

Gemeenteraad Barneveld

Barneveld, 25 juli 2008

Ons kenmerk:		verzonden op:	
Behandelend ambtenaar:	B. Does		
Doorkiesnummer:	830	e-mailadres:	b.does@barneveld.nl
Uw brief van:		met kenmerk:	
Bijlage(n):	3		
Onderwerp:	Terugblik onderzoek 'Inhuur van externen'		

Beste leden van de gemeenteraad,

De Rekenkamercommissies ViP¹ hebben in 2006 hun eerste rapport over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur van externen voor organisatie- en beleidsadvies aangeboden.

Op basis van dit onderzoek hebben de rekenkamercommissies een aantal aanbevelingen geformuleerd. Het college heeft in de bestuurlijke reactie op het rapport aangegeven hoe zij deze aanbevelingen zou overnemen. De gemeenteraad heeft ingestemd met deze bestuurlijke reactie.

De Rekenkamercommissies zijn dit voorjaar nagegaan in hoeverre de aanbevelingen daadwerkelijk zijn geïmplementeerd, door middel van:

- het bestuderen van beleidsdocumenten die zijn opgesteld sinds de afronding van het onderzoek;
- een schriftelijke reactie namens het college op de vraag van de rekenkamercommissie hoe de aanbevelingen zijn aangepast (dd. 3 juni);
- een interview met de ambtelijke organisatie voor een toelichting op de schriftelijke reactie.

Implementatie van de aanbevelingen door het college

De organisatie heeft aangegeven de aanbevelingen te hebben opgepakt op een aantal manieren:

1. Bij het vaststellen van het inkoopbeleid in 2007 is een aantal richtlijnen en checklisten opgesteld. De actieve toepassing van het inkoopbeleid wordt gefaciliteerd door onder andere het instellen van een Digitaal Aanbestedings Systeem, trainingen voor personeel en het bespreken van inkoopbeleid in het managementoverleg. Daarnaast zal in de toekomst een aanbestedingskalender voor Leveringen en Diensten worden bijgehouden (voor Werken

¹ Nog zonder de gemeente Zeewolde

Rekenkamercommissies ViP

bestaat deze reeds) zodat bijvoorbeeld volumebundeling plaats kan vinden. De organisatie geeft aan dat een accountantsonderzoek in 2008 in het kader van rechtmatigheid een over het algemeen positief oordeel velde over de inkoopdossiers.

De organisatie geeft zo uitvoering aan aanbeveling 1, 2 en 4.

2. De organisatie streeft naar het verder verbeteren van het beleid door
 - a. Kennisuitwisseling, onder andere door het formeren van Inkoopteams. De ervaringen zijn nog wisselend, mede door cultuuraspecten ('we hebben het altijd zo gedaan', 'inkoop wordt beschouwd als iets eigens'). De organisatie stelt momenteel een collegevoorstel op over deze inkoopteams.
 - b. Toepassen van een door de gemeente opgestelde Handreiking Projectfasering Europaproof, naar aanleiding van complexe projecten op het terrein van vastgoed en infrastructuur

Hiermee krijgen aanbeveling 3 en 6 vorm in de praktijk.

3. De organisatie geeft aan hoe zij specifieke aanbevelingen heeft opgepakt (aanbeveling 5,7,8):
 - a. correcte verantwoording van inhuur: de afdeling Financiën controleert op boeking van de inhuur conform het BBV
 - b. aandacht voor gebruik van dezelfde vraagstelling bij herhaling van klanttevredenheidsonderzoeken: de organisatie geeft hier in de schriftelijke reactie voorbeelden van
 - c. een aantal van de *best practices* zijn blijkens de schriftelijke reactie toegepast

Aandachtspunten voor de toekomst zijn volgens de rekenkamercommissie de cultuuromslag, actualisering van het beleid en integreren/ afstemmen van verschillende beleidsdocumenten. Ook zou het verstandig zijn om een evaluatie van het inkoopbeleid in te plannen.

Implementatie van aanbevelingen door de raad.

De rekenkamercommissies hebben in hun onderzoek de raad aanbevolen om expliciet haar verwachtingen kenbaar te maken over de informatievoorziening en daar indien nodig afspraken over te maken. Het college heeft voorgesteld om het toenmalige niveau van informatievoorziening te handhaven en de raad heeft daarmee ingestemd.

De rekenkamercommissies stellen dat het aan de raad is om deze keuze te maken. Maar ze benadrukken nogmaals dat de raad kaders kan opstellen over de informatievoorziening over bijvoorbeeld de inkoop van strategische producten (hoog financieel belang en hoog inkooprisico). Deze informatie kan worden opgenomen in de paragraaf Bedrijfsvoering van de begroting.

