

Rekenkamercommissies ViP+

**P/a Gemeente Barneveld
Postbus 63
3770 AB Barneveld
Tel: 0342 – 495 911**

Gemeenteraad Nijkerk
Postbus 1000
3860 BA NIJKERK

Barneveld, 7 mei 2008

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

Beste leden van de gemeenteraad,

De Rekenkamercommissies ViP (nog zonder Zeewolde) hebben in 2006 hun eerste rapport aan u aangeboden over de inhuur van externen. Het onderzoek richtte zich op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur van externen voor organisatie- en beleidsadvies.

Op basis van de onderzoeksbevindingen en de conclusies die daaruit zijn getrokken, hebben de Rekenkamercommissies een aantal aanbevelingen geformuleerd. Bij de behandeling van het rapport in de commissie Algemeen Bestuur en Middelen en in de raadsvergadering heeft het college aangegeven dat zij de aanbevelingen wil realiseren dan wel dat deze gerealiseerd zijn in het nieuwe inkoopbeleid.

De Rekenkamercommissie heeft het college gevraagd om aan te geven in hoeverre de aanbevelingen inmiddels zijn doorgevoerd. Wij hebben hierover een brief ontvangen (dd. 10 april). In een gesprek is de brief toegelicht door de ambtelijke organisatie. In onderstaande staan de bevindingen van de rekenkamercommissie.

De organisatie was gedurende het onderzoek bezig met het ontwikkelen van een inkoopbeleid, welke is vastgesteld in april 2006. In dit inkoopbeleid is een aantal aanbevelingen van de rekenkamercommissie aanwezig, zoals:

- het opstellen van richtlijnen (aanbeveling 1)
- het uitwisselen van kennis en ervaring, in bijvoorbeeld in Inkoopteams (aanbeveling 3)

Na afronding van het onderzoek door de rekenkamercommissie heeft de inkoopcoördinator het nieuwe inkoopbeleid en de aanbevelingen van de rekenkamercommissie naast elkaar gelegd. Dit heeft nog geleid tot een enkele aanpassing. Verder is naar aanleiding van het bovengenoemde gesprek aangegeven dat de aanbeveling over de registratie van de kosten van inhuur is overgenomen (aanbeveling 7).

Het komende jaar komt bij de verdergaande implementatie van het inkoopbeleid (een continue proces) onder andere aan bod:

- het opstellen van checklisten (aanbeveling 1)
- aandacht voor de dossiervorming (het inkoopproces komt beschikbaar via intranet, waarbij de verschillende processtappen staan uitgewerkt. (aanbeveling 4)

De organisatie geeft verder aan dat het nieuwe inkoopbeleid door de inkoopcoördinator actief onder de aandacht is en wordt gebracht bij bijvoorbeeld afdelingsoverleggen (aanbeveling 8).

De meer algemene aanbeveling over projectmatig werken (aanbeveling 6) heeft niet geleid tot een formeel beleid voor projectmatig werken in de gemeente, maar de principes van projectmatig werken worden in de praktijk wel toegepast.

Tot slot is aangegeven dat de organisatie voornemens is om het inkoopbeleid te evalueren, maar is nog in afwachting van nieuwe landelijke regelgeving over aanbestedingen.

Conclusie

De rekenkamercommissie concludeert dat de aanbevelingen in merendeel zijn terug te vinden in (de implementatie van) het inkoopbeleid, dan wel het komende jaar worden verwerkt. . 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 van 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 van het rapport Inhuur van externen.

Bijlage 1

Reactie van het college over de doorwerking van de aanbevelingen

10 april 2008

Geachte mevrouw Does,

In antwoord op uw brief van 20 december 2007 informeer ik u namens het college als volgt.

Min of meer samenvallend met het onderzoek van uw rekenkamercommissie is in onze gemeente een nadere regeling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid tot stand gekomen. Die regels zijn ook van toepassing op het inhuren van externe bureau's e.d. ten behoeve van beleidsadvisering. Specifieke notities over dat onderwerp zijn de afgelopen jaren niet gemaakt.

