesteding gemeente Steenwijkerland voor diensten.

- bij noodzakelijke afwijking van tabel 3.1 zorgen voor schriftelijke toestemming van de algemeen directeur én de portefeuillehouder.
- 5 Bij onderhandse procedures: selectiecriteria voor uit te nodigen aanbieders opstellen (die in verhouding staan tot de opdracht, zoals technische en beroepsbekwaamheid en duurzaamheids-eisen) en aanbieders uitkiezen die daaraan voldoen.
 - 6 Offerte opvragen of een uitnodiging tot inschrijving plaatsen waarbij de inkoopvoorwaarden van Steenwijkerland van toepassing verklaard worden en waarbij de inkoopvoorwaarden van de aanbieder van de hand worden gewezen.
 - 7 Na ontvangst van offertes de opdracht gunnen op grond van óf de 'laagste prijs', óf de 'economisch meest voordelige inschrijving' (waarbij meerdere criteria een rol spelen bij de beoordeling). Aanbidders moeten vooraf geïnformeerd zijn over de te hanteren criteria.

C BEGELEIDEN

- 8 Betrekken van meerdere personen bij het inkoopproces: afdelingshoofd en budgethouder met advisering door de inkoopcoördinator en/of P&O consultant.
- 9 Vormen van een inkoop-/aanbestedingsdossier met daarin de formele stukken en verantwoording van gemaakte keuzes.

3.3 Beoordeling uitvoeringsregels

Het beleid van de gemeente Steenwijkerland gaat vooral in op het afwegen van de inkoop en het selecteren van aanbieders, kent enkele richtlijnen voor het begeleiden van de inkoop en niet op het evalueren.

Het volgende valt op:⁶

- Het beleid en de uitvoeringsregels ten aanzien van inkopen en aanbestedingen zijn, conform artikel 27 van de door de raad vastgestelde financiële beheersverordening, vastgesteld door het college. Dit heeft tot gevolg dat de accountant de gemeentelijke regels niet automatisch meeneemt bij de rechtmatigheidstoets. In het normenkader aan de accountant dat de raad heeft vastgesteld zijn geen B&W besluiten opgenomen. Dit betekent dat de accountant bij de rechtmatigheidstoets alleen toetst op landelijke- en Europese richtlijnen. Een onafhankelijke, periodieke controle op de naleving van de eigen regels is hierdoor in de gemeente Steenwijkerland niet standaard geregeld.
- De uitvoeringsregels gaan niet in op het opstellen van een inkoopjaarplan/-actieplan. De inkoopcoördinator heeft hierdoor geen zicht op trajecten die gaan komen. Dit maakt het moeilijk om te bepalen of een inkoopbehoefte door een andere afdeling opgevuld kan worden. De inkoopcoördinator is daardoor ook minder goed in staat is om proactief medewerkers te ondersteunen.
- De tabel ‘type aanbesteding’ (tabel 3.1) is niet eenduidig. De aanbestedingsvormen ‘meervoudig onderhands’ en ‘nationaal openbaar’ komen bij twee grensbedragen voor. De meervoudig onderhandse procedure geldt bijvoorbeeld zowel bij inkopen tot € 25.000,- als bij inkopen tussen € 25.000,- en € 100.000,-. Dit geeft inhurende medewerkers beleidsvrijheid en stimuleert het begrip dat ook voor relatief kleine bedragen (onder € 25.000,-) meerdere offertes opgevraagd kunnen worden. Aan de andere kant kan dit ook zorgen voor onduidelijkheid, vooral als medewerkers weinig ervaring hebben met inkopen en aanbesteden. Gelet op de toenemende complexiteit van een nationale openbare procedure is de kans klein dat medewerkers hier uit eigen beweging voor kiezen, zodat in de praktijk gekozen wordt voor de meervoudig onderhandse procedure.
- De uitvoeringsregels gaan in het ‘inkoop en aanbestedingsbeleid’ bij de selectiecriteria voor leveranciers vooral in op verplichte en facultatieve uitsluitinggronden (bijvoorbeeld voor bedrijven die in staat van faillissement verkeren of waartegen een vonnis wegens een delict onherroepelijk is geworden) en mogelijkheden om risico’s op onvoldoende continuïteit te beoordelen zoals het opvragen van de accountantsverklaring bij de jaarrekening of een bankgarantie. Alleen in het aanbestedingsprotocol wordt kort ingegaan op enkele geschiktheidgronden. Dit kan tot gevolg hebben dat inkopende medewerkers niet goed weten hoe ze op dit punt moeten handelen.
- De uitvoeringsregels gaan niet in op de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) die bij een zelfstandige zonder personeel (ZZP-er) nodig is. Dit is wel opgenomen in de richtlijnen van de P&O consultants en in een van de toelichtingen door de inkoopcoördinator. Het inhuren van een ZZP-er zonder VAR kan tot gevolg hebben dat de gemeente achteraf geconfronteerd wordt met extra kosten zoals loonheffingen en afdrachten. De VAR legt het risico hierop bij de ZZP-er.⁷

⁶ Zie voor een toelichting van de gehanteerde beoordelingsmethode paragraaf 2.5.

⁷ Voor de instelling van de VAR bedachten opdrachtgevers en opdrachtnemers ‘draaideurconstructies’ om dit risico te omzeilen. De ZZP-er werd in dergelijke

- De uitvoeringsregels bevatten geen bepalingen over de vorm van het contract, een verwijzing naar een standaardcontract of een bepaling dat degene die een opdracht ondertekent, bevoegd moet zijn op grond van de budgethoudersregeling of (onder)mandaatbesluiten.⁸ In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is wel de opmerking opgenomen dat de gemeente Steenwijkerland “standaard brieven en formulieren hanteert om een voorgestane professionele werkwijze in de praktijk waar te maken”.⁹ Onduidelijkheid hierover kan consequenties hebben voor de rechtsgeldigheid van afgesloten contracten.
- De regels gaan niet in op het tussentijds of na afloop evalueren van de inhuur of het inkoopproces. Dit beperkt de mogelijkheden van de gemeente voor ‘organisatorisch leren’.
- Het inkoop- en aanbestedingsbeleid bevat de bepaling dat bij enkelvoudige en meervoudige onderhandse procedures een royale uitnodiging van het plaatselijke bedrijfsleven plaats moet vinden. Overheden hebben een grote mate van beleidsvrijheid, zowel bij voor het uitnodigen van bedrijven, als bij het selecteren van bedrijven voor een shortlist. Ondanks deze vrijheid hebben overheden zich, ook voor aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen, te houden aan het principe van de Europese regelgeving dat erop gericht is dat alle bedrijven gelijke kansen moeten hebben. Aandachtspunt voor de gemeente is dat het gebruiken van het selectie criterium ‘locatie’ betekent dat bedrijven uit andere delen van het land niet in aanmerking komen of niet in gelijke mate kans hebben om in aanmerking te komen. Dit is een vorm van discriminatie.

constructies bewust een bepaalde periode per jaar niet ingehuurd zodat de belastingdienst geen langdurige arbeidsrelatie zou kunnen vaststellen.

⁸ Deze formulering is niet opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid, maar blijkt wel uit de regeling budgethouders.

⁹ SA1, p.16.

4 Inventarisatie

Hoofdstuk 4 bevat het antwoord op deelvraag 2: Wat verstaat de gemeente onder 'inhuur van derden' en in welke mate komt 'inhuur van derden' voor in de gemeentelijke organisatie?

4.1 Definitie inhuur derden

De gemeente Steenwijkerland hanteert in de organisatie de 'smalle' definitie van het begrip 'inhuur derden': alleen de categorie 'werkzaamheden' wordt in de gemeente beschouwd als 'inhuur derden', zie tabel 1.1 uit hoofdstuk 1. De inhuur derden in de categorie 'opdrachten' wordt in de gemeente Steenwijkerland beschouwd als de inkoop van een concreet product.

4.2 Omvang van de inhuur van derden

In de gemeente Steenwijkerland is geen 'overall' informatie aanwezig over de omvang van de inhuur van derden. In het kader van dit onderzoek is elke afdeling gevraagd een overzicht aan te leveren van het aantal ingehuurd personen en de omvang van de inhuur in uren en kosten over de periode 1 januari 2009 tot en met 30 september 2009, zowel voor opdrachten als voor werkzaamheden. Niet alle afdelingen waren in staat op alle onderdelen informatie te leveren. De afdelingen Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) en Openbare Werken (OPWE) hebben bijvoorbeeld geen informatie aangeleverd over contractduur of aantal uren per week dat de ingehuurd derde voor de gemeente aan het werk was. Het berekenen van het aantal fte's was daardoor niet mogelijk. Ook het berekenen van het aantal personen dat ingehuurd is bleek lastig. Sommige personen werden voor meerdere werkzaamheden of opdrachten ingehuurd en de naamgeving was niet volledig eenduidig. Een indeling in bepaalde vooraf vastgestelde categorieën voor redenen van de inhuur, bijvoorbeeld vervanging wegens ziekte of zwangerschapsverlof of het opvangen van een incidenteel knelpunt, is niet te maken. De functieomschrijvingen, op de overzichten die de afdelingen hebben aangedragen, zijn daarvoor te divers. Het opstellen van een samenvattend overzicht van de omvang van inhuur van derden in Steenwijkerland is daardoor achterwege gebleven.

Op basis van de financiële administratie is voor dit onderzoek een overzicht gemaakt van de uitgaven voor inhuur 'werkzaamheden' voor de eerste negen maanden van 2009, zie tabel 4.1. Uit dit overzicht blijkt, dat de inhuur in deze categorie ruim 2,6 miljoen euro heeft gekost. Het overgrote deel van deze uitgaven (75%) vindt plaats via de afdelingen. Het overige kwart van de uitgaven voor 'werkzaamheden' (ongeveer € 650.000,-) verloopt via de beleidsproducten of de grondexploitatie. De uitgaven voor vaste formatie van de gemeente Steenwijkerland bedroegen in dezelfde periode een kleine 12,7 miljoen euro.¹⁰

¹⁰ De totale loonsom voor het jaar 2009 bedraagt € 16.877.848,-. Uitgaande van een gemiddelde over negen maanden bedraagt de loonsom tot en met september ongeveer € 12.700.000,- (totaal, gedeeld door 12, maal 9).