Conclusie

De organisatie heeft de acht aanbevelingen voor de inhuur van externen opgepakt. Er is een formeel inkoopbeleid vastgesteld. De implementatie van het beleid wordt actief gestimuleerd: dit is een continue proces. Het management signaleert dat het beleid actief wordt toegepast, maar nog niet altijd en door iedereen. Dit vereist een cultuuromslag, die wel al in gang is gezet maar die logischerwijs nog in ontwikkeling is. Aandachtspunt is het intern afstemmen van het beleid. Daarnaast dient volgens de rekenkamercommissies actief aandacht te worden besteed aan het tijdig aanpassen en evalueren van het beleid. Dit proces zou expliciet vorm dienen te krijgen.

Rekenkamercommissies ViP

De rekenkamercommissies merken op dat een aantal van de aanbevelingen over het aanbestedingsbeleid in de recent uitgevoerde quickscan ook relevant kunnen zijn voor het inkoopbeleid.

De Rekenkamercommissie sluit met deze brief het onderzoek naar de inhuur van externen definitief af.

Met vriendelijke groet,

De heer J.P.P. van Dort
Voorzitter rekenkamercommissies ViP+

Mevrouw B.C.J. Does
Secretaris rekenkamercommissies ViP+

Bijlagen:

1. Brief namens het college over de doorwerking van de aanbevelingen
2. Bestuurlijke reactie van het college op het rapport Inhuur van externen, met nawoord van de rekenkamercommissie
3. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen rapport Inhuur van externen.

Cc college van burgemeester en wethouders

Bijlage 1

Reactie van het college over de doorwerking van de aanbevelingen

Geachte mevrouw Does,

Hierbij de beantwoording op uw vragen, die u gesteld heeft in uw brief. We hebben de antwoording toegespitst op de 8 aanbevelingen die u eerder aan ons heeft gedaan.

1. *Leg richtlijnen vast voor de inhuur van externen voor organisatie- en beleidsadvies of stel hiervoor hulpmiddelen op.*

De Nota Inkoopbeleid Leveringen en Diensten is in januari 2007 door het college van B&W vastgesteld. Inhuur van externen valt onder de inkoop van 'diensten'. Deze nota wordt in de praktijk toegepast. Als hulpmiddel is een digitaal aanbestedingssysteem met voorbeelddocumenten in gebruik genomen.

2. *Als de markt voor adviseurs verbetert, loopt de gemeente meer risico voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van inhuur.*

In de Nota voor Leveringen en Diensten is vastgelegd dat concurrentie tussen marktpartijen gesteld moet worden bij inkooptrajecten met een waarde groter dan 10.000 Euro. Door de tarieven van minimaal twee offertes met elkaar te vergelijken, vermindert het risico zoals genoemd in de vraagstelling. Het bewustzijn is hoger en de opdrachten worden scherper geformuleerd. Soms wordt er bewust afgeweken van het beleid om praktische redenen.

3. *Stimuleer de overdracht van kennis en ervaring tussen afdelingen, afdelingshoofden en projectleiders.*

In 2007 is een aantal inkoopteams geformeerd, met als doel professioneler inkopen, volumebundeling en kennisverspreiding. Ervaringen wat betreft de werkzaamheid van de inkoopteams wisselen. In het afgelopen jaar zijn er diverse informatiebijeenkomsten geweest waarin de Nota, het digitaal aanbestedingssysteem en het contractbeheerssysteem zijn gepresenteerd. Verder heeft er een inkooponderzoek plaatsgevonden door een extern bureau WinAdvies, hebben 14 medewerkers van verschillende afdelingen binnen de gemeente een inkoopcursus gevolgd en wordt "inkoop" als onderwerp regelmatig besproken in het managementoverleg. De ervaring met kennisuitwisseling tussen afdelingen is echter nog beperkt en kan nog verder verbeterd worden.

4. *Zorg voor een uitgebreidere dossiervorming.*

In de Nota Inkoopbeleid Leveringen en Diensten is een apart hoofdstuk opgenomen betreffende de verplichting tot het vormen van inkoopdossiers bij aanbestedingen boven de 10.000 Euro. Daarnaast is er veel over dossiervorming gesproken in het managementoverleg. De afdelingen zijn zelf verantwoordelijk voor het naleven van de richtlijn, de accountant toetst de naleving in het kader van rechtmatigheid. Over de jaarrekeningen 2006 en 2007 heeft de gemeente de rechtmatigheidsverklaring gekregen. Aanbestedingen en dossiervorming maken onderdeel uit van het rechtmatigheidsonderzoek. Ons beeld is dat de dossiervorming in de afgelopen jaren verbeterd is, maar dat we er nog niet zijn. Daarom blijft dit onderwerp in onze aandacht.