Nieuwe kaderstelling

De kaderstelling op het gebied van inkoop en aanbesteding is vervat in de volgende stukken, die in februari 2006 door het college zijn vastgesteld.

- Nota aanbestedingsbeleid & Projectrealisering (Nota AB & PR)
- Algemene Inkoopvoorwaarden (AIV) gemeente Nijkerk

De raad is hierover bij brief van 4 april 2006 geïnformeerd en de stukken zijn geplaatst op de gemeentelijke website.

In de Nota AB & PR zijn alle zaken beschreven die een relatie hebben met het gemeentelijke inkoopbeleid, zowel voor "Werken", "Diensten" en "Leveringen". Het biedt de medewerkers handvatten voor het doelmatig en rechtmatig uitvoeren van inkoopactiviteiten. Alle aanbestedingsprocedures staan hierin beschreven van Enkelvoudig onderhands (EVO), Meervoudig onderhands (MVO), (Nationaal) Openbaar en Europees. Een belangrijke afspraak in dit verband is dat elke aanbesteding, vanaf MVO, middels een zgn. "Meldingsformulier" moet worden aangemeld bij inkoop. Hierop zijn de aard en omvang van de aanbesteding, de keuze van aanbestedingsprocedure alsmede de motivatie m.b.t. "zelfdoen of uitbesteden" weergegeven. De laatst genoemde informatie is aan het formulier toegevoegd n.a.v. een aanbeveling van het rekenkameronderzoek.

Elke Europese aanbesteding moet worden uitgevoerd door een "Inkoopteam" bestaande uit meerder personen.

Handboek Inkoop

De Nota AB & PR maakt onderdeel uit van het Handboek inkoop waarin ook zijn opgenomen:

- De AIV;
- Gebruikshandleiding AIV;
- Kaders Inkoopbeleid;
- Europese aanbestedingsprocedures.

Aan het Handboek inkoop, dat digitaal beschikbaar wordt gesteld aan de medewerkers, wordt in de loop van de komende maanden het inkoopproces toegevoegd. Hiermee krijgen de medewerkers een concrete checklist ten behoeve van het uitvoeren van een inkoopactiviteit.

In bijgevoegde interne notitie over dit onderwerp, gericht aan de directie, is in juli 2006 aandacht gevraagd voor het naleven van de nieuwe regels. In aansluiting daarop zijn alle afdelingen middels presentaties op de hoogte gebracht van de ins- en outs van het inkoopbeleid.

Budgethoudersregeling aangepast

Van belang is ook de budgethoudersregeling die begin januari 2007 is gewijzigd. Deze bevat expliciete verwijzingen naar de kaders voor het inkoopbeleid e.d. en legt verantwoordelijkheden vast. Zie met name de artikelen 10 t/m 16. De regeling is in kopie bijgevoegd.

Verslaglegging

Het inkoopbeleid krijgt jaarlijks ook aandacht doordat een inkoopjaarverslag aan het management wordt aangeboden. Hierin wordt een beeld gegeven van de activiteiten die op dit vlak zijn opgepakt. Dit betreft operationele ondersteuning en advisering aan vakafdelingen en beleidsadvisering aan het college. Ter informatie zijn de verslagen over 2006 en 2007 bijgevoegd.

Afspraak

Hiermee is tevens een algemeen antwoord gegeven op de algemene vragen die u stelt in uw brief van 11 februari 2008. De specifieke vragen laten zich beter in een gesprek beantwoorden. Aan het gesprek kan van de kant van de gemeente worden deelgenomen door de heren P.J. van Hofwegen, waarnemend afdelingsmanager Bedrijfsvoering en Advisering en de heer J. Prins, inkoopadviseur. De heer Prins is wegens vakantie niet beschikbaar in de periode 25 april t/m 18 mei a.s.

