

Rekenkamercommissies ViP+

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

Gemeenteraad Scherpenzeel
Postbus 100
3925 ZJ SCHERPENZEEL

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 de gemeente 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 in algemene zin (het onderzoek betrof zes gemeenten). Ten tijde van het onderzoek was de gemeente bezig met het vaststellen van het inkoopbeleid. Bij het bespreken van het rapport heeft de wethouder aangegeven de aanbevelingen op te nemen in processen.¹

De Rekenkamercommissies hebben het college in februari 2008 gevraagd om aan te geven in hoeverre de aanbevelingen inmiddels zijn doorgevoerd. De gemeente heeft in een e-mail op 14 april aangegeven welke aanbevelingen zijn overgenomen.

¹ De aanbeveling over de registratie van de kosten van inhuur op de juiste economische kostencategorieën was voor Scherpenzeel niet relevant: zij was destijds de enige gemeente die de kosten op de juiste wijze registreerde. Ook was Scherpenzeel destijds de enige gemeente die bepalingen had opgenomen in de Inkoopnota over wanneer de gemeenteraad geïnformeerd diende te worden.

Een aantal aanbevelingen waren reeds aanwezig in het inkoopbeleid, dat werd opgesteld gedurende het onderzoek. Bijvoorbeeld aangaande:

- het opstellen van richtlijnen dan wel hulpmiddelen,
- de dossiervorming.

Een aantal andere aanbevelingen heeft ook informeel dan wel formeel vorm gekregen:

- de link met projectmatig werken,
- uitwisseling van kennis en ervaring via het MT (afspraak om elkaar op de hoogte te houden van de inhuur van derden).

De gemeente heeft in haar reactie ook aangegeven welke *best practices* zij heeft overgenomen, welke niet en waarom niet. Met name de kleinschaligheid van de organisatie wordt gegeven als reden om bepaalde best practices niet over te nemen.

Conclusie

De gemeente Scherpenzeel had een aantal aanbevelingen reeds uitgewerkt in het nieuwe inkoopbeleid. Een aantal andere aanbevelingen en best practices zijn in de praktijk gebracht. De rekenkamercommissie stelt vast dat de gemeente naar behoefte en naar noodzaak gebruik heeft gemaakt van de aanbevelingen. Wij sluiten met deze brief in principe 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 het implementeren van de aanbevelingen

Aanbeveling	Overgenomen	Formeel/info rmeel	Meer-waarde
<p>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.</p> <ul style="list-style-type: none">o Het proces van inhuur wordt minder persoonsafhankelijk. <p>Deze richtlijnen zorgen ook voor een transparanter inhuurproces waarbij ook de integriteit beter wordt gewaarborgd.</p>	<p>Nee</p> <p>In de afgelopen 3 jaar is slechts tweemaal organisatieadvies ingewonnen.</p> <p>De nota inkoop- en aanbestedingsbeleid geeft ons voldoende richtlijnen m.b.t. de procesgang. Het doel van de nota is transparant, effectief en efficiënt inkopen te bewerkstelligen.</p>		
<p>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.</p>	<p>Ja, lijkt een terechte constatering</p>	Informeel	Is iets dat de organisatie zelf ook onderkent.
<p>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.</p>	<p>Ja, via het MT wordt dit gewaarborgd. De afspraak is om elkaar op de hoogte te houden van inhuur van derden, dit is dus nog breder dan organisatie- en beleidsadvies</p>	Informeel	ja
<p>Zorg voor een uitgebreider 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.</p>	<p>Ja, ook als gevolg van de nota inkoop en aanbesteding wordt dossiervorming verlangd.</p>	formeel	ja
<p>Specifiek voor klanttevredenheidsonderzoeken merken de Rekenkamercommissies op dat dit</p>	<p>NVT</p>		

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.	Ja , als dit relevant is wordt dit gedaan	Informeel	ja
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.	Ja , hier wordt scherp opgelet zeker ook gezien de plicht die de gemeente heeft om te rapporteren aan het CBS. (IV3). De gemeente Scherpenzeel scoort de laatste 2 jaar dan ook een voldoende op de aanlevering.	Formeel	ja
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 programmabegrotingen en de rekening.	Nee , via de nota inkoop en aanbesteding zijn de spelregels tussen college, raad en ambtelijke organisatie vastgelegd. In de paragraaf bedrijfsvoering wordt er alleen op ingegaan indien dit relevant is. Dit zal zijn bij afwijkingen.		
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.	Ja . En bovendien wordt dit ook door de nota inkoop- en aanbesteding onderworpen aan vastgestelde procedures	Formeel	Ja

De gemeente heeft ook van een aantal best practices aangegeven welke zij hebben overgenomen. Sommige best practices zijn niet overgenomen, met name vanwege de kleinschaligheid van de gemeente. In onderstaand schema staan de best practices die zijn overgenomen dan wel al werden toegepast.