Indeling financiële administratie	Bedrag (in euro's)	%
Afdelingen:		
– Directie en staf	189.243	7%
– BUBE	362.310	14%
– Middelen	77.215	3%
– VTH	248.564	9%
– OPWE	454.150	17%
– MO	282.902	11%
– Brandweer	29.705	1%
– REO	362.478	14%
Subtotaal afdelingen	2.006.566	75%
Beleidsproducten:		0%
– Bruggen	48.687	2%
– Zwembad	242.723	9%
– Overige recreatieve voorzieningen	74.453	3%
– Begrafnissen	18.676	1%
– RO	0	0%
– Woonbeleid	61.741	2%
Subtotaal beleidsproducten	446.279	17%
Grondexploitatie:		
– Algemene kosten grondexploitatie	176.991	7%
– Kredieten grondexploitatie	30.362	1%
Subtotaal grondexploitatie	207.353	8%
Totaal uitgaven 'werkzaamheden'	2.660.199	100%

Tabel 4.1 Uitgaven inhuur derden 'werkzaamheden' Steenwijkerland januari tot en met september 2009.

Op basis van de cijfers uit tabel 4.1 kan de verhouding bepaald worden tussen de uitgaven voor vast personeel en 'werkzaamheden'. Voor Steenwijkerland is dit percentage 17,37% voor de eerste negen maanden van 2009.¹¹ Het percentage van Steenwijkerland ligt hiermee iets boven de indicatie van het gemiddelde van 16,09 uit het onderzoek van RTL Nieuws over de periode 2008.¹²

¹¹ Het percentage is berekend ten opzichte van het totaal aan uitgaven voor vast en ingehuurd personeel: € 15.318.585,-.

¹² www.rtl.nl. (bron L1) Zie ook de opmerkingen over de betrouwbaarheid van het RTL-onderzoek in de inleiding.

5 Conform beleid en uitvoeringsregels?

Dit hoofdstuk beantwoordt deelvraag 3: In hoeverre wordt de inhuur van derden conform beleid en uitvoeringsregels uitgevoerd? Voor de beoordeling van de praktijk van de inhuur van derden zijn zes casus beoordeeld, zie tabel 5.1. Een volledige beoordeling per casus is opgenomen in bijlage 2. In bijlage 1, de onderzoeksopzet, is beschreven hoe de casusselectie tot stand is gekomen.

Naam casus	Afdeling	Type inhuur	Omvang inkoop	Type aanbesteding
Kwartiermaker	Middelen	Opdracht	€ 50.000,-	Enkelvoudige uitnodiging (na uitzondering)
Beleidsmedewerker	MO	Werkzaamheden	ca. € 100.000,-	Meervoudig onderhands
Projectleider BAG	BUBE/ Concernstaf	Opdracht	– Initieel: € 30.000,- – Uitloop: € 40.000,-	Enkelvoudige uitnodiging (na uitzondering)
Bouwplantoetser	VTH	Werkzaamheden	?	Meervoudig onderhands
Opstellen masterplan De Schans	REO	Opdracht	€ 87.500,-	Meervoudig onderhands
Ondersteuning bedrijfsbureau	OPWE	Werkzaamheden	ca. € 4.000,-	Via raamcontract

Tabel 5.1 Beoordeelde casus Steenwijkerland

5.1 Nut, noodzaak en toegevoegde waarde wordt afgewogen

In alle zes casussen is overwogen de werkzaamheden binnen de afdeling te laten uitvoeren.¹³ Redenen voor het toch inhuren van een derde zijn:

- *Gebrek aan capaciteit:*
bij de afdeling Maatschappelijk Ontwikkelingen ontstond een capaciteitsprobleem bij beleidsmedewerkers doordat een formatieplaats naar een andere afdeling werd verschoven, terwijl de werkzaamheden bleven. Zonder formatieruimte was het niet mogelijk vast personeel aan te nemen. Wel behoefte aan capaciteit, maar geen formatieruimte was ook bij de afdeling Vergunningen de reden dat een bouwplantoetser is ingehuurd en niet vast is aangesteld.
- *Gebrek aan specifieke kennis:*
bij het inhuren van de 'kwartiermaker' voor de inrichting van het systeem voor informatiebeheer bij de afdeling Middelen, de projectleider BAG voor een belangrijk project van het Ministerie van VROM en het inschakelen van een

¹³ Zie norm A3 in bijlage 3.

multidisciplinair bureau voor het opstellen van een masterplan voor de nieuwe woonwijk 'De Schans'.

In alle zes casus is overwogen gebruik te maken van het raamcontract met uitzendbureau Start. Alleen voor de standaardwerkzaamheden bij de casus 'ondersteuning bedrijfsbureau' bood het raamcontract een geschikte oplossing.¹⁴ De specifieke kennis die benodigd was voor de overige vijf casussen, maakte het noodzakelijk dat elders gezocht werd.

5.2 Beperkt sprake van marktwerking, afwijking wel grotendeels rechtmatig

Bij drie van de zes casus zijn meerdere offertes aangevraagd via een meervoudig onderhandse procedure. Van twee van deze casus, 'bouwplantoetser', kan niet worden bepaald of de meervoudige procedure de juiste procedure was, omdat een concrete raming van de omvang van de inkoop ontbreekt. Bij de casus 'ondersteuning bedrijfsbureau' was door de gebruikmaking van het raamcontract het volgen van een afzonderlijke aanbestedingsprocedure niet meer nodig.¹⁵ Bij twee casus is een enkelvoudige procedure gevolgd en één aanbieder benaderd. Redenen voor de beperkte marktwerking in Steenwijkerland zijn:¹⁶

A FORMELE TOESTEMMING OM AF TE WIJKEN VAN DE DREMPELBEDRAGEN (TIJD)

In de gemeente Steenwijkerland wordt regelmatig, ongeveer drie keer per maand, formeel toestemming gegeven af te wijken van de drempelbedragen en een minder concurrerende vorm van marktwerking te kiezen. Deze uitzonderingen hebben niet alleen betrekking op de inhuur van derden, maar ook op andere typen inkoop zoals de uitvoering van werken of de levering van diensten.¹⁷ Bij twee casussen (beide 'opdrachten') is een dergelijke uitzondering toegepast, waarbij deze uitzondering bij een casus bestond uit een mondelinge in plaats van een schriftelijke toestemming. Tijdsdruk was de reden om af te wijken van het voorschrift drie offertes op te vragen.

B ONBEKENDHEID MET DE RICHTLIJNEN

Medewerkers binnen de gemeente Steenwijkerland zijn onvoldoende op de hoogte van het feit dat de richtlijnen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid ook gelden voor de inhuur van derden. Dit heeft er bij de casus 'beleidsmedewerker' toe geleid dat gekozen is voor een meervoudige procedure. Op grond van het bedrag had een nationale openbare procedure gevolgd moeten worden.

¹⁴ Zie norm A4 en A5 in bijlage 3.

¹⁵ Het raamcontract is afgesloten na het doorlopen van een aanbestedingsprocedure wat afzonderlijke procedures vervangt. Dit maakt het werken via raamcontracten een efficiënte en tevens rechtmatige manier van het verstrekken van individuele opdrachten.

¹⁶ Een vierde mogelijkheid is dat de drempelbedragen in tabel 3.1 niet werkbaar waren. Dit is niet uit de interviews naar voren gekomen en niet verder onderzocht.

¹⁷ Interviews en norm B3 in bijlage 3.

C OMVANG VAN DE INHUUR IS MOEILIK IN TE SCHATTEN

De geraamde waarde van de inhuur is bepalend voor de te volgen methode van marktwerking. De uiteindelijke waarde van de inhuur is achteraf vaak hoger dan vooraf was ingeschat. De periode van inhuur wordt vaak verlengd of het aantal uren per week wordt uitgebreid als gevolg van niet voorziene omstandigheden. Verlengingen waren bij vijf van de zes casus aan de orde. Oorzaken hiervoor waren bijvoorbeeld het ontstaan van een nieuw capaciteitsprobleem als gevolg van ziekte of zwangerschapsverlof. Het oplossen van onvoorziene omstandigheden via een bestaande inhuur is op grond van de richtlijnen toegestaan. Als het lager inschatten een gevolg is van niet reëel optimisme, heeft dit tot gevolg dat bewust onvoldoende marktwerking wordt toegepast, iets dat niet rechtmatig is.

5.3 Belangrijkste selectie- en gunningcriterium is 'goede ervaringen'

Het belangrijkste selectiecriterium voor aanbieders dat gehanteerd is, is 'kwaliteit'.¹⁸ Ervaringen uit het verleden spelen hierbij een grote rol.

Kwaliteit vormde, bij de twee casus waarbij een keuze tussen meerdere offertes aan de orde was, het leidende criterium bij de beoordeling van de 'economisch meest voordelige aanbidding'.¹⁹ De prijs was minder belangrijk. Bij de casus 'bouwplantoetsers' was dit criterium niet vooraf uitgewerkt. Naast inhoudelijke kennis moest de persoon vooral goed in het team passen. Bij de casus 'opstellen masterplan De Schans' waren wel vooraf criteria opgesteld. Deze criteria zijn, in strijd met het geformuleerde beleid, bewust niet kenbaar gemaakt aan de aanbieders. Dit zou mogelijkerwijs ten koste gaan van de creativiteit van voorgestelde oplossing. Nadeel van deze werkwijze is dat aanbieders minder goed kunnen inspelen op de wensen van de gemeente.