Hoogachtend,
namens burgemeester en wethouders van Nijkerk,

de heer G.J. Hoogeboom
senior adviseur juridische zaken

Aanvulling 17 april 2008 t.a.v. de toepassing van best practices

| | |
|--|---|
| 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. | Inkoop treedt in voorkomende gevallen op als sparringpartner en vraagbaak. Tevens kan de inkoopadviseur vanuit het overzicht, collega's met elkaar in contact brengen. |
| Kijk naar de mogelijkheden voor inhuren op de routinematige klussen zodat de eigen medewerkers zich bezig kunnen houden met de nieuwe ontwikkelingen. (Leusden) | Middels een vraag op het meldingsformulier worden de afdelingen er toe aangezet na te denken over de vraag "uitbesteden of zelf doen" |
| Maak een checklist van mogelijke risico's en randvoorwaarden, en verbeter die al naar gelang de eigen leerervaringen. | Wordt nog niet echt toegepast. Het aanbestedingsdossier geeft een beeld van de uitgevoerde aanbesteding. We gaan kijken hoe we dat wellicht kunnen verbeteren door het samenstellen van een checklist. |
| Fase 2 Selectie van externe bureau | |
| Oriënteer je vooraf op de prijs (de laagste aanbieder hoeft niet per se de laagste prijs van de markt te bieden). Ook bij de laagste aanbieder zijn er mogelijkheden tot prijsonderhandelingen. | In de voorbereidingsfase van de aanbesteding wordt gekeken naar prijsontwikkeling. In het dit jaar te effectueren digitale inkoopproces worden deze aspecten meegenomen. |
| 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. | Een inkoopteam bestaat veelal uit meerdere personen. Vanuit de betreffende afdeling aangevuld met juridische en inkooptechnische kennis. |
| Fase 3 Contractering | |
| Kijk hoe de kennis en expertise intern kan worden behouden, maak bijvoorbeeld afspraken over overdrachtsprotocollen of opleidingen van eigen medewerkers. (Leusden) | Middels de zgn. rondjes langs de velden, alsmede informatie in de nieuwsbrief worden de medewerkers die met inkoop te maken hebben op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen op dit vlak. Afgelopen jaar hebben we met onze huisadvocaat een informatiebijeenkomst georganiseerd over aanbesteden. |
| 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) | Wij werken met de in februari 2006 door het college vastgestelde gemeentelijke inkoopvoorwaarden. |
| Neem ontbindende voorwaarden op over het leveren van een wanprestatie. Het in de overeenkomst opnemen van een ontsnappingsclausule beschermt de opdrachtgever niet alleen, het externe bureau kan bij een (tussentijdse) beëindiging van de overeenkomst ook aansprakelijk worden gesteld. | Deze zijn in de inkoopvoorwaarden opgenomen |

| | |
|--|---|
| | |
| 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. | In de af te sluiten overeenkomst (waarvan een digitaal model beschikbaar is voor de medewerkers) worden deze aspecten meegenomen. |
| Leg een database van tarieven aan. | Er is op dit moment geen centrale database van tarieven. Incidenteel kunnen de betreffende afdelingen dat wellicht wel bijhouden. |
| Fase 4 Bewaking uitvoering werkzaamheden | |
| Spreek met het externe bureau af dat zij schriftelijke verslagen aanleveren van overleggen (hetzij losse verslagen, hetzij logboeken). | In de overeenkomst worden afspraken gemaakt m.b.t. rapportages. |
| Maak afspraken over op te leveren tussenproducten (dit gebeurt wel in alle gemeenten, maar niet altijd). | Indien aan de orde. |
| Fase 5 Beoordelen eindresultaat | |
| Wissel ervaringen uit tussen afdelingen en tussen gemeenten: zowel succes- als faalfactoren. | Er wordt niet structureel informatie uitgewisseld tussen afdelingen. Wel vindt er regelmatig uitwisseling (maar ook samenwerking) plaats met andere gemeenten. |
| 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) | Niet aan de orde volgens mij. Dit is een aandachtspunt dat wellicht door personeelszaken zou moeten worden bekeken. |
| Evalueer de opdrachten achteraf en stel intern een oordeel vast over het resultaat. | Middels de koppeling tussen meldingsformulier (begin van aanbesteding) en het PV van gunning (einde van de aanbesteding) |