5. *Zorg bij meerjarige klanttevredenheidsonderzoeken dat deze zoveel mogelijk op soortgelijke wijze worden uitgevoerd.*

Bij onderzoeken met een meerjarig en repeterend karakter, worden de vragen in de kern niet gewijzigd, zodat de uitslagen te vergelijken zijn met de voorgaande onderzoeken. Als voorbeeld te noemen zijn de onderzoeken "de staat van de gemeente" en de "veiligheidsmonitor" die op soortgelijke wijze zijn uitgevoerd.

Rekenkamercommissies ViP

6. *Leg de link met projectmatig werken.*

Met ingehuurde derden maken we duidelijke afspraken over de inhoud van de opdracht, het begin en eind, we monitoren de voortgang en na afloop wordt de doelmatigheid geëvalueerd.

7. *Vergroot het inzicht door een juiste verantwoording conform BBV*

Inmiddels wordt er juist geboekt door de budgethouders, bovendien oefent afdeling financiën hierop controle uit en corrigeert daar waar nodig. De gemeente heeft geen problemen met boeking conform BBV.

8. *Maak gebruik van best practices.*

De bestuurlijke reactie van 2006 is nog steeds van toepassing:

'We nemen de aanbevelingen ter harte. Sommige passen we al toe, anderen zullen we overwegen en enkele zijn niet van toepassing.'

Hieronder vindt u in de rechterkolom onze reactie op de vraag in hoeverre de gemeente de meer concrete aanbevelingen in uw rapport heeft overgenomen.

Fase 1 Vaststellen noodzaak en opdracht inhuren externen	
Laat afdelingen/medewerkers met weinig ervaring op het gebied van inhuren, begeleiden door medewerkers met veel ervaring (sparringpartner) of benoem intern een ervaren medewerker als centrale vraagbaak. Kijk welke rol de inkoopcoördinator kan spelen.	Deden we al
Kijk naar de mogelijkheden voor inhuren op de routinematige klussen zodat de eigen medewerkers zich bezig kunnen houden met de nieuwe ontwikkelingen. (Leusden)	N.v.t.
Maak een checklist van mogelijke risico's en randvoorwaarden, en verbeter die al naar gelang de eigen leerervaringen.	Nee
Fase 2 Selectie van externe bureau	
Oriënteer je vooraf op de prijs (de laagste aanbieder hoeft niet perse de laagste prijs van de markt te bieden). Ook bij de laagste aanbieder zijn er mogelijkheden tot prijsonderhandelingen.	Ja
Voer offertebeoordelingen uit met meer personen. Dit waarborgt de integriteit en hiermee ook de doeltreffendheid. Ook omdat in de interviews is aangegeven dat subjectieve factoren (klikt het met de persoon) een rol spelen.	Ja
Fase 3 Contractering	
Kijk hoe de kennis en expertise intern kan worden behouden, maak bijvoorbeeld afspraken over overdrachtsprotocollen of opleidingen van eigen medewerkers. (Leusden)	N.v.t.
Werk met eigen inkoopvoorwaarden in plaats van de algemene voorwaarden van een opdrachtnemer te accepteren. In drie ViP-gemeenten zijn deze inmiddels vastgesteld. (Barneveld, Nijkerk, Scherpenzeel)	Deden we al
Neem ontbindende voorwaarden op over het leveren van een wanprestatie. Het in de overeenkomst opnemen van een ontsnapingsclausule beschermt de opdrachtgever niet alleen, het externe bureau kan bij een (tussentijdse) beëindiging van de overeenkomst ook aansprakelijk worden gesteld.	Deden we al
Leg goed vast wat de gemeente zelf doet en wat het externe bureau doet (dit gebeurt wel in alle gemeenten, maar niet altijd). Maak hierbij ook gebruik van eigen leerervaringen.	Ja
Leg een database van tarieven aan.	Nee
Fase 4 Bewaking uitvoering werkzaamheden	
Spreek met het externe bureau af dat zij schriftelijke verslagen aanleveren van overleggen (hetzij losse verslagen, hetzij logboeken).	Ja
Maak afspraken over op te leveren tussenproducten (dit gebeurt wel in alle gemeenten,	Deden we al