5.4 Proces niet voor alle casus verifieerbaar, wel advies gevraagd

Op basis van de aangeleverde gegevens tijdens de audits blijkt dat in de gemeente Steenwijkerland geen sprake is van een standaard dossieropbouw, ondanks de specifieke omschrijving hiervan in de gemeentelijke regels.²⁰ Bij twee van de zes casus was het proces op basis van de informatie verifieerbaar. Bij de andere vier casus was dit niet het geval. Een organisatorische waarborg voor een goed proces is de uitvoering door een daarvoor gemandateerd persoon (het afdelingshoofd of de budgethouder). Uit de interviews blijkt dat dit in alle zes casus is gebeurd.²¹ De tweede waarborg is het gebruik maken van ondersteuningsmogelijkheden in de vorm van de inkoopcoördinator of de P&O consulent. Dit was in alle zes casus aan de orde.²² Bij de 'werkzaamheden' is

¹⁸ Zie norm B4 in bijlage 3.

¹⁹ Zie norm B6 in bijlage 3. Bij de keuze voor 'economisch meest voordelige aanbidding' kunnen meerdere criteria een rol spelen in tegenstelling tot de keuze voor de 'laagste prijs'.

²⁰ Zie norm C1 in bijlage 3.

²¹ Zie norm C3 in bijlage 3.

²² Zie norm C2 in bijlage 3.

de P&O consulent ingeschakeld, bij de 'opdrachten' de inkoopcoördinator en soms ook de P&O consulent.

6 Effectief en efficiënt?

De mate waarin de inhuur van derden effectief en efficiënt is, deelvraag vier, wordt in dit hoofdstuk besproken.

6.1 De kwaliteit van de inhuur wordt geëvalueerd, maar niet standaard geborgd

Bij alle vijf op dit punt beoordeelde casussen heeft een vorm van tussentijdse evaluatie plaatsgevonden.²³ Bij drie van deze vijf casussen (alle werkzaamheden) is sprake van een mondelinge evaluatie waarvan geen schriftelijk verslag is gemaakt. Bij de twee andere casussen (beide opdrachten) is wel sprake van een schriftelijke tussenstand.

De stuurgroep BAG en de project- en stuurgroep De Schans zijn via voortgangsrapportages geïnformeerd over het functioneren van de projectleider en het externe bureau. Op het moment van dit onderzoek is alleen de casus 'ondersteuning bedrijfsbureau' afgerond. De eindevaluatie van deze inhuur bestond uit een gesprek zonder schriftelijk verslag.²⁴ De verantwoordelijken van de andere vijf casussen zijn allen van plan aan het eind van het traject met de ingehuurde derde te evalueren.

Door het ontbreken van een kwaliteitssysteem waarin de ervaringen van medewerkers met de inhuur van derden wordt bijgehouden, blijft het leren beperkt tot de direct bij de inhuur betrokken medewerkers. De gemeente Steenwijkerland kent geen zogenaamde 'zwarte lijst' waarop aanbidders worden geplaatst, omdat de gemeente daarmee slechte ervaringen heeft of een 'shortlist' van bedrijven waarmee de gemeente juist positieve ervaringen heeft. Het waarborgen van de kennis van de ingehuurde medewerkers in de organisatie, opdat het vaste personeel daar voordeel van heeft in de toekomst, is geen vast onderdeel van de evaluatie.

6.2 Contracten zijn helder, in de uitvoering ontstaan hier en daar risico's

Bij vijf van de zes casussen is sprake van een tweezijdig ondertekend document en is een VAR-verklaring aanwezig indien dit van toepassing is.²⁵ Dit contract draagt bij aan een heldere opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie.²⁶ Mogelijke risico's voor de gemeente liggen op het punt van de ondertekening van de contracten en het niet van toepassing verklaren van de inkoopvoorwaarden. Bij twee casussen is het contract ondertekend door een daarvoor niet bevoegd persoon. Hierdoor loopt de gemeente een juridisch risico.²⁷ Het contract van de casus 'bouwplantoetsers' is door een niet bevoegde ambtenaar getekend (in plaats van de gemeentesecretaris). Het contract van de casus 'opstellen masterplan De Schans' is door de projectleider, een ingehuurde derde, ondertekend. In beide gevallen was de factor tijd de reden voor het afwijken van de richtlijnen. De tekenbevoegde personen waren in die periode afwezig. Zowel bij de casus

²³ Zie norm D1 in bijlage 3.

²⁴ Zie norm D2 in bijlage 3.

²⁵ Zie norm B9 in bijlage 3.

²⁶ Zie norm B11 in bijlage 3.

²⁷ Zie norm B10 in bijlage 3.

‘beleidsmedewerker’ als ‘bouwplantoetser’ zijn de gemeentelijke inkoopvoorwaarden niet meegestuurd of van toepassing verklaard. In beide gevallen was onbekendheid met de regels hiervoor de oorzaak. Hierdoor heeft de gemeente geen volledige controle over de inkoop.²⁸

6.3 Geen centraal overzicht in contracten en de inhuur van derden

De P&O consultants verstrekken sinds 2009 wel maandelijks overzichten aan de afdelingshoofden van het aantal ingehuurde derden en de functies die zij bekleden, op basis van de contracten die bij hen bekend zijn. Dit overzicht vormt de basis voor een kwartaalbespreking in het MT. De P&O consultants hebben in Steenwijkerland een adviserende rol, het is de verantwoordelijkheid van het afdelingshoofd om een besluit te nemen over inhuur. Hierdoor kan het voorkomen dat ingehuurd personeel in de gemeente aanwezig is waar de P&O consultants niet van op de hoogte is. In de gemeente is onlangs begonnen met het vullen van een centraal inkoopcontractenregister. In dit register worden niet alle contracten opgenomen, alleen contracten met een looptijd van twaalf maanden of langer, contracten met een optie tot verlenging of contracten die expliciet opgezegd moeten worden. De gemeente heeft dan ook geen centrale informatiebron over het totaal aantal afgesloten contracten, de daarbij behorende formatie en kosten. In het aanbestedingsregister worden alleen aanbestedingen geregistreerd van meer dan € 50.000,-, aanbestedingen waarbij wordt afgeweken van het beleid of aanbestedingen waarvan de budgethouders op eigen initiatief de inkoopcoördinator informeren. Ook het aanbestedingsregister geeft daardoor geen volledig zicht op de inhuur. De financiële administratie kan inzicht bieden in de kosten voor de inhuur van derden voor de categorie ‘werkzaamheden’, maar is daarbij afhankelijk van het juiste gebruik door budgethouders van de codes in het financiële systeem. Het komt vaak voor dat ‘opdrachten’ worden verantwoord als ‘werkzaamheden’.²⁹ De medewerkers van de financiële administratie zijn niet gerechtigd de codering zonder overleg met de budgethouder aan te passen. De financiële administratie kent geen specifieke codering om ‘opdrachten’ herkenbaar in het systeem op te nemen.

²⁸ Zie norm B5 in bijlage 3.

²⁹ De cijfers in tabel 3.2 zijn handmatig ‘gezuiverd’.

7 Informatieverstrekking

Het college van de gemeente Steenwijkerland wordt per kwartaal geïnformeerd over de bespreking in het managementteam van de stand van zaken met betrekking tot de inhuur van derden via het agendapunt 'mededelingen'. In de gemeente Steenwijkerland vindt geen structurele, periodieke informatievoorziening plaats over de omvang en kosten van de inhuur van derden aan de gemeenteraad.

8 Verschillen en van elkaar leren

8.1 Omvang van de inhuur moeilijk vergelijkbaar

De beschikbare informatie over de inhuur van derden verschilt tussen beide gemeenten en als gevolg daarvan verschilt ook de onderzoeksperiode. Hierdoor zijn formatieplaatsen of uitgaven voor inhuur van derden ('werkzaamheden' en 'opdrachten') niet (goed) vergelijkbaar.

De indicator die wel enigszins vergelijkbaar is, is de verhouding tussen de uitgaven voor 'werkzaamheden' en vast personeel, zie tabel 8.1.³⁰ Hieruit blijkt dat het percentage in Meppel hoger ligt dan in Steenwijkerland. Het percentage van beide gemeenten ligt boven de indicatie van het gemiddelde uit het onderzoek van RTL Nieuws van 16,09%.

	Meppel	Steenwijkerland	Gemiddelde 40 gemeenten
Percentage ingehuurd personeel 'werkzaamheden' t.o.v. vast personeel	24,7%	17,4%	16,09 %

Tabel 8.1 Vergelijking percentage ingehuurd versus vast personeel

Uit de analyse van de cijfers in Meppel blijkt dat het percentage tussen de jaren 2007 en 2008 en de aard van de inhuur (soort werkzaamheden) sterk verschilt. Het percentage is daarmee slechts een signaal en een momentopname en weerspiegelt niet noodzakelijkerwijs de situatie in de toekomst.

Ook het beleid van een gemeente kan een grote rol spelen bij het percentage 'werkzaamheden' in relatie tot het vaste personeel van een gemeente. Als een gemeente bewust kiest voor een kleine vaste kern en het uitvoeren van incidentele of seizoensgebonden taken door extern personeel, betekent dit dat het percentage hoger zal zijn dan in een gemeente die een andere keuze maakt.

Respondenten in beide gemeenten geven aan dat de gemeenten Meppel en Steenwijkerland in de praktijk 'worstelen' met de wens zo min mogelijk overbodige vaste formatieplaatsen in te vullen en aan de andere kant de wens om de uitgaven voor inhuur van derden zo klein mogelijk te houden. Het onderzoek heeft laten zien dat het management van beide gemeenten in staat is te anticiperen en te reageren op aanstaande beleidsontwikkeling op dit gebied (in Steenwijkerland speelt bijvoorbeeld het rekening houden met een 0-budget voor inhuur externen in 2011).

³⁰ De cijfers waarop de percentages berekend zijn, zijn gebaseerd op verschillende periodes.

8.2 Verschillen in uitvoeringsregels

Versilpunten in de uitvoeringsregels weerspiegelen keuzes met betrekking tot een sterkere nadruk op rechtmatigheid of efficiency.