Bijlage 2

Bestuurlijke reactie van het college op het rapport 'Inhuur van externen'

NIJKERK

Bestuurlijke reactie college:

1. In het rapport zijn ondermeer een groot aantal aanbevelingen gedaan aan het college. De Rekenkamercommissie is ingesteld door de gemeenteraad en rapporteert ook aan de gemeenteraad. Aanbevelingen dienen onzes inziens dan ook gericht te zijn aan de raad. Gevolg is nu namelijk dat een groot aantal beheerszaken (die tot het takenpakket van het college horen) in de aanbevelingen betrokken worden. Binnen de dualistische kaders is het de raad die zich buigt over de kaders (wat moet er gebeuren) en dit bij de vaststelling van de Programmabegroting vastlegt. Het college heeft hierbij de taak om de vraag te beantwoorden hoe dit moet gebeuren.
2. Aanbevolen wordt om heldere afspraken te maken over wanneer het college de raad moet informeren over inhuur (pagina 18). In een tijd waarbij juist gepleit wordt om het aantal regels te verminderen om administratieve lasten niet opnieuw te vergroten, komt deze aanbeveling enigszins merkwaardig over. Maar ook al worden deze afspraken gemaakt, geeft dit nog geen sluitende garantie. In specifieke gevallen (bijvoorbeeld voor politiek gevoelige zaken) die niet binnen vastgelegde afspraken vallen kan het gewenst zijn om de raad te informeren. Maar dit valt reeds binnen de actieve informatieplicht van het college aan de raad. Het vastleggen van afspraken kan hierdoor leiden tot het alleen informeren in op schrift gestelde situaties, waardoor het doel van de afspraken voorbij geschoten wordt. Het formeel regelen van zaken geeft nog geen garantie voor een goede informatie-uitwisseling.
3. De concrete aanbeveling op pagina 17 (fase 2) om vooraf te oriënteren op de (laagste) prijs en ook dan over de prijs te onderhandelen, gaat voorbij aan het feit dat laagste prijs niet per definitie de beste kwaliteit oplevert. Prijs is een onderdeel van de offertebeoordeling, afhankelijk van de aard van de opdracht een belangrijk of een minder belangrijk onderdeel. De aanbeveling die hier wordt gedaan ziet te veel op alleen de prijs. Overigens is het in alle gevallen goed over de prijs te onderhandelen.

Bij de wijze waarop u het onderzoek heeft uitgevoerd en over het onderzoek rapporteert willen wij nog de volgende kanttekening plaatsen.

Het rapport is gemaakt door "De Rekenkamercommissies VIP". Dit is principieel naar onze stellige overtuiging onjuist. Rekenkamercommissies VIP bestaan niet. Binnen de VIP zijn er 3 Rekenkamercommissies. Eén daarvan is de Rekenkamercommissie Nijkerk. Alleen de leden van deze commissie zijn door de raad benoemd.

De samenwerking vindt alleen plaats op het gebied van de ondersteuning (secretariaat).

Omdat de Rekenkamercommissie Nijkerk formeel niets te maken heeft met de commissies van andere gemeenten (in VIP-verband of in welk verband dan ook) is het onjuist om één rapport te maken uitgaande van de Rekenkamercommissies. In de eerste plaats klopt het beeld dat hiermee gesuggereerd wordt dat er een formele relatie is tussen de drie commissies gewoon niet. Daarnaast staan nu in het Nijkerks rapport ook zaken over andere gemeenten waar Nijkerk niets mee te maken heeft en andersom in de rapporten van de andere commissies ook zaken over Nijkerk waar de andere gemeenten (zeker in de niet-openbare fase!) niets mee te maken hebben. Hoogstens als een soort benchmark-onderzoek kan een vergelijking kan worden gemaakt met andere gemeenten binnen Vallei-in-Perspectief en ook nuttig zijn. Dit rechtvaardigt de gehanteerde handelwijze echter niet.