Rekenkamercommissies ViP

maar niet altijd).	
Fase 5 Beoordelen eindresultaat	
Wissel ervaringen uit tussen afdelingen en tussen gemeenten: zowel succes- als faalfactoren.	Beperkt binnen de gemeente
Eén gemeente heeft een vakberaad voor projectleiders ingesteld, waardoor op termijn een pool van ervaren interne projectleiders ontstaat. Een neveneffect is dat zo minder vaak externe projectleiders hoeven te worden ingehuurd. (Leusden)	N.v.t.
Evalueer de opdrachten achteraf en stel intern een oordeel vast over het resultaat.	Incidenteel

Mocht u nog vragen hebben, voel u dan vrij om contact op te nemen met onderstaande contactpersoon.

Met vriendelijke groet,
namens burgemeester en wethouders,

M.F.M. Rutten
hoofd afdeling Facilitaire Dienstverlening

Bijlage 2

Bestuurlijke reactie college op het rapport Inhuur van externen

Uw eindrapport inzake de inhuur van externen binnen de gemeente Barneveld hebben wij ontvangen. Op basis van de gemeentespecifieke conclusies (pagina's 10-11 van het eindrapport) zijn wij verheugd dat de resultaten van onze inhuur over het algemeen als doeltreffend en grotendeels als rechtmatig en doelmatig worden beoordeeld.

In het algemeen herkennen wij uw conclusies en aanbevelingen. Graag reageren we op de gedane aanbevelingen voor het college van B & W (pagina 16-7):

1. *Leg richtlijnen vast voor de inhuur van externen voor organisatie- en beleidsadvies of stel hiervoor hulpmiddelen op.*

Deze aanbeveling nemen we mee bij invoering van de inkoopnota. Daarnaast zullen we nadrukkelijk het gebruik van onze inkoopvoorwaarden stimuleren.

2. *Als de markt voor adviseurs verbetert, loopt de gemeente meer risico voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van inhuur.*

Wij onderkennen het genoemde risico en zullen met name op het gebied van tarieven alert zijn door offertes te vergelijken met tarieven uit het verleden en altijd meerdere offertes aan te vragen.

3. *Stimuleer de overdracht van kennis en ervaring tussen afdelingen, afdelingshoofden en projectleiders.*
Op het gebied van doorlichtingen van afdelingen maken wij reeds gebruik van de ervaringen uit het verleden. Zodra de inkoopnota gereed is, gaan wij door de inzet van inkoopteams ook de ervaring uitwisselen op het gebied van inhuur.

4. *Zorg voor een uitgebreider dossiervorming.*

Van belang is dat we bij dossiervorming aansluiten op onze (nog in te voeren) inkoopnota (zie punt 1). Daarnaast bewaken we de naleving van de richtlijnen.

5. *Zorg bij meerjarige klanttevredenheidsonderzoeken dat deze zoveel mogelijk op soortgelijke wijze worden uitgevoerd.*

Ook al is dit onderwerp niet specifiek onderzocht bij onze gemeente, realiseren wij ons het belang ervan.

6. *Leg de link met projectmatig werken.*

We nemen deze aanbeveling mee, zodra zich een inhuur van externen voordoet die te beschouwen is als een project.

7. *Vergroot het inzicht door een juiste verantwoording conform BBV*

Deze aanbeveling wordt overgenomen door de foutieve boekingen met de betrokken medewerkers te bespreken en ze te wijzen op de noodzaak en het nut van goede verantwoording van kosten. Ook bespreking in een afdelings- of teamoverleg is nodig om de kennis en ervaring te delen.

8. *Maak gebruik van best practices.*

We nemen de aanbevelingen ter harte. Sommige passen we al toe, anderen zullen we overwegen en enkele zijn niet van toepassing.

Toevoeging

De bewaking van de invoering/benutting van deze aanbevelingen loopt via de controller en zo nodig via de directeur bedrijfsvoering.

Onze reactie op de aanbeveling voor de gemeenteraad en het college van B & W (pagina 18) is als volgt:

1. *Maak helder wat de verwachtingen zijn van gemeenteraad en van college over de informatievoorziening.*

In de geest van de kaderstellende en controlerende rol van de raad, stellen wij voor het huidige niveau van informatievoorziening te continueren. Verantwoording vindt plaats via berap en rekening.

Dit sluit ook aan bij het concept coalitieakkoord 2006-2010.