A KEUZE IN DE TABEL TYPE AANBESTEDINGSVORM OF NIET?

Beide gemeenten hebben onder de Europese richtlijnen eigen drempelbedragen vastgesteld. In de gemeente Meppel is vanaf € 15.000,- een meervoudige procedure verplicht; in de gemeente Steenwijkerland is dit vanaf € 25.000,- maar de tabel geeft wel aan, dat ook onder dit bedrag meerdere offertes mogen worden opgevraagd. In de gemeente Meppel is deze mogelijkheid wel in de uitvoeringsregels opgenomen, maar niet in de tabel. Ditzelfde speelt bij de openbare aanbestedingen. Het bedrag waarboven een openbare procedure verplicht is, ligt bij beide gemeenten op € 100.000,-. In Steenwijkerland worden medewerkers er via de tabel op attent gemaakt dat dit ook vanaf € 25.000,- mogelijk is als de markt daarom vraagt. Hiermee stimuleert Steenwijkerland de marktwerking, maar maakt het gelijktijdig voor niet ter zake kundige medewerkers ook moeilijk. Want wanneer is een openbare procedure niet 'echt' verplicht?

B AFWIJKEN VAN DE TABEL MARKTWERKING GEMAKKELIJK OF MOEILIK MAKEN?

Beide gemeenten kennen een systematiek waarin rechtmatig afgeweken kan worden van de tabel met aanbestedingsvormen. In Steenwijkerland is schriftelijke toestemming van de algemeen directeur en de portefeuillehouder nodig. In Meppel is afwijken moeilijker en is een besluit van het college van burgemeester en wethouders vereist. Uit de onderzochte casuïstiek blijkt dat afwijkingen in allebei de gemeenten voorkomen. In de gemeente Steenwijkerland komt het vaker voor dat uitzonderingen plaatsvinden ná toestemming. De zwaardere eis voor formele toestemming in de gemeente Meppel zorgt er bij de inhuur van derden dus niet voor dat uitzonderingen niet voorkomen.

Een mogelijk nadeel van het relatieve 'gemak' waarmee de formele toestemming in de gemeente Steenwijkerland verkregen kan worden, is dat het maken van een uitzondering een 'normale' gang van zaken wordt. Hiermee kan het afwijken ingaan tegen de Europese richtlijnen waarin voldoende concurrentie plaats moet vinden. Een nadeel van de zwaardere procedure in de gemeente Meppel is dat de verantwoordelijkheid voor het afwijken bij de inkoopende medewerkers blijft liggen. In Steenwijkerland zorgt de formele toestemming ervoor dat de verantwoordelijk voor de afwijking 'hoger' in de organisatie is komen liggen.

C VERPLICHTE INSCHAKELING INKOOPCOÖRDINATOR VANAF LAAG OF HOGER BEDRAG?

Zowel in de gemeente Meppel als in de gemeente Steenwijkerland bestaat de verplichting om vanaf een bepaald bedrag de inkoopcoördinator om advies te vragen. In Meppel ligt dit bedrag met € 15.000,- lager dan in Steenwijkerland, waar de inkoopcoördinator bij inkopen vanaf € 50.000,- de te volgen procedure toetst en vanaf € 100.000,- inhoudelijk bij de procedure betrokken moet worden. De gemeente Meppel heeft een aantal jaren geleden bewust gekozen de verplichting laag te leggen om de medewerkers te helpen met het leren van inkopen en aanbesteden. Op het moment dat de organisatie professioneel genoeg zou zijn, kon de drempel opgetrokken worden. Het

lage bedrag brengt natuurlijk ook prijskaartje in de vorm van tijdsbesteding met zich mee. Specifiek voor de inhuur van derden betekent de lage drempel, dat de kans dat de inkoopcoördinator bij het proces betrokken is groter wordt. Uit de voor de casusselectie beschikbaar gestelde gegevens voor beide gemeenten blijkt dat het aantal casussen inhuur (zowel 'opdrachten' als 'werkzaamheden') waarbij het geraamde bedrag boven de € 100.000,- ligt, erg klein is. De kans bestaat mede daardoor dat de inhuur van derden als categorie in Steenwijkerland een 'blinde vlek' vormt bij de coördinatie.

8.3 In de praktijk een verschil tussen 'opdrachten' en 'werkzaamheden'

Bij beide gemeenten zijn verschillen zichtbaar tussen de behandeling van 'opdrachten' en 'werkzaamheden'. Dit verschil komt het sterkst naar voren in de gemeente Meppel, maar is op onderdelen ook in Steenwijkerland zichtbaar en blijkt onder andere uit het inschakelen van ondersteuning. Bij 'opdrachten' is de gang naar de inkoopcoördinator veel vanzelfsprekender dan bij 'werkzaamheden'. Bij 'werkzaamheden' wordt meer in lijn gedacht met werving van personeel en wordt contact gezocht met de P&O consulent. Het onderscheid tussen 'werkzaamheden' en 'opdrachten' laat vooral in Meppel duidelijk zien dat het opvolgen van de regels bij 'opdrachten' vanzelfsprekender is. Mogelijkerwijs heeft dit te maken met het lagere bedrag waarop de advisering van de inkoopcoördinator noodzakelijk is of wordt bij 'opdrachten' vaker het verband gelegd met het inkoop- en aanbestedingsbeleid dan bij 'werkzaamheden'.

9 Conclusie

Centrale vraagstelling:

Verloopt de besluitvorming rondom de inhuur van derden conform het vastgestelde beleid en uitvoeringsregels, is de mate waarin, de reden waarom en de wijze waarop de gemeente Steenwijkerland derden inhuurt effectief, efficiënt en transparant en is er sprake van een duidelijke relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer?

BELEID EN UITVOERINGSREGELS

De gemeente kent geen beleidsvisie of doelstellingen met betrekking tot de inhuur van derden. Er zijn wel uitvoeringsregels opgesteld. Het betreft hier regelgeving voor inkoop- en aanbestedingen, aangevuld met een notitie van de afdeling personeelszaken. De regels gaan niet in op de inhoud van een contract en bevatten geen bepalingen over een evaluatie of borging van de systemen, kennis of vaardigheden in de organisatie.

OMVANG

De gemeente Steenwijkerland hanteert de ‘smalle’ definitie van inhuur derden en beschouwt daarmee alleen de categorie ‘werkzaamheden’ als inhuur derden. In Steenwijkerland bedraagt de inhuur voor ‘werkzaamheden’ ten opzichte van de loonsom 17,4%. Dit percentage ligt hoger dan het indicatieve gemiddelde uit 49 gemeenten van 16,9%.

UITVOERING CONFORM UITVOERINGSREGELS?

Uit de beoordeelde casuïstiek blijkt dat niet bij alle casussen de uitvoering volledig conform de regels verloopt. De niet opgevolgde regels hebben met name betrekking op de keuze van het type aanbesteding, het schriftelijk vastleggen van gemaakte keuzes en besluiten over afwijkingen en de dossieropbouw.

Prijs speelt bij de selectie en gunning een minder grote rol dan kwaliteit; de belangrijkste graadmeter voor deze kwaliteit zijn goede ervaringen uit het verleden en de ‘click’ met de leverancier. Over het algemeen wordt tijdens het proces ondersteuning gevraagd: bij ‘werkzaamheden’ vooral in de persoon van de P&O consultant, bij ‘opdrachten’ wordt de inkoopcoördinator benaderd.

UITVOERING EFFECTIEF EN EFFICIËNT?

De kwaliteit van de inhuur van derden wordt binnen individuele casussen geëvalueerd. Organisatiebreed worden ervaringen met derden en de kennis van derden niet standaard vastgelegd en geborgd, waardoor de mate van effectiviteit en efficiency niet helder is. De contracten die de gemeente afsluit, dragen bij aan een goede opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, maar zorgen ook voor risico's voor de gemeente, omdat de inkoopvoorwaarden niet standaard van toepassing verklaard worden en niet alle contracten door een daarvoor bevoegd persoon worden ondertekend. In de gemeente Steenwijkerland is geen volledig contractenregister aanwezig en biedt het aanbestedingenregister weinig informatie over inhuur derden door de hoge grenswaarde voor opname in dit register.

INFORMATIEVOORZIENING

In de gemeente Steenwijkerland wordt informatie over ingehuurde derden alleen in het managementteam en het college besproken.

Eindconclusie:

De gemeente Steenwijkerland heeft beperkt zicht op de kosten, het proces en de resultaten van inhuur derden en laat de borging van kennis en ervaring over aan het eigen initiatief van de medewerkers. De beperkte informatie over inhuur derden wordt alleen in het managementteam en het college besproken.

De mate waarin derden worden ingehuurd, kan alleen bepaald worden voor 'werkzaamheden' en ligt daar iets boven een gemiddelde van 49 gemeenten.

Uit de onderzochte casuïstiek blijkt, dat slechts twee van de zes casussen (enigszins) volledig conform de regels en normen zijn uitgevoerd, de reden voor de inhuur en de mate van efficiency en effectiviteit van de inhuur alleen voor individuele casussen is vast te stellen, in de gemeente geen borging plaatsvindt en de gemeente als opdrachtgever op onderdelen kansen laat liggen.

10 Aanbevelingen

De gemeente Steenwijkerland heeft de afgelopen jaren een stevige ontwikkeling doorgemaakt ten aanzien van het beleid en de uitvoering van inkopen en aanbesteden. Specifiek met betrekking tot inhuur van derden kunnen het beleid, het proces en de control op punten worden verbeterd. Uit interviews blijkt dat de wil aanwezig is om de verbetering van het geheel voortvarend op te pakken. De volgende aanbevelingen kunnen hierbij behulpzaam zijn:

- a Rapporteer aan de raad over de omvang en redenen van inhuur.*
Rapporteer niet alleen over de inhuur van 'werkzaamheden', maar ook over de inhuur van 'opdrachten' en relateer deze uitgaven aan het beleid in de gemeente. Het meenemen van de inhuur voor 'opdrachten' is van belang, omdat de keuzes op dit vlak ook verband houden met de uitgaven voor vast personeel en inhuur voor 'werkzaamheden'.
- b Creëer inzicht in de omvang, kosten en redenen voor 'inhuur derden'.*
Het gaat dan bijvoorbeeld om ook tussentijds inzicht in de uitgaven, financiering en de aanleidingen voor de inhuur voor 'werkzaamheden', inzicht in de bij de inhuur 'werkzaamheden' behorende formatieomvang en hoe deze zich verhoudt tot de ontstane vacatureruimte binnen de gemeente, opdat vastgesteld kan worden of doelstellingen gerealiseerd zijn of om een bepaald patroon in de uitgaven te ontdekken waarop beleid gemaakt dan wel aangepast kan worden.
- c Stel een beleidsvisie of doelstellingen op met betrekking tot inhuur derden.*
Dit kan betrekking hebben op de keuze om de vaste formatie van de gemeente structureel klein te houden en pieken op te vangen met inhuur van derden. Dit kan ook een maximum zijn dat aan de omvang van inhuur derden wordt gesteld in relatie tot de vaste salariskosten. Een beleidsvisie, doelstelling of uitgangspuntennotitie is behulpzaam bij het maken van de afweging een derde in te huren en nodig om te bepalen in welke mate de uitvoering door de gemeente voldoet.
- d Neem in het inkoop- en aanbestedingsbeleid een duidelijke verwijzing op naar de te volgen procedures.*
Neem in het inkoop- en aanbestedingsbeleid procedures op specifiek voor de inhuur van derden of verwijs in het inkoop- en aanbestedingsbeleid naar een andere notitie waarin die procedure wordt uitgewerkt en omgekeerd. Dit zorgt voor duidelijkheid bij medewerkers over de mate waarin het inkoop- en aanbestedingsbeleid ook van toepassing is op de inhuur van de categorie 'werkzaamheden'.
- e Draag er zorg voor dat, met name bij 'werkzaamheden', de inhuur vaker conform de vastgestelde richtlijnen gaat verlopen.*
Het onderzoeken van de mogelijkheden om ook voor niet standaard werkzaamheden een raamcontract af te sluiten, eventueel samen met andere gemeenten, kan hierbij behulpzaam zijn. Ook het benadrukken dat de inhuur van

‘werkzaamheden’ onder de regels van het inkoop- en aanbestedingsbeleid valt en de inkoopcoördinator op dit punt de organisatie te laten ondersteunen, kan hierbij helpen. De gemeente Steenwijkerland kan bijvoorbeeld overwegen de inkoopcoördinator een zwaardere rol te geven of eerder ‘verplicht’ te laten adviseren en zo zowel meer aandacht te besteden aan het proces rondom ‘werkzaamheden’ als het proces rondom ‘opdrachten’.

f Bespreek periodiek de gang van zaken rondom inhuur derden in het managementteam, het college en de gemeenteraad.

Integrale bespreking van de knelpunten in het managementteam kan mogelijk een deur openen naar oplossingen voor knelpunten door andere afdelingen. Door expliciete bespreking in het college van burgemeester en wethouders kunnen bijvoorbeeld de gevolgen van politieke keuzes voor de uitgaven voor derden bespreekbaar gemaakt worden, zodat ook op dit niveau een integrale afweging gemaakt kan worden.

g Zorg voor borging van de kennis, ervaring en/of het product van de ‘derde’ in de organisatie.

Neem in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (of de specifieke richtlijnen voor inhuur ‘werkzaamheden’) richtlijnen op voor evaluatie en borging en verbind de ingehuurde ‘derde’ aan deze richtlijnen door in het contract met de ‘derde’ hiervoor een bij de opdracht passende bepaling op te nemen.

Bijlage 1 Bronnen- en respondentenlijst

Schriftelijke stukken

S	Volgnr.	Titelbeschrijving
SA	1	Gemeente Steenwijkerland, <i>Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Steenwijkerland 2008</i> , 4 november 2008.
SA	2	Gemeente Steenwijkerland, <i>Aanbestedingsprotocol gemeente Steenwijkerland</i> .
SA	3	Gemeente Steenwijkerland, <i>Inkoopanalyse inhuur externen</i> .
SA	4	Gemeente Steenwijkerland, <i>Aanbestedingsregister</i> .
SA	5	Gemeente Steenwijkerland, <i>Kwantitatieve inkoopscan 2009 gemeente Steenwijkerland, cijfermatige analyse</i> , 16 maart 2009.
SA	8	Gemeente Steenwijkerland, <i>Nota Waar voor je geld</i> , juni 2002.
SA	9	Gemeente Steenwijkerland, <i>Agendapunt B&W aanscherping inkoopbeleid</i> , 9 maart 2004.
SA	10	Gemeente Steenwijkerland, <i>Powerpointpresentatie Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2008</i> , 4 november 2008.
SA	11	Gemeente Steenwijkerland, <i>Powerpointpresentatie Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2008 OPWE</i> , 4 november 2008.
SA	12	Gemeente Steenwijkerland, <i>Vergadering raadscommissie betreffende advisering gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid en de implementatie van het nieuwe beleid in de organisatie</i> , 19 augustus 2008.
SA	13	Gemeente Steenwijkerland, <i>Agendapunt B&W nieuw gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid</i> , 17 juni 2008.
SA	14	Gemeente Steenwijkerland, <i>Agendapunt B&W actualiseren gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid</i> , 4 november 2008.
SA	15	Gemeente Steenwijkerland, <i>Toelichting op inkoop- en aanbestedingsbeleid t.b.v. PoCo</i> , 18 november 2008.
SA	16	Gemeente Steenwijkerland, <i>Toelichting bij (concept) inkoop- en aanbestedingsbeleid 2008</i> .
SA	17	Gemeente Steenwijkerland, <i>Besluitenlijst vergadering raadscommissie</i> , 2 december 2008.
SA	18	Gemeente Steenwijkerland, <i>Mandaatregeling 2008</i> , 29 april 2008.
SA	19	Gemeente Steenwijkerland, <i>Financiële verordening</i> , 25 januari 2008.
SA	20	Gemeente Steenwijkerland, <i>Besluitenlijst vergadering raadscommissie</i> , 19 augustus 2008.
SA	21	Gemeente Steenwijkerland, <i>Mail van de heer Moonen van de gemeente Steenwijkerland aan mevrouw Van Oosterhout van Partners+Pröpper betreft toelichting op inkoop- en aanbestedingsbeleid</i> , 19 oktober 2009.
SA	22	Gemeente Steenwijkerland, <i>Regeling Budgethouders begroting en kredieten</i> , 2009.
SA	23	Gemeente Steenwijkerland, <i>Bijlage 2 Mandaatregeling 2008 m.b.t. inkopen en aanbesteden</i> .
SA	24	Gemeente Steenwijkerland, <i>Bijlage 3 Voorgestelde Mandaatregeling 2009 m.b.t. inkopen en aanbesteden</i> .
SA	25	Gemeente Steenwijkerland, <i>Overzicht ingehuurd personeel afdeling Openbare Werken</i> , 2009.
SA	26	Gemeente Steenwijkerland, <i>Overzicht externen afdeling VTH</i> , 2009.
SA	27	Gemeente Steenwijkerland, <i>Overzicht externen (exelbestand)</i> , 2009.
SA	28	Gemeente Steenwijkerland, <i>Aanbestedingsregister (exelbestand)</i> .
SA	29	Gemeente Steenwijkerland, <i>Procedure werving en selectie</i> , 30 september 2009.

S	Volgnr.	Titelbeschrijving
SA	30	Gemeente Steenwijkerland, Opdracht kwartiermaker inrichting functioneel beheer en cluster projecten en processen gemeente Steenwijkerland

Respondenten

Naam	Functie
Amerongen, T. van	Afdelingshoofd Middelen
Bersma, E.	P&O-consulent
Cazemier, D.	Afdelingshoofd Maatschappelijke Ontwikkeling
Deelen, N.	HRM-coördinator
Dijkstra, A.	Informatiemanager
Donker, L.	Afdelingshoofd
Dzuba, A.	Projectmanager
Hamstra, A.	Ingehuurd projectleider
Heuver, B.	P&O-consulent
Kamp, E. van der	Inkoopcoördinator
Koelewijn, M.	Concern controller ³¹
Peterson, A.	Algemeen directeur/gemeentesecretaris
Sluis, H.	Afdelingshoofd Openbare Werken
Swenne, N.	Teamleider Facilitaire Zaken
Wouterson, R.	Teamleider Vergunningen
Zielhuis, D.	Afdelingshoofd Bube / gedelegeerd opdrachtgever BAG

Algemeen

S	Volgnr.	Titelbeschrijving
L	1	Website RTL Nieuws, geraadpleegd 17 december 2009: http://www.rtl.nl/(/actueel/rtlnieuws/binnenland/)/components/actueel/rtlnieuws/2009/11_november/11/binnenland/Gemeenten_huren_veel_te_veel_ni.xml
L	2	Rekenkamercommissie Stadsdeel Amsterdam Noord, <i>Externe Inhuur 2002-2006</i> , december 2007.
L	3	Rekenkamercommissie Geldermalsen, <i>Onderzoek Externe Inhuur</i> , 19 maart 2008.
L	4	Rekenkamercommissie Culemborg, <i>Balans tussen kansen en kosten</i> , maart 2009.

³¹ Tevens ambtelijk contactpersoon voor het onderzoek.

Bijlage 2 Casusbeschrijving Steenwijkerland

	Naam casus	Afdeling	Type inhuur	Opdracht-nemer	Start inkoop-proces	Afronding inkoop-proces	Looptijd contract	Omvang inkoop	Type markt-werking	Omschrijving
9	Kwartier-maker informatie beheer	Middelen	Opdracht	Paauwe en Partners	Mei 2009	Mei 2009	Juni 2009 – december 2009	€ 50.000,-	Enkelvoudige uitnodiging (na uitzondering)	Expertise en kwartiermaken voor de inrichting van het informatiebeheer.
10	Beleids-medewerker	MO	Werkzaamheden	Bestuursacademie Nederland	19-11-2008	22-12-2008	5-1-2009 tot 1-1-2010	ca. € 100.000,-	Enkelvoudige uitnodiging	Invullen van ontstane vacature door interne 'verhuizing' van een medewerker.
11	Project-leider BAG	BUBE/ Concernstaf	Opdracht	L. van Wijk, Van Wijk Informatisering	Eind januari 2009	3 februari 2009	– 3 februari 2009; – Verlenging 13 februari; – Verlenging 26 februari; – Stilzwijgende verlenging steeds met 1 maand.	– Initieel: € 30.000,- – Uitloop: € 40.000,-	Enkelvoudige uitnodiging (na uitzondering)	Projectleider BAG.
12	Bouwplan-toetser	VTH	Werkzaamheden	Sinnema	opgevraagd in september 2008	31 december 2009	– Oktober 2008 t/m april 2009; – mei 2009 t/m juli 2009; – augustus t/m 31 december 2009.	?	Meervoudig onderhands	Inhuur bouwplantoetser.

	Naam casus	Afdeling	Type inhuur	Opdracht-nemer	Start inkoop-proces	Afronding inkoop-proces	Looptijd contract	Omvang inkoop	Type markt-werking	Omschrijving
13	Opstellen master-plan De Schans	REO	Opdracht	BVR	18 mei 2009	14 juni 2009	Week 26 t/m week 52 2009	€ 87.500,-	Meervoudig onderhands	Het opstellen van een masterplan voor de nieuwe woonwijk De Schans.
14	Ondersteuning bedrijfs-bureau	OPWE	Werkzaamheden	Start	Begin oktober 2008	6 oktober 2008	7-10-2008 tot 27-4-2009	ca. € 4.000,-	Via raamcontract	

Bijlage 3 Resultaten audits Steenwijkerland

TOELICHTING OP SCORES IN TABEL:

score	Toelichting	score	toelichting
+	voldoende voldaan aan de voorwaarden van het beleid	E	economisch meest voordelige aanbidding
-	onvoldoende voldaan aan voorwaarden van het beleid	L	laagste prijs
+/-	gedeeltelijk voldaan aan de voorwaarden van het beleid	p	P&O consultant
nvt	niet van toepassing als gevolg van eerdere keuzes in het proces	i	inkoopcoördinator
?	niet verifieerbaar		

Nr.	Stappen inkoopproces gemeente Steenwijkerland Casus:	9	10	11	12	13	14
		O	W	O	W	O	W
		Type inhuur:					
A	Afwegen						
A1	INKOOPJAARPLAN Er is een inkoopjaarplan opgesteld voor de gehele gemeente waarin is vastgelegd welke diensten worden ingekocht, hoeveel, hoe en een raming van het benodigde budget en de verwachte financiering. (professionele norm)	-					
A2	SPECIFICATIE VAN DE INKOOPBEHOEFTE Voorafgaand aan het inkoopproces in beeld brengen van: a) Wat heb ik nodig?; b) Hoeveel heb ik nodig? c) Wanneer heb ik het nodig? (SA1, p.4; SA2, p.1.)	+ ³²	+	+	+	+	+
A3	INTERN/EXTERN OPLOSSEN Eerst dient gekeken te worden of de eigen organisatie aan de vraag kan voldoen. Pas wanneer blijkt dat dit niet het geval is mag overgegaan worden tot het starten van een inkoopproces. (SA1, p.8)	+ ³³	+ ³⁴	+ ³⁵	+ ³⁶	+ ³⁷	+ ³⁸

³² Zie SA30. De omvang, taken en functie-eisen van de kwartiermaker zijn beschreven.

³³ Ontbreekt aan capaciteit en kennis met betrekking tot een nieuw ICT-organisatiemodel in eigen organisatie.

Nr.	Stappen inkoopproces gemeente Steenwijkerland Casus:	9	10	11	12	13	14
		O	W	O	W	O	W
	Type inhuur:						
A4	RAAMCONTRACTEN Beoordeeld is of voor routinematige en herhalingsaankopen gebruik gemaakt kan worden van raamcontracten. (SA16, p.2)	+	+	+	+	+	+
A5	Er is daadwerkelijk gebruik gemaakt van een raamcontract. (professionele norm)	-	-	-	-	-	+
B	Selecteren						
B1	KEUZE VAN DE VORM VAN MARKTWERKING Er is een besluit genomen over het type van aanbesteden, conform tabel 3.1 met drempelbedragen. (S2, p.2)	-	- ³⁹	- ⁴⁰	+ ⁴¹	+ ⁴²	nvt ⁴³

³⁴ De oorspronkelijke beleidsmedewerker is naar een andere afdeling gegaan en heeft de formatieplaats meegenomen. Omdat de taken intern niet konden worden opgepakt en feitelijk geen ruimte in de formatie was ontstaan, zodat geen vast personeel aangetrokken kon worden, is een externe aangesteld.

³⁵ De taak was intern niet in te vullen omdat het een specifiek project is dat om een specifieke deskundigheid vraagt.

³⁶ Omdat behoefte bestond aan een bouwplantoetser en deze behoefte intern niet kon worden opgelost, is er ingehuurd. Er was een vacature, maar er was geen plaats in de formatie om iemand structureel aan te nemen.

³⁷ Ontbreekt aan kennis en capaciteit binnen gemeente om een woonwijk te ontwerpen, de gemeente heeft geen multidisciplinair team, maar alleen een stedenbouwer in dienst.

³⁸ Het ontbreekt de gemeente aan formatie en specifieke kennis en ervaring.

³⁹ Ten tijde van de opdrachtverstrekking ontstond bij de betrokken medewerkers onduidelijkheid over de geldende regels vanwege de overstap van de 'oude' regeling uit 2002 naar de 'nieuwe' regeling die in 2008 in werking is getreden.

⁴⁰ Enkelvoudige uitnodiging, het vinden van een persoon terwijl 441 gemeenten hiermee bezig zijn is lastig.

⁴¹ Meervoudig onderhands.

⁴² Meervoudig onderhands.

⁴³ Gebruik is gemaakt van een raamcontract, hierdoor is een groot aantal stappen in het inkoopproces niet meer aan de orde.

Nr.	Stappen inkoopproces gemeente Steenwijkerland Casus:	9	10	11	12	13	14
		O	W	O	W	O	W
B2	RAMING WAARDE INKOOP – Opdrachten mogen op geen enkele wijze worden gesplitst om zo aan de toepasselijkheid van de relevante Europese aanbestedingsregels te ontkomen. (SA1, p.9) – De berekening van het geraamde totaalbedrag is inclusief opties en eventuele verlengingen van het contract. (SA1, p.8) – De hoogte van de geraamde waarde van de opdracht is uitgangspunt voor de te hanteren procedure voor marktwerking. (SA1, p.9) – Een raming moet reëel zijn, de waarde van het totaal aan homogene (gelijksoortige) diensten is maatgevend voor de bepaling van het bedrag van de opdracht. (SA1, p.10)	+ ⁴⁴	- ⁴⁵	+	+ ⁴⁶	+	nvt
B3	AFWIJKEN Afwijken van het type van aanbesteden is toegestaan na ‘vooraf verkregen schriftelijk akkoord van de algemeen directeur én de portefeuillehouder’. Voorstellen om af te wijken van het beleid dienen door de budgethouder, in overleg met de inkoopcoördinator, vermeld te worden op het aanbestedingsformulier. (SA1, p.15)	+/- ⁴⁷	- ⁴⁸	+ ⁴⁹	nvt	nvt	nvt

⁴⁴ Oorspronkelijk was de opdracht een eenmalige opdracht, maar door ontwikkelingen binnen de afdeling (zoals zwangerschap), bestaat de kans dat de kwartiermaker voor een langere periode blijft. Dat betekent dat het een ‘gestapelde opdracht’ wordt, maar dat was in beginsel niet de opzet. (zie gespreksverslag)

⁴⁵ Niet geraamd.

⁴⁶ Het contract is gaandeweg de periode steeds verlengd. (zie ingevulde vragenlijst) Daarmee is het een gestapelde opdracht geworden. De verlengingen tussendoor waren van tevoren niet voorzien en is te wijten aan nieuwe ontwikkelingen.

⁴⁷ Door tijdsdruk is er ten aanzien van de aanbesteding door de wethouder mondeling een uitzondering gemaakt. Deze is achteraf schriftelijk gefiatteerd door de wethouder.

⁴⁸ De inhoud van de regelgeving was onvoldoende bekend.

⁴⁹ Het aanbestedingsformulier is ondertekend.

Nr.	Stappen inkoopproces gemeente Steenwijkerland Casus:	9	10	11	12	13	14
		O	W	O	W	O	W
B4	KEUZE AANBIEDERS OP BASIS VAN SELECTIECRITERIA De keuze voor uit te nodigen aanbieders is gebaseerd op selectiecriteria. Geen hogere eisen aan combinaties van inschrijvers en Objectieve en proportionele eisen (SA1, p.13; SA2, p.8; SA16, p.1). Voorbeelden van selectiecriteria: duurzaamheids- en maatschappelijke eisen (SA1, p.18); eisen aan arbeidsvoorwaardelijke aspecten (SA1, p.18); omzeteisen (SA2, p.8); eisen om risico op voldoende continuïteit in te schatten (SA2, p.8); eisen m.b.t. de technische en beroepsbekwaamheid (SA2, p.8); technische en organisatorische kwaliteiten (professionele norm); kwaliteitswaarborg (professionele norm); veiligheidsaspecten (professionele norm); service (professionele norm); nazorg (professionele norm).	+/- ⁵⁰	+/- ⁵¹	+/- ⁵²	+/- ⁵³	+/- ⁵⁴	nvt ⁵⁵
B5	INKOOPVOORWAARDEN De eigen inkoopvoorwaarden zijn meegezonden met een offerteaanvraag en van toepassing verklaard, waarbij tegelijkertijd de voorwaarden van een aanbieder van de hand zijn geweest. (SA1, p.7.)	?	- ⁵⁶	+	-	+/- ⁵⁷	nvt
B6	KEUZE UIT OFFERTES De keuze is gebaseerd op basis van 2 mogelijke gunningcriteria: (SA1, p.11; SA16, p.1) a) Laagste prijs: te gebruiken bij het inkopen van standaard diensten. b) Economisch meest voordelige inschrijving: in alle overige gevallen.	nvt	nvt	nvt ⁵⁸	E ⁵⁹	E ⁶⁰	nvt

⁵⁰ De keuze is gemaakt op aanbeveling van de interim-informatiemanager.

⁵¹ Keuze is gemaakt op basis van kennis en ervaring.

⁵² Keuze is gemaakt op basis van het eigen netwerk en kennis en ervaring.

⁵³ De bureaus zijn gekozen op basis van kennis en ervaringen uit het verleden.

⁵⁴ De selectie is gemaakt op basis van ervaring en kennis vanuit zowel het ambtelijk apparaat, de stuurgroep als de projectleider. (zie gespreksverslag)

⁵⁵ Niet van toepassing vanwege gebruikmaking van het raamcontract.

⁵⁶ Onbekendheid met de procedure.

⁵⁷ Inkoopvoorwaarden van de gemeente zijn na de definitieve keuze verstrekt.

⁵⁸ De projectleider was wel goedkoper dan zijn voorganger.

⁵⁹ Kennis en expertise van de kandidaat hebben centraal gestaan in de afweging.

Nr.	Stappen inkoopproces gemeente Steenwijkerland Casus:	9	10	11	12	13	14
		O	W	O	W	O	W
	Type inhuur:						
B7	GUNNINGCRITERIA ZIJN VOORAF VASTGESTELD EN KENBAAR GEMAAKT – De beoordeling van de offertes en de wijze waarop die tot stand is gekomen, is vastgelegd en gebaseerd op de vooraf vastgestelde criteria. (SA1, p.11) – Bij elke aanbesteding moet de manier waarop aanbiedingen beoordeeld worden aan het begin van de aanbestedingsprocedure al bekend gemaakt worden. (SA1, p.11, SA2)	nvt	nvt	nvt	+/- ⁶¹	+/- ⁶²	nvt
B8	Er zijn afwijzings- en gunningbrieven verzonden aan alle partijen die offerte hebben uitgebracht. (professionele norm)	nvt	nvt	nvt	+/- ⁶³	+/- ⁶⁴	nvt
B9	CONTRACT – Bij de opdrachtverstrekkingen is een document opgemaakt dat zowel door de opdrachtgever als opdrachtnemer is ondertekend. (professionele norm) – Bij inhuur van een ZZP-er is een geldige VAR-verklaring aanwezig. (SA15, p.3-4)	- ⁶⁵	+ ⁶⁶	+ ⁶⁷	+	+	+ ⁶⁸
B10	CONTRACT ONDERTEKEND DOOR DAARVOOR BEVOEGD PERSOON Degene die de opdracht aangaat en ondertekent is bevoegd op grond van de budgethouderregeling/mandaatbesluiten. (professionele norm)	nvt ⁶⁹	+	+	- ⁷⁰	- ⁷¹	+

⁶⁰ Selectie is gemaakt op basis van beoordelingsmatrix.

⁶¹ Leidend in de keuze voor de kandidaat is de kennis en de expertise en hoe deze persoon in het team past.

⁶² Er zijn wel vooraf criteria vastgesteld, maar deze zijn bewust niet kenbaar gemaakt aan de opdrachtnemers omdat dit ten koste zou gaan van de creativiteit van de stedebouwkundige.

⁶³ Telefonisch of via mail afgehandeld.

⁶⁴ Winnaar schriftelijk bevestigd, afvallers telefonisch op de hoogte gebracht. (zie ingevulde vragenlijst)

⁶⁵ Er is geen ondertekend document.

⁶⁶ Een tweezijdige ondertekende akte, geen noodzaak voor VAR-verklaring.

⁶⁷ De offerte is getekend geretourneerd, geldige VAR-verklaring aanwezig.

⁶⁸ Een tweezijdige ondertekende akte, geen noodzaak VAR-verklaring.

⁶⁹ Omdat er geen getekend document is, is de beoordeling over de juistheid van de ondertekening niet van toepassing.

Nr.	Stappen inkoopproces gemeente Steenwijkerland Casus:	9	10	11	12	13	14
		O	W	O	W	O	W
B11	OPDRACHTGEVER-OPDRACHTNEMER RELATIE	+	?	+	+ ⁷²	+	+
	<ul style="list-style-type: none"> – Helder is wie als formele opdrachtgever functioneert, wie het aanspreekpunt is, wat probleemstelling en doel van de uitbesteding zijn, welke kwaliteitseisen worden gesteld, wat de prijs is en welk tijdpad daaraan verbonden is. – Er vindt geen tijd- of budgetoverschrijding plaats zonder dat hierover concrete afspraken zijn vastgelegd. – De gemeente maakt eenduidige afspraken over de duur en kosten van externe inhuur. De gemeente maakt eenduidige afspraken over te leveren diensten en de kwaliteit hiervan. (professionele norm)						
C	Begeleiden						
C1	AANBESTEDINGSDOSSIER Van elk inkoopproces moet door de verantwoordelijk budgethouder een dossier aangelegd worden. In dit dossier moeten minimaal de volgende stukken opgenomen worden: behoeftebepaling, kostenraming, aanbestedingsformulier bij opdrachten vanaf € 50.000,-, offerteaanvraag, afwijzingsbrieven (niet van toepassing bij enkelvoudige uitnodiging), ondertekende overeenkomst/opdrachtverstrekking. (SA1, p.16)	+/- ⁷³	+/- ⁷⁴	+/- ⁷⁵	+/- ⁷⁶	+	+ ⁷⁷

⁷⁰ De gemeentesecretaris had moeten tekenen. Dat is niet gebeurd.

⁷¹ De projectleider (extern) heeft getekend voor de opdracht. Normaal gesproken beheert de planeconoom het budget, maar deze was afwezig. Omwille van de tijd heeft de projectleider getekend.

⁷² Teamleider verantwoordelijk. Gewerkte uren worden gecontroleerd.

⁷³ Het contract is niet verifieerbaar in het dossier aangetroffen.

⁷⁴ Dossier bevat originele contract, sollicitatiebrief en taakomschrijving, geen aanbestedingsformulier, geen functie-eisen (gebeurde via e-mail, niet bewaard gebleven).

Nr.	Stappen inkoopproces gemeente Steenwijkerland Casus:	9	10	11	12	13	14
		O	W	O	W	O	W
C2	ONDERSTEUNING	+/- ⁷⁸	+/- ⁷⁹	+ ⁸⁰	+/- ⁸¹	+/- ⁸²	+ ⁸³
	<ul style="list-style-type: none"> – Bij de bepaling van de behoefte is de personeelsconsulent betrokken. (SA29) – Bij opdrachten tussen € 50.000,- en € 100.000,- wordt door de centrale adviesfunctie, aan de hand van het ingevulde aanbestedingsformulier, vooraf een toetsing uitgevoerd. (SA1, p.14) – Bij opdrachten vanaf € 100.000,- moet de centrale adviesfunctie verplicht om advies worden gevraagd. (SA1, p.14) 	i	p	p/i	p	i	p
C3	BETROKKENEN BIJ DE INKOOP	+	+	+	+	+	+
	<ul style="list-style-type: none"> – Afdelings specifieke inkoop vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het afdelingshoofd. (SA1, p.15) – Voor de uitvoering wijst het afdelingshoofd binnen de afdeling een budgethouder aan. (SA1, p.15) 						
D	Evalueren						
D1	TUSSENTIJDSE EVALUATIE Tijdens de uitvoering (na de opdrachtverlening) is beoordeeld en schriftelijk vastgelegd of de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden nagekomen, waarbij de kwaliteit van de uitvoering periodiek is gecontroleerd. (professionele norm)	+/- ⁸⁴	+/- ⁸⁵	+ ⁸⁶	+/- ⁸⁷	+ ⁸⁸	+/- ⁸⁹

⁷⁵ Het dossier bevat niet alle stukken van de start van het project als gevolg van noodzakelijke snelle acties en de overname van het project van een andere afdeling. Wel aanbestedingsformulier en contract.

⁷⁶ Dossier is gedeeltelijk aangelegd.

⁷⁷ Dossier bevat contract en offerte.

⁷⁸ Rol van de inkoopcoördinator is adviserend geweest; rol P&O niet bekend.

⁷⁹ Personeelsconsulent betrokken bij bepaling behoefte. Inkoopcoördinator is niet om advies gevraagd, terwijl inkoop wel geraamd is op € 100.000,-.

⁸⁰ Mondeling afgestemd met P&O-consulent.

⁸¹ P&O consulent. Rol van de inkoopcoördinator onbekend.

⁸² P&O consulent niet betrokken. Inkoopcoördinator wel om advies gevraagd.

⁸³ P&O consulent. Advies inkoopcoördinator formeel niet nodig.

⁸⁴ Hoewel niet schriftelijk vastgelegd, is tussentijds wel geëvalueerd en zijn waar nodig de afspraken/planningen bijgesteld.

Nr.	Stappen inkoopproces gemeente Steenwijkerland Casus: Type inhuur:	9 O	10 W	11 O	12 W	13 O	14 W
D2	EINDEVALUATIE Het geleverde eindproduct is op de vastgestelde kwaliteit beoordeeld en schriftelijk vastgelegd, bijvoorbeeld via een eindgesprek. (professionele norm)	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt ⁹⁰	+/- ⁹¹

⁸⁵ De mate van geschiktheid is in eerste instantie beoordeeld op basis van een te schrijven plan van aanpak. Vervolgens is gedurende het project de invulling van de werkzaamheden mondeling beoordeeld.

⁸⁶ Er zijn voortgangsrapportages aan de stuurgroep gestuurd.

⁸⁷ Er worden 'werkvoorraadgesprekken' gevoerd.

⁸⁸ Verantwoording meerwerk per e-mail. Verantwoording kwaliteit heeft periodiek in project- en stuurgroep plaats gevonden.

⁸⁹ Mondelinge evaluatie.

⁹⁰ Project loopt nog. Eindbeoordeling door project- en stuurgroep.

⁹¹ Beoordeling is gemaakt, maar niet schriftelijk vastgelegd.

Bijlage 4 Samenvatting audits

Naam casus	Type inhuur	Hoofdstuk 5				Hoofdstuk 6				Totaal (ongev.) volgens normen
		Aantal regels van toepassing ⁹²	Aantal regels (deels) conform uitgevoerd (+/- en +)	%	Afwijking/niet verifieerbaar (- en ?) betrekking op:	Aantal regels van toepassing ⁹³	Aantal regels (deels) conform uitgevoerd (+/- en +)	%	Afwijking/niet verifieerbaar (- en ?) betrekking op:	
Kwartiermaker	Opdracht	9	9	100%		4	2	50%	B5 en B9	Nee
Beleidsmedewerker	Werkzaamheden	9	7	78%	B1-3 en B2	5	3	60%	B5 en B11	Nee
Projectleider BAG	Opdracht	9	9	100%		5	5	100%		Ja
Bouwplantoetser	Werkzaamheden	10	10	100%		6	4	67%	B5 en B10	Nee
Opstellen masterplan De Schans	Opdracht	10	10	100%		6	5	83%	B10	Nee
Ondersteuning bedrijfsbureau	Werkzaamheden	6	6	100%		5	5	100%		Ja

⁹² Het betreft norm A2, A3, A4, B1, B2, B3, B4, B7, C1, C2 en C3. Afhankelijk van het gevolgde proces kunnen bij afzonderlijke casus minder normen van toepassing zijn. Voor de beoordeling zijn norm B1 en B3 samengenomen tot B1-3 en telt hierbij als één van toepassing zijnde regel.

⁹³ Het betreft norm B5, B8, B9, B10, B11, D1 en D2. Afhankelijk van het gevolgde proces kunnen bij afzonderlijke casus minder normen van toepassing zijn.

Rekenkamercommissie Steenwijkerland
t.a.v. de heer J. Reerink
Postbus 162
8330 AD STEENWIJK



behandeld door Marcel Koelewijn
afdeling CS
telefoon
ons kenmerk 1011-1-CS-MK
uw kenmerk
bijlagen

Steenwijk
(verzendsdatum)

Onderwerp Bestuurlijke reactie onderzoek "inhuur derden"

Geachte rekenkamercommissie,

met interesse hebben wij kennis genomen van uw rapport "inzicht in inhuur Steenwijkerland, onderzoek naar inhuur derden in de gemeente Steenwijkerland". Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om onze zienswijze op dit rapport kenbaar te maken.

Allereerst stellen wij vast dat het rapport de professionele aanpak weerspiegelt die wij hebben mogen ervaren gedurende het onderzoek. Een onderzoek dat in onze beleving heeft plaatsgevonden in een open en constructieve sfeer. Ook doet het ons genoegen dat de opmerkingen voortkomend uit het ambtelijk wederhoor zijn verwerkt in het eindrapport.

Voor de conclusies en aanbevelingen in het rapport geldt dat wij deze in het algemeen kunnen onderschrijven. Wij herkennen ons in uw constatering dat Steenwijkerland een stevige ontwikkeling heeft doorgemaakt ten aanzien van het beleid en uitvoering van inkoop en aanbesteden. Een proces dat nog voortduurt en waaraan met veel enthousiasme wordt gewerkt. Uw aanbevelingen ervaren wij dan ook als een waardevolle aanvulling op de verbeterstappen die al zijn gezet.

Onderstaand gaan wij op 4 aanbevelingen uit rapport nog meer specifiek in.

1) Rapporteer aan de raad over de omvang en reden van inhuur:

U stelt voor de inhuur van "werkzaamheden" en "opdrachten" te relateren aan het beleid van de gemeente en hierover aan de raad te rapporteren.

Deze aanbeveling volgen wij op door informatie over inhuur mee te nemen in het reeds in gang gezette proces van het optimaliseren van de informatievoorziening aan het management, college en de raad. Ook de relatie inzet middelen versus de realisatie van doelstellingen vormt een onderdeel van dit proces.

2) Creëer inzicht in de omvang, kosten en redenen voor “inhuur deren”:

U benoemt hier onder meer het inzicht in de bij inhuur “werkzaamheden” behorende formatieomvang en hoe deze zich verhoudt tot de ontstane vacature ruimte binnen de gemeente.

Wij tekenen hierbij aan dat er door ons jaarlijks, op basis van de begroting, afdelingsplannen inclusief capaciteitsplanningen worden gemaakt. Deze capaciteitsplanningen worden vervolgens opgeteld tot een capaciteitsplanning op organisatieniveau. Overschot en krapte in de beschikbare capaciteit van de afdelingen zijn op dat moment zichtbaar, evenals de mogelijkheden van personele uitruil tussen afdelingen.

3) Neem in het inkoop- en aanbestedingsbeleid een duidelijke verwijzing op naar de te volgen procedures:

In deze aanbeveling lezen wij dat procedures voor inhuur externen nader uitgewerkt moeten worden. Wij voegen hier graag het volgende aan toe.

Inhuur externen is een containerbegrip. Het begrip dekt een veelvoud van activiteiten en werkzaamheden die niet door ambtenaren in dienst van de gemeente Steenwijkerland worden uitgevoerd. Omdat het om een containerbegrip gaat is het niet mogelijk een allesomvattende procedure voor inhuur externen te schrijven. Het voornemen is dat in plaats daarvan de inkoopcoördinator en de P&O consultants gezamenlijk de inkoop 'inhuur externen' nader analyseren en indelen in segmenten conform onderstaand model:

Langdurig	Mobiliteit Besparen geld Structureel	Adviseurs Kosten geld Strategisch
	↑ raamcontracten Besparen tijd Piek en ziek	Kosten tijd Beschikbaarheid
Kortlopend	Algemene functies	Specialisten

Per segment zal een inkoop strategie en procedures uitgewerkt worden.

4) Draag er zorg voor dat, met name bij “werkzaamheden”, de inhuur vaker conform de vastgestelde richtlijnen gaat verlopen:

Hier wordt onder meer genoemd dat benadrukt moet worden dat de regels van inhuur van werkzaamheden onder de regels van het inkoop- en aanbestedingsbeleid vallen.

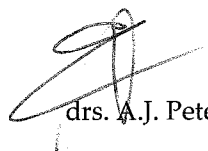
Wij onderkennen dat er in gevallen wordt afgeweken van de standaard procedures. Dit zijn echter bewuste en beargumenteerde keuzes. Wij zijn een pilot gestart waarbij aanbestedingen > € 100.000,- met voldoende lokaal aanbod niet nationaal openbaar maar meervoudig onderhands worden aanbesteed (vanzelfsprekend met inachtneming van het Europees drempelbedrag). Deze pilot is gestart in 2009. Voor 2010 geldt dat wij deze keuzes nog zorgvuldiger zullen vastleggen door middel van een stappenplan inhuur tijdelijk personeel. Een plan dat de juiste naleving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid door de afdeling borgt en tevens het vastleggen van gemotiveerde keuzes bij het afwijken op de standaard procedures regelt.

Afrondend staan wij nog stil bij het percentage inhuur zoals dat in het rapport wordt vermeld. Deze bedraagt volgens uw berekening over de eerste negen maanden van 2009 17,4%. Wij zijn verheugd te melden dat per 1 februari 2010 dit percentage is teruggebracht naar $\pm 10\%$. Een mooi resultaat van onze inspanningen in het verbetertraject van inkopen en aanbesteden.

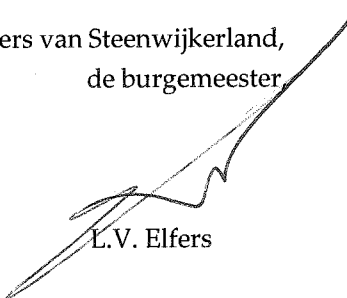
Tot zover onze reactie. Wij kunnen ons voorstellen dat u naar aanleiding van deze brief vragen heeft. In dat geval verzoeken wij u contact op te nemen met onze contactambtenaar, de heer Marcel Koelewijn.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Steenwijkerland,
de secretaris, de burgemeester,



drs. A.J. Peterson



L.V. Elfers

Naschrift rekenkamer

De rekenkamer is verheugd over de uitstekende ontvangst bij het college van zowel het onderzoek als het rapport inzake de inhuur van derden. Onafhankelijkheid van de rekenkamer is een groot goed, maar draagvlak bepaalt het rendement van het werk. Dat de aanbevelingen van de rekenkamer door het college gezien worden als een waardevolle aanvulling op de verbeterstappen die al gezet zijn, ziet de rekenkamer als een welkome opsteker. Belangrijker is dat het een extra impuls is om tot verdere verbetering van de werkwijze bij de inhuur van derden te komen.

De vier specifieke opmerkingen die het college verder maakt, ziet de rekenkamer als een andere toelichting die van nut is voor de bespreking in de gemeenteraad. Een inhoudelijke reactie van de zijde van de rekenkamer kan daarom achterwege blijven.

De rekenkamer is erkentelijk voor de prettige samenwerking bij het onderzoek.

Rekenkamercommissie Steenwijkerland,



Mr. J.G.M. Reerink, voorzitter.



Drs. E.I. Soeters.