Door deze aanpak is de kans zeer groot dat ook personen (leden van andere Rekenkamercommissies) die niet door de raad in de Rekenkamercommissie Nijkerk zijn benoemd onderzoek in Nijkerk doen.

De verklaring die in de colofon op pagina 2 wordt gegeven dat een dergelijke aanpak efficiëntie-verhogend werkt is naar onze mening onvoldoende. Efficiëntieverhogende maatregelen mogen nooit leiden tot juridisch onjuist onderzoek.

Tenslotte:

Zoals bekend zijn er in februari 2006 regels vastgelegd voor inkoop en aanbesteding. Hierin zijn ook de stappen vastgelegd, die in het inkoop- en aanbestedingsproces doorlopen moeten worden. In grote lijnen komen deze overeen met het normenkader dat u in uw rapport als uitgangspunt hanteert. Deze regels zijn ter kennisname aan de raad toegezonden. Naar onze mening zijn in deze regels voldoende waarborgen gegeven voor een doelmatige en doeltreffende inzet van onder andere externen.

Verder willen wij opmerken, dat de tijd die binnen de onderzoeksopzet is gereserveerd voor reactie van de kant van de gemeente zowel tijdens het onderzoek zelf als om commentaar en opmerkingen te geven over concept-versies te kort is om tot een goede en afgewogen reactie te komen. Dit komt naar onze mening het onderzoeksresultaat in zijn algemeenheid niet ten goede. Een goed onderzoeksresultaat is onzes inziens juist gebaat bij goede en volledige respons.

Nawoord rekenkamercommissies

De rekenkamercommissies gaan graag in op de reactie van het college. We zijn overigens enigszins verbaasd door het ontbreken van een reactie op de inhoudelijke conclusies van het rapport.

1. Het rapport is geschreven voor de raad. De rekenkamercommissies kunnen de aanbevelingen richten aan de raad, met de vraag om deze aanbevelingen aan het college door te geven. De rekenkamercommissies hebben gemeend de aanbevelingen in het huidige rapport, gericht op de bedrijfsvoering, voor de duidelijkheid rechtstreeks te richten aan het college.
2. Afspraken over informatievoorziening bevorderen duidelijkheid over elkaars verwachtingen, en bevorderen daarmee de communicatie. Deze afspraken hebben o.i. niets te maken met administratieve lasten. De afspraken kunnen ook zijn om geen informatie aan te leveren. De afspraken kunnen zich o.i. ook richten op hoofdlijnen.
3. Natuurlijk is een laagste prijs geen garantie voor goede kwaliteit. Dit neemt niet weg dat de gemeente zich vooraf kan oriënteren op de gangbare prijzen in de markt. Kennis hiervan maakt de onderhandelingspositie o.i. altijd sterker.
4. Kanttekeningen over de naam 'rekenkamercommissies ViP': de rekenkamercommissies hebben bij hun introductie in het najaar van 2005, op hun website, het jaarverslag 2005, jaarplan 2006 en in het onderzoeksvoorstel voor dit onderzoek aangegeven hoe de drie commissies samenwerken onder de noemer 'rekenkamer ViP'. Hierop hebben we geen reactie ontvangen van uw gemeente (noch van één van de andere ViP-gemeenten). Mochten er binnen uw organisatie daar grote bezwaren tegen zijn, dan zouden we daar graag met u (en met de gemeenteraad) het gesprek over aangaan.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de leden ingezet voor onderzoek bij één of meer gemeenten, die behoren tot hun commissies. Het onderzoek in Nijkerk is ook uitgevoerd door een lid van de commissie Nijkerk. De leden van de commissie Nijkerk onderschrijven het rapport voluit.