Rekenkamercommissies ViP

Nawoord rekenkamercommissies

De rekenkamercommissies danken het college voor hun reactie. Wij zijn benieuwd hoe het inkoopbeleid zich verder ontwikkelt. Uitgaande van de constructieve reactie, verwachten de rekenkamercommissies dat onze aanbevelingen daarbij worden meegenomen. Zoals ook beschreven in ons onderzoeksprotocol, zullen wij op termijn (van één tot anderhalf jaar) bij u terugkomen op de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen.

Bijlage 3

Samenvatting en conclusies rapport Inhuur van externen.

1. Samenvatting

De Rekenkamercommissies ViP hebben onderzoek gedaan naar de inhuur van externen in 2004-2005 door de zes ViP-gemeenten Barneveld, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg. Het onderzoek richt zich op de inhuur van externen voor organisatie- en beleidsadvies. De ViP-gemeenten huren met enige regelmaat externe adviseurs in. De frequentie en aard van de inhuur verschillen per gemeente. Het doel van het onderzoek is na te gaan in hoeverre voorwaarden binnen de organisaties aanwezig zijn, of in voorbereiding zijn, om te komen tot een doelmatige en doeltreffende inzet van externen. Het onderzoek is tevens gericht op het in kaart brengen van leereffecten. De Rekenkamercommissies stellen nadrukkelijk dat het niet hun bedoeling is om de inzet van externen als zodanig ter discussie te stellen. Het inhuren van derden kan zeer kosteneffectief zijn en is met enige regelmaat zelfs noodzakelijk wanneer specifieke expertise niet intern beschikbaar is.

De Rekenkamercommissies zien drie leereffecten in het onderzoek. Gemeenteraden krijgen inzicht in de aard en omvang van inhuur van externen; hierover is bij gemeenteraden niet altijd even veel bekend. Gemeenteraden krijgen inzicht in de mate waarin bij het inhuurproces wordt voldaan aan de criteria van doelmatigheid en doeltreffendheid. Voorts zijn er plannen om in de toekomst in ViP-verband samen te werken op het terrein van inkoop. De resultaten van dit onderzoek kunnen hierbij mogelijk worden ingezet.

Definities en afbakening

Onder 'doeltreffendheid' wordt verstaan de mate waarin de externe inzet leidt tot de beoogde effecten van deze inhuur (heeft de gemeente ermee bereikt wat haar voorafgaand aan de inhuur voor ogen stond). Onder 'doelmatigheid' wordt verstaan de mate waarin de inhuur van externen heeft bijgedragen aan het bereiken van de nagestreefde beleidsdoelen tegen zo gering mogelijke inzet van middelen.

Het onderzoek heeft zich alleen gericht op de inhuur van organisatie- en beleidsadvies. Onder 'organisatieadvies' verstaan we adviezen gericht op besturings- en managementvraagstukken, veranderkundige vragen en implementatievragen. Onder 'beleidsadvies' verstaan we inhoudelijke adviezen die gericht zijn op het ondersteunen bij het maken van beleidsmatige/ budgettaire keuzes, daar waar de gemeente (B&W, gemeenteraad) daadwerkelijk een keuzemogelijkheid heeft.

De Rekenkamercommissies hebben de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het inhuur-*proces* onderzocht. We geven geen inhoudelijk oordeel over het eindresultaat van de inhuur². De probleemstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

'Zijn er binnen de afzonderlijke ViP-gemeenten voldoende waarborgen om te komen tot een doelmatige en doeltreffende inzet van externe krachten en op welke wijze worden de gemeenteraden hierover geïnformeerd?'

² Een inhoudelijke beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de eindresultaten van de inhuur zou een zeer intensief onderzoek inhouden. Dit is gezien de capaciteit van de Rekenkamercommissies niet haalbaar.

Rekenkamercommissies ViP

Deze probleemstelling is uitgewerkt in vijf onderzoeksvragen die bij de conclusies per gemeente beantwoord worden.

Twee andere aspecten die in het onderzoek zijn meegenomen zijn rechtmatigheid en de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Het aspect 'rechtmatigheid' wordt meegenomen voor zover het gemeentelijke afspraken betreft: we hebben gekeken of gemeentelijke procedures over de inhuur van externen (voorzover aanwezig) in de praktijk ook worden nagekomen.

In het onderzoek hebben de Rekenkamercommissies ook getracht een globaal beeld te verkrijgen van de omvang van de inhuur van organisatie en beleidsadvies over een jaar (onderzoekperiode september 2004-september 2005).