Fase 1 Vaststellen noodzaak en opdracht inhuur externen	Overgenomen
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.	Ja, wij zijn een kleine organisatie. Overleg tussen meer ervaren medewerkers en de wat minder ervaren medewerkers verloopt op een natuurlijke wijze. Dit is ook onze kracht, korte lijnen. Een inkoopcoördinator is er niet maar wordt wel overwogen.

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 prijszonderhandelingen.	Ja, uiteraard letten wij scherp op de prijs.
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.	In geval van omvangrijke opdrachten, wordt er een verwervingsteam geformeerd. Dit is uitvloeisel van de procedures uit de nota inkoop en aanbesteding. Dit team beoordeelt de offertes.
Fase 3 Contractering	
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)	Ja
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.	Ja, Bij omvangrijke opdrachten wordt dit in de overeenkomst meegenomen.
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
Fase 4 Bewaking uitvoering werkzaamheden	
Spreek met het externe bureau af dat zij schriftelijke verslagen aanleveren van overleggen (hetzij losse verslagen, hetzij logboeken).	Dit wordt gedaan.
Maak afspraken over op te leveren tussenproducten (dit gebeurt wel in alle gemeenten, maar niet altijd).	Ja, het belang onderkennen wij.
Fase 5 Beoordelen eindresultaat	
Wissel ervaringen uit tussen afdelingen en tussen gemeenten: zowel succes- als faalfactoren.	Via het MT komen zulke zaken aan de orde.
Evalueer de opdrachten achteraf en stel intern een oordeel vast over het resultaat.	Ja, dit gebeurt informeel.

Bijlage 2

Bestuurlijke reactie van het college op het rapport Inhuur van externen

SCHERPENZEEL

Bestuurlijke reactie college:

Wij hebben kennis genomen van de aanbevelingen in het eindrapport van uw onderzoek naar de inhuur van externen voor organisatie- en beleidsadvies.

Wij herkennen ons ook in het belang van deze aanbevelingen. Vanaf 2005 hebben wij ons sterk gemaakt voor het beschrijven van processen. Verder is door ons eind 2005 een kader met de raad afgesproken inzake de inkoop en aanbesteding en zijn door ons de inkoopvoorwaarden vastgelegd en gedeponeed. Zoals bekend is in Scherpenzeel nagenoeg geen sprake van inhuur van organisatie- en beleidsadviseurs. Mocht het wel aan de orde zijn, dan wordt dat in overleg met andere gemeenten opgepakt. Een voorbeeld van zo'n samenwerking is het klanttevredenheidsonderzoek.

Bijlage 3

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen 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:

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.

'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.

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

	<ul style="list-style-type: none"> 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 500.000³ 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.
- 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.

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

- 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

SCHERPENZEEL

Omvang en beleid

- De gemeente maakt vrijwel geen gebruik van de inhuur van organisatie- en beleidsadvies. Hierbij speelt het ontbreken van benodigde financiën een rol⁴.

Doeltreffendheid en doelmatigheid bij de inhuur voor een klanttevredenheidsonderzoek

- De gemeente wilde in 2006 een klanttevredenheidsonderzoek uit laten voeren, maar heeft dit vervroegd in verband met de uit te voeren kwaliteitsmeting. Bij de inhuur van de externe hebben de meeste normen gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid gestalte gekregen. Niet iedere stap is expliciet gezet en formeel vastgesteld.
- De opdrachtverlening is volgens de door de gemeente vastgestelde normen verlopen.

⁴ In de technische reactie heeft de gemeente aangegeven dat dit onjuist is. Per abuis is dit in de eindversie van het rapport opgenomen.

Nieuwe ontwikkelingen

- De gemeente heeft in oktober 2005 een nieuw inkoopbeleid vastgesteld. Hierin zijn richtlijnen opgenomen die ook bij inhuur zorgen voor het vergroten van de waarborg van de doeltreffendheid en de doelmatigheid.

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

- Vanuit de gemeenteraad Scherpenzeel hebben twee fracties een vragenlijst ingevuld. Op basis hiervan kunnen geen algemene conclusies worden getrokken. Wel is opvallend dat beide fracties aangeven dat de gemeente gebruik maakt van organisatie- en beleidsadvies. De fracties verwijzen hier of naar het klanttevredenheidsonderzoek of ze hanteren een bredere definitie van organisatie- en beleidsadvies dan in dit onderzoek.
- In het nieuwe inkoopbeleid zijn ook twee bepalingen opgenomen voor de informatievoorziening aan de raad.

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 beleidsadvies. 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 uitgebreider 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.