Overigens is bij het concept-rapport voor de technische reactie rekening gehouden met het verspreiden van gemeentespecifieke informatie: iedere gemeente heeft alleen dat deel ontvangen, dat op de eigen gemeente betrekking had. Na de technische reactie is het rapport vastgesteld. Voor de bestuurlijke reactie is het volledige rapport verspreid, omdat er algemene

conclusies en aanbevelingen zijn gedaan. Bij een volgend onderzoek kunnen we deze procedure natuurlijk aanpassen

5. Over het inkoop- en aanbestedingsbeleid: de rekenkamercommissies vinden dit een positieve ontwikkeling. Zoals ook beschreven in ons onderzoeksprotocol, zullen wij op termijn (van één tot anderhalf jaar) bij u terugkomen op de uitvoering van overgenomen aanbevelingen.
6. Over de gereserveerde tijd voor een reactie van de gemeente: de planning van het onderzoek en voor de technische/ bestuurlijke reactie is van te voren toegestuurd aan de organisatie. Graag horen wij een tijdige reactie vanuit de gemeente, als u zich hier niet in kan vinden.

(Bij aanvang van het onderzoek hebben de rekenkamercommissies gevraagd om gegevens aan te leveren. Destijds is door de organisatie wel aangegeven dat hier extra tijd voor nodig was. De rekenkamercommissies hebben hier vervolgens ook rekening mee gehouden).

Bijlage 3

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen onderzoek 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 inhuur¹. 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?’

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.

¹ 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.

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 | <p>Doeltreffendheid</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Vaststellen probleem b. Benoemen probleemeigenaar c. Vaststelling noodzaak van inhuur d. Vaststelling opdracht e. Vaststelling implementatie f. Vaststelling risico's g. Vaststelling randvoorwaarden <p>Doelmatigheid</p> <ul style="list-style-type: none"> h. Vaststellen budget /dekking |
| 2. Selectie van externe bureau | <p>Doelmatigheid</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Marktoriëntatie b. Concurrentiestelling <p>Doeltreffendheid en doelmatigheid</p> <ul style="list-style-type: none"> c. Offertebeoordeling en motivatie keuze d. Afspraken inzake waarborgen integriteit opdrachtverlener |
| 3. Contracteren | <p>Doeltreffendheid</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Duidelijke opdrachtverlening b. Definiëring rol en taak van opdrachtgever en opdrachtnemer c. Vastleggen procesbewaking d. Ontbindende voorwaarden |
| 4. Bewaking uitvoering werkzaamheden | <p>Doeltreffendheid</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 | <p>Doeltreffendheid</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 500.000² 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.

- 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.

² Waarvan zo'n 300.000 euro voor de Visie 2010-projecten worden ingezet, die budgetneutraal dienen te worden uitgevoerd.

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.

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

NIJKERK

In de gemeente Nijkerk zijn vier algemene interviews gehouden, en vervolgens drie cases nader onderzocht met dossieronderzoek en aanvullende interviews.

Aard en omvang

- De omvang van de inhuur van organisatie- en beleidsadvies bedroeg in de onderzoeks-periode september 2004-september 2005 ca. 365.000 euro. De inhuur is ingezet in verschillende 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.

Beleid

- De gemeente Nijkerk kent geen formeel beleid voor de doeltreffende en doelmatige inhuur van organisatie- en beleidsadvies. Dit is volgens een aantal respondenten een bewuste keuze om de eigen verantwoordelijkheid van leidinggevendenden te ontwikkelen. Voor afdelingen en medewerkers die weinig ervaring hebben met inhuur houdt dit volgens de rekenkamercommissies wel een verhoogd risico in.
- Ten aanzien van de doelmatigheid kent de gemeente wel normen zoals het aanvragen van minimaal twee offertes en het vastleggen van gemaakte keuzes.