Onderzoeksaanpak

Omdat uit het vooronderzoek is gebleken dat de gemeenten zelf weinig richtlijnen kennen voor de (doelmatigheid en doeltreffendheid van de) inhuur van externen, hebben de Rekenkamercommissies bij het opstellen van het normenkader gebruik gemaakt van literatuuronderzoek.

De Rekenkamercommissies hebben per gemeente algemene informatie opgevraagd over de inhuur van externen (procedures en richtlijnen). Vervolgens zijn per gemeente diverse algemene interviews gehouden. Ook is gemeenten gevraagd om een overzicht van cases van inhuur van organisatie- en beleidsadvies die zijn afgerond in de periode september 2004-september 2005. Per gemeente is voor één of meer cases op basis van dossierstudie en interviews in kaart gebracht hoe de procedure is verlopen. Dit is getoetst aan het normenkader van de Rekenkamercommissies.

In het onderzoek is ook onderzocht of er richtlijnen bestaan voor de informatievoorziening over inhuur van externen aan de gemeenteraad. De Rekenkamercommissies hebben raadsleden schriftelijk vragen voorgelegd over hun informatiebehoefte en de feitelijke informatievoorziening met betrekking tot de inhuur van externen.

De Rekenkamercommissies hebben tot slot op twee niveaus gekeken naar vergelijkingsmogelijkheden: een vergelijking tussen de zes ViP-gemeenten onderling en een vergelijking met uitkomsten van onderzoek naar dit onderwerp door andere Rekenkamercommissies.

Tabel 1 Normenkader proces van inhuur

Fase	Algemene normen (te zetten stappen in het proces om doelmatigheid en doeltreffendheid te waarborgen)
1. Vaststellen noodzaak en opdracht inhuur externen	Doeltreffendheid a. Vaststellen probleem b. Benoemen probleemeigenaar c. Vaststelling noodzaak van inhuur d. Vaststelling opdracht e. Vaststelling implementatie f. Vaststelling risico's g. Vaststelling randvoorwaarden Doelmatigheid h. Vaststellen budget /dekking
2. Selectie van externe bureau	Doelmatigheid a. Marktoriëntatie b. Concurrentiestelling

Rekenkamercommissies ViP

	Doeltreffendheid en doelmatigheid c. Offertebeoordeling en motivatie keuze d. Afspraken inzake waarborgen integriteit opdrachtverlener
3. Contracteren	Doeltreffendheid a. Duidelijke opdrachtverlening b. Definiëring rol en taak van opdrachtgever en opdrachtnemer c. Vastleggen procesbewaking d. Ontbindende voorwaarden
4. Bewaking uitvoering werkzaamheden	Doeltreffendheid a. Bewaking prestaties, doorlooptijd (en begroting/boeking) b. Bewaking afwijkingen van de opdracht (welke afwijkingen en welke redenen daarvoor?) en vastlegging daarvan c. Frequente en goede communicatie tussen opdrachtgever-opdrachtnemer d. Tussentijdse evaluaties
5. Beoordelen eindresultaat	Doeltreffendheid a. Voldaan aan de opdracht b. Werkzaamheden hebben plaatsgevonden binnen budget c. Vaststellen benutting van de resultaten d. Vaststellen van mate waarin doelen/ oplossingen worden bereikt e. Vaststellen meerwaarde van de inhuur t.o.v. eigen uitvoering f. Evaluatie

2. Conclusies

We geven eerst de algemene conclusies uit het onderzoek weer. Dit zijn conclusies die voor alle onderzochte gemeenten gelden. We nemen daarbij de vijf onderzoeksvragen als ordenings-principe. Alleen ten aanzien van de aard en omvang van inhuur maken we een onderscheid in een vergelijking tussen Barneveld, Leusden en Nijkerk enerzijds (meerdere cases van inhuur) en Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg anderzijds (één geval van inhuur). In 2.2 gaan we in op de gemeentespecifieke conclusies. In 2.3 komt de vergelijking tussen de ViP-gemeenten en een vergelijking met andere gemeenten aan bod.

2.1 Algemene conclusies

1. Wat is de omvang van het bestede budget aan inhuur van externen?(sept 2004-sept 2005)

- De gemeenten Barneveld, Leusden en Nijkerk hebben gegevens aangeleverd over de inhuur van organisatie- en beleidsadvies gedurende de onderzoeksperiode. De omvang van de inhuur voor organisatie- en beleidsadvies bedraagt ca. 480.000 euro in Barneveld, ruim 500.000³ euro in Leusden en ca. 365.000 euro in Nijkerk.

