

Rekenkamerrapport

Externe inhuur binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid



Colofon:

Datum:

19 mei 2022

Opdrachtgever:

Rekenkamercommissie Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen

Sabine van Zuydam, voorzitter

sabine@necker.nl

Onderzoekers:

Daan Jacobs

daan@necker.nl

Stefanie Jager

stefanie@necker.nl

Nick Woudstra

nick@necker.nl

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	4
Onderzoeksverantwoording	5
Conclusies en aanbevelingen	9
Bestuurlijke reacties	13
Nota van bevindingen	16
1. Beleid	17
1.1. Doelen en ambities.....	17
1.2. Beleid.....	19
2. Uitvoering en sturing	21
2.1. Externe inhuur, 2018-2021.....	21
2.2. Proces van extern inhuren is beperkt vastgelegd	25
2.3. Zaakdossier.....	27
3. Casusstudie	29
3.1. Nadere studie van inhuurdossiers.....	29
3.2. Analyse en resultaten	29
3.3. Samenvatting bevindingen van het casusonderzoek	37
4. Monitoring en verantwoording	38
4.1. Monitoring en evaluatie	38
4.2. Raadsinformatie en verantwoording	39
Bijlage 1. Bronnen & onderzochte casussen	40
Bijlage 2. Analyse kader	42

Bestuurlijke nota

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

Met gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsprocessen zijn grote financiële belangen gemoeid. Een deel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid dat daarbij om bijzondere aandacht vraagt, heeft betrekking op de inhuur van externe medewerkers. Gemeenten kunnen om verschillende redenen externe capaciteit inhuren, bijvoorbeeld vanwege ziekte, extra werkzaamheden, bestuurlijke prioriteiten of behoefte aan specialistische kennis. Met de tijdelijke inzet van externen is relatief veel geld gemoeid (in 2020 ging het bij de ABG-organisatie om een bedrag van 12,04% van de totale loonsom inclusief de kosten van externe inhuur, waarbij de totale lasten voor externe inhuur/vervanging circa € 4,2 miljoen bedroegen¹). Het is daarom van belang dat het inhuurproces goed is ingericht en dat de inzet van externen bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke doelen.

Mede vanwege het belang van externe inhuur, wilde de rekenkamercommissie graag onderzoek doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de invulling en uitvoering van de inhuur binnen het gelijklopend inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen en de Gemeenschappelijke Regeling (GR) ABG-organisatie.

Recent is een 213a-onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid afgerond, zowel voor de drie gemeenten als voor de GR ABG-organisatie. Op basis hiervan is nieuw beleid opgesteld. In het onderhavige rekenkameronderzoek is het 213a-onderzoek niet opnieuw gedaan, maar is er gebruikgemaakt van de resultaten van dit onderzoek. Daarnaast is er in het onderhavige onderzoek een specifieke focus op het onderdeel externe inhuur door de GR ABG-organisatie.²

Doelstelling en vraagstelling

Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie de raden inzicht bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de externe inhuur binnen het gelijklopend inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen en de GR ABG-organisatie. Daarbij had het onderzoek ook oog voor de kansen en uitdagingen die externe inhuur met zich meebrengt; niet alle inhuur is onwenselijk, maar onnodige inhuur brengt vaak hoge kosten met zich mee.

Op basis van de doelstelling is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Hoe doeltreffend en doelmatig is de externe inhuur binnen het gelijklopend inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen en de GR ABG-organisatie met betrekking tot externe inhuur?

¹ Jaarstukken 2020 ABG-organisatie, p. 16 & p. 40.

² Door de drie individuele gemeenten wordt er nauwelijks extern ingehuurd.

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen, uitgesplitst in drie thema's:

Beleid

1. Welke doelen en ambities hebben de gemeenten en GR ten aanzien van externe inhuur binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
2. Welk beleid is vastgesteld door de gemeenten (raden en colleges, ABG-bestuur) voor externe inhuur?
3. Welk flankerend beleid (bijvoorbeeld afdelingsplanning) is vastgesteld rond strategische personeelsplanning en externe inhuur?

Uitvoering en sturing

4. Wat was de aard en omvang van externe inhuur door de ABG-organisatie (vanaf 2018)?
5. Hoe wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan het beleid ten aanzien van externe inhuur?
6. Op welke grond en door wie wordt het besluit om over te gaan tot externe inhuur genomen en hoe verhoudt dit zich tot geldende normen en kaders? Welke (externe) factoren beïnvloeden deze keuze?

Monitoring en verantwoording

7. Hoe en op welke manier wordt het beleid met betrekking tot externe inhuur gemonitord en geëvalueerd?
8. Op welke wijze worden de gemeenteraden geïnformeerd over (de realisatie van) het beleid met betrekking tot externe inhuur?

Focus

Het inhuurproces moet zodanig zijn ingericht dat er sprake is van optimale inzet van externen. Optimaal qua omvang, aantal en bijdrage aan de realisatie van gemeentelijke doelen. In dit onderzoek richtten we ons dan ook op de vraag welk beleid de gemeenten en de GR ABG-organisatie hebben ten aanzien van externe inhuur en hoe daaraan in de praktijk uitvoering wordt gegeven. Ook keken we naar de relatie tussen externe inhuur en de eigen personeelsplanning en de impact die (externe) factoren hebben op de keuze om al dan niet in te huren.

Alle producten en diensten aan de gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen worden geleverd door de ABG-organisatie. De afzonderlijke gemeenten zelf hebben vrijwel geen medewerkers in dienst, afgezien van de gemeentesecretaris, de griffier en enkele griffiemedewerkers. In een onderzoek naar externe inhuur van medewerkers in deze gemeenten vervult de ABG-organisatie dan ook een centrale rol.

In theorie kunnen de gemeenten zelf medewerkers inhuren; in de praktijk komt dit vrijwel niet voor. In een overzicht van de inhuurdossiers uit de periode 2017 tot en met 2021 staat slechts eenmaal opgenomen dat er een medewerker voor een specifieke gemeente is ingehuurd, namelijk een bestuursondersteuner. In een dergelijk geval gaat de rekening dan wel naar de betreffende gemeente, het inkoopproces loopt alsnog via de ABG-organisatie. In dit onderzoek richtten we ons dan ook op de externe inhuur, zoals die binnen de ABG-organisatie plaatsvindt.

Daarbij is het uiteindelijke doel om inzicht te geven in de aard en omvang van de externe inhuur door middel van kerncijfers. Om deze cijfers te beoordelen, is het echter van belang ze in het perspectief te zien van de beleidsdoelstellingen. Wat is de relatie tussen cijfers en beleidsdoelstellingen? Wordt externe inhuur zo ingezet dat