Doeltreffendheid en doelmatigheid in het inhuurproces

- De meeste normen die de Rekenkamercommissies hebben vastgesteld als waarborg in het inhuurproces voor doeltreffendheid en doelmatigheid krijgen, zoals blijkt uit de algemene interviews, in de praktijk wel gestalte maar deels informeel (mondeling / ongedocumenteerd).
- Bij de drie casestudies zijn in twee gevallen de meeste normen van de Rekenkamercommissies aan bod gekomen. Bij één case zijn de normen gericht op doelmatigheid (het aanvragen van meerdere offertes) niet doorlopen. De respondent geeft hier aan dat hier een bewuste keuze voor is gemaakt.
- De resultaten van de inhuur worden over het algemeen wel als doeltreffend beoordeeld: de uitkomsten hebben tot resultaat geleid

Rechtmatigheid

- De gemeente kent drie formele normen voor het aanvragen van offertes, het motiveren van de selectie en het archiveren van stukken. De gemeentespecifieke norm over het aanvragen van meer dan één offerte en over het bewaren van niet-gehonoreerde offertes zijn beide in één geval niet nageleefd. De norm over de tekeningsbevoegdheid is in alle gevallen nageleefd.

Nieuwe ontwikkelingen

- De gemeente is bezig met het vaststellen van een nieuw inkoop- en aanbestedings-beleid. Dit betekent dat in ieder geval voor de fases 2 (selectie van bureaus) en 3 (contractering) er meer

richtlijnen zullen gelden die de doelmatigheid en de doel-treffendheid van de inhuur waarborgen.

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

- Vanuit de gemeenteraad Nijkerk zijn twee ingevulde vragenlijsten ontvangen (van twee kleine fracties). Dit aantal is te klein om conclusies te trekken.

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.

3. Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksbevindingen en de conclusies die daaruit zijn getrokken, hebben de Rekenkamercommissies een aantal aanbevelingen geformuleerd. De Rekenkamercommissies zullen in de toekomst (najaar 2007) ook nagaan wat gemeenteraden en colleges van B&W met deze aanbevelingen hebben gedaan.

De Rekenkamercommissies vinden het van belang dat een gemeentelijke organisatie richtlijnen opstelt voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inhuur van organisatie- en beleids-advies. Juist bij deze inhuur achten de Rekenkamercommissies een verhoogd risico voor de doeltreffendheid van de

inhuur aanwezig (opdrachten zijn van te voren niet altijd duidelijk vast te stellen, evenmin als de implementatie ervan). Daarnaast is het van belang interne kennis en ervaringen uit te wisselen. Dit geldt zeker voor afdelingen / gemeenten die weinig ervaring hebben met deze inhuur.

De rekenkamercommissies bevelen de colleges van B&W aan:

- Leg richtlijnen vast voor de inhuur van externen voor organisatie- en beleidsadvies of stel hiervoor hulpmiddelen (bijvoorbeeld checklisten) op. De Rekenkamercommissies denken hierbij niet aan uitgebreide protocollen, maar het normenkader uit dit onderzoek kan als input dienen. Per norm zal per gemeente verschillen of en hoe uitgebreid deze in richtlijnen vorm krijgt. Door hierbij drempelbedragen te hanteren, kan overregulering worden voorkomen. Door deze richtlijnen wordt de waarborg van de doeltreffendheid en de doelmatigheid vergroot.
 - Het proces van inhuur wordt minder persoonsafhankelijk.
 - Deze richtlijnen zorgen ook voor een transparanter inhuurproces waarbij ook de integriteit beter wordt gewaarborgd.
- Het lijkt er op dat de afgelopen jaren de gemeenten als opdrachtgever door de krappe markt een voordelige positie innamen ten opzichte van adviseurs. Als de markt voor adviseurs verbetert, lopen gemeenten ook weer meer risico voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inhuur.
- Stimuleer de overdracht van kennis en ervaring tussen afdelingen, afdelingshoofden en projectleiders over de inhuur van organisatie- en beleidsadvies (wat kan geleerd worden van eerdere ervaringen). Zo wordt voorkomen dat onervaren medewerkers in dezelfde valkuilen stappen, of opnieuw het wiel gaan uitvinden.
- Zorg voor een uitgebreide dossiervorming. Dit verkleint het risico bij afwezigheid of het vertrek van (externe) projectleiders/afdelingshoofden. Ook kunnen opdrachten uit het verleden sneller als voorbeeld worden gebruikt bij nieuwe gevallen van inhuur.
- Specifiek voor klanttevredenheidsonderzoeken merken de Rekenkamercommissies op dat dit momentopnames zijn. Om een meerwaarde van uitkomsten te creëren dienen klanttevredenheidsonderzoeken in de toekomst op zoveel mogelijk gelijke wijze te worden uitgevoerd.
- Leg bij de inhuur ook nadrukkelijk de link met projectmatig werken.
- Vergroot het inzicht in de kosten van inhuur van organisatie- en beleidsadvies, door de verantwoording van de inhuur van externen in casu het gebruik van de juiste economische kostencategorieën aan te scherpen.
- Maak gebruik van de concrete aanbevelingen die de Rekenkamercommissies hebben gebaseerd op best practices bij gemeenten en onderzoeksliteratuur (zie kader 1).