- De gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg hebben aangegeven dat zij geen gebruik hebben gemaakt van organisatie- en beleidsadvies, behalve de inhuur voor een klanttevredenheidsonderzoek. De Rekenkamercommissies hebben besloten deze opdracht te onderzoeken om zo inzicht te krijgen in het proces, en omdat bij deze opdracht wellicht een vergelijking mogelijk is tussen de drie gemeenten.

³ Waarvan zo'n 300.000 euro voor de Visie 2010-projecten worden ingezet, die budgetneutraal dienen te worden uitgevoerd.

Rekenkamercommissies VIP

- Om de gegevens die de gemeenten hebben aangeleverd over de omvang van de inhuur globaal te toetsen, is per gemeente een overzicht opgevraagd van de boeking van de kosten van de inhuur van derden. Uit de verkregen informatie is gebleken dat de inhuur van organisatie- en beleidsadvies niet altijd op de correcte kostencategorie wordt geboekt.

2. Waaruit bestaan het beleid en de procedures binnen de gemeentelijke organisaties voor de inhuur van externen? In hoeverre zijn deze gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur?

- De zes gemeenten kennen nauwelijks formeel (schriftelijk vastgelegd) beleid voor de inhuur van externen voor organisatie- en beleidsadvies. De Rekenkamercommissies merken hierbij op dat het ontbreken van formeel beleid nog niet wil zeggen dat de uitvoering niet goed verloopt. Binnen een organisatie kan zich ook effectief informeel beleid ontwikkelen.
- Daarnaast stellen de Rekenkamercommissies dat het ontwikkelen van formeel beleid ook bepaald wordt door de mate en omvang van de inhuur. In Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg is deze inhuur voorzover na te gaan minimaal.

3. In hoeverre wordt het gemeentelijk beleid en de voorgeschreven procedures betreffende het inhuren van externen ook gevolgd in de praktijk? In hoeverre leiden het gemeentelijke beleid en procedures in de praktijk tot een doelmatige en doeltreffende inhuur van externen?

- Zoals eerder is opgemerkt kennen de gemeenten nauwelijks formeel beleid voor de doeltreffende en doelmatige inhuur van externen voor organisatie- en beleidsadvies. De gemeenten die vaker met inhuur te maken hebben (Barneveld, Leusden, Nijkerk) kennen wel enig informeel beleid of patronen in handelingswijzen om de doeltreffendheid en doelmatigheid te waarborgen. Risico bij deze informele waarborging is dat de uitvoering erg persoonsafhankelijk wordt. Afdelingen of medewerkers met weinig ervaring lopen de kans in valkuilen te stappen.
- Uit de algemene interviews en de casestudy's is gebleken dat het inhuurproces aan de meeste door de Rekenkamercommissies gehanteerde normen voldoet. Maar niet alle stappen hebben een expliciete plaats in het inhuurproces, noch wordt daar altijd iets over vastgelegd.
- De inhuur van externen is in de onderzochte cases doeltreffend geweest in de zin dat de resultaten van de inhuur ook door de gemeenten naar tevredenheid zijn gebruikt.
- De inhuur van externen vond in de onderzochte cases meestal maar niet altijd doelmatig plaats. Niet altijd worden meerdere offertes aangevraagd, vooraf informatie opgevraagd over richtprijzen of over prijzen onderhandeld.
- Het ontbreken van een formeel beleid leidt ertoe dat inhuurprocessen binnen een gemeente verschillend worden gedocumenteerd, en niet alle stappen terug te vinden zijn.

4. Welke informatiebehoefte over de inhuur van externen hebben de gemeenteraden?

- Geen algemene conclusie.

Rekenkamercommissies ViP

5. Op welke wijze worden de gemeenteraden op dit moment geïnformeerd over de inhuur van externen en de resultaten hiervan?

- De gemeenten kennen geen richtlijnen voor de informatievoorziening over inhuur aan de gemeenteraad. Alleen in de gemeente Scherpenzeel zijn hierover twee bepalingen opgesteld.

Tot slot

De Rekenkamercommissies hebben alleen de inhuur van organisatie- en beleidsadvies onderzocht. De Rekenkamercommissies verwachten dat de conclusies voor een groter deel van de inhuur hun waarde kunnen bewijzen.

2.2 Gemeentespecifieke conclusies

BARNEVELD

In de gemeente Barneveld zijn vijf algemene interviews gehouden en zijn drie cases nader onderzocht met dossieronderzoek en aanvullende interviews.

Aard en omvang

- De omvang van de inhuur van organisatie- en beleidsadvies bedraagt in de onderzoeksperiode september 2004-september 2005 ca. 480.000 euro en vindt plaats in diverse sectoren.
- De gemeentelijke organisatie maakt zelf geen gebruik van interne rapportages over de omvang en de aard van de inhuur van externen voor organisatie- en beleidsadvies.
- Tijdens het onderzoek van de rekenkamercommissie is geconstateerd dat de gemeente de inhuur van externe deskundigheid op verschillende economische kostencategorieën verantwoordt. Dit strookt niet met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Ministeriele regeling BZK, 6 februari 2003).

Beleid

- De gemeente Barneveld kent geen formeel beleid voor een doeltreffende en doelmatige inhuur van organisatie- en beleidsadvies. Er bestaat informeel beleid voor de inhuur van interim-managers en voor de inhuur voor de jaarlijkse doorlichtingen van afzonderlijke afdelingen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid in het inhuurproces

- De meeste normen die de Rekenkamercommissies hebben vastgesteld als waarborg in het inhuurproces voor doeltreffendheid en doelmatigheid krijgen volgens de algemene interviews in de praktijk wel gestalte, maar deels informeel (mondeling/ ongedocumenteerd).
- Bij de casestudies komt het volgende beeld naar voren: over het geheel genomen is bij één opdracht van inhuur aan vrijwel alle normen voldaan, bij één opdracht is niet voldaan aan de doelmatigheidsnormen en bij één opdracht kunnen niet alle normen worden beoordeeld omdat de projectleider niet meer werkzaam is bij de gemeente. De documentatie over deze opdracht is gebrekkig.
- De resultaten van de inhuur worden over het algemeen wel als doeltreffend beoordeeld: de uitkomsten hebben tot resultaat geleid.

Rekenkamercommissies ViP

Rechtmatigheid in het inhuurproces

- De gemeente Barneveld kent sinds 1 januari 2005 één richtlijn voor inhuur van diensten, namelijk ten aanzien van de tekeningsbevoegdheid. Deze is in twee gevallen nageleefd. Eén case valt nog onder de oude budgethoudersregeling met uitgebreidere bepalingen: deze zijn niet allemaal nageleefd.

Actuele ontwikkelingen

- De gemeente is momenteel bezig met het ontwikkelen van een inkoopbeleid. Hierin worden waarborgen opgenomen die ook de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inhuur van organisatie- en beleidsadvies ten goede komen.

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

- Binnen de gemeenteraad verschillen de fracties van mening over de informatie-voorziening over de inhuur, zowel over de huidige informatievoorziening (krijgt men momenteel wel of geen informatie) als over de gewenste informatiebehoefte. Drie van de vijf fracties die de vragenlijst hebben ingevuld, geven aan dat de raad zich in het duale stelsel niet bezig moet houden met de inhuur van externen.

2.3 Vergelijking met andere gemeenten

Vergelijking tussen de ViP-gemeenten

De resultaten van het onderzoek geven ons inziens geen aanleiding te komen tot een vergelijking tussen de ViP-gemeenten onderling. De uitkomsten komen op hoofdlijnen overeen en verschillen zijn te verklaren uit verschil in grootte tussen de gemeenten.

Vergelijking met andere gemeenten

Het onderwerp van inhuur van externen staat zowel op rijksniveau als bij vele gemeenten in de belangstelling. Dit onderwerp komt dan ook voor in de top vijf van onderzochte onderwerpen van lokale rekenkamercommissies in het land. Hoewel de opzet van de onderzoeken wel verschilt, komen uit de meeste onderzoeken op hoofdlijnen een aantal vergelijkbare conclusies naar voren. Om de uitkomsten van dit onderzoek in enig perspectief te plaatsen, hebben de Rekenkamercommissies gekeken of de uitkomsten van dit onderzoek afwijken dan wel overeenkomen met andere rekenkameronderzoeken.

De Rekenkamercommissies hebben gekeken naar onderzoek van de Rekenkamercommissies Utrecht, Amersfoort, Venlo, Rheden en Moerdijk. Ondanks het schaalverschil tussen de gemeenten zien we een aantal conclusies bij deze onderzoeken terug:

- Gemeenten hebben voor inhuur van externen weinig beleid ontwikkeld. Als er wel beleid bestaat, is dit niet altijd bekend binnen de organisatie.
- Door het ontbreken van beleid krijgt het inhuurproces in de praktijk wisselend vorm (afhankelijk van de persoon) en gaat de inhuur gepaard met risico's.
- Het inhuurproces wordt vaak niet goed gedocumenteerd. Daarom is niet goed te achterhalen of het doeltreffend en doelmatig is verlopen.