Kader 1 Concrete aanbevelingen

In onderstaande volgt een aantal concrete aanbevelingen. Sommigen zijn gebaseerd op de praktijk die we bij de gemeenten zijn tegengekomen (zgn. best practices). Tussen haakjes staat de gemeente waar we dit zijn tegengekomen.

Fase 1 Vaststellen noodzaak en opdracht inhuur externen

- Laat afdelingen/medewerkers met weinig ervaring op het gebied van inhuur, begeleiden door medewerkers met veel ervaring (sparringpartner) of benoem intern een ervaren medewerker als centrale vraagbaak. Kijk welke rol de inkoopcoördinator kan spelen.

- Kijk naar de mogelijkheden voor inhuur op de routinematige klussen zodat de eigen medewerkers zich bezig kunnen houden met de nieuwe ontwikkelingen. (Leusden)

- Maak een checklist van mogelijke risico's en randvoorwaarden, en verbeter die al naar gelang de eigen leerervaringen.

Fase 2 Selectie van externe bureau

- Oriënteer je vooraf op de prijs (de laagste aanbieder hoeft niet per se de laagste prijs van de markt te bieden). Ook bij de laagste aanbieder zijn er mogelijkheden tot prijsonderhandelingen.

- 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 (klijkt het met de persoon) een rol spelen.

Fase 3 Contractering

- Kijk hoe de kennis en expertise intern kan worden behouden, maak bijvoorbeeld afspraken over overdrachtsprotocollen of opleidingen van eigen medewerkers. (Leusden)

- 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)

- 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.

- 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.

- Leg een database van tarieven aan.

Fase 4 Bewaking uitvoering werkzaamheden

- Spreek met het externe bureau af dat zij schriftelijke verslagen aanleveren van overleggen (hetzij losse verslagen, hetzij logboeken).

- Maak afspraken over op te leveren tussenproducten (dit gebeurt wel in alle gemeenten, maar niet altijd).

Fase 5 Beoordelen eindresultaat

- Wissel ervaringen uit tussen afdelingen en tussen gemeenten: zowel succes- als faalfactoren.

- 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)

- Evalueer de opdrachten achteraf en stel intern een oordeel vast over het resultaat.

De rekenkamercommissies bevelen de gemeenteraden en de colleges van B&W aan:

- Maak helder wat de verwachtingen zijn van gemeenteraad en van college over de informatievoorziening en maak daar, indien nodig, afspraken over. De Rekenkamercommissies stellen dat de inhuur van externen voor organisatie- en beleidsadvies primair onder de gemandateerde verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie valt (voorzover er natuurlijk vooraf budget is aangevraagd). De Rekenkamercommissies adviseren om heldere afspraken te maken tussen gemeenteraad en college over in welke gevallen de raad wel geïnformeerd wil worden. De informatie over de inhuur dient te worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting- en de rekening.

Tot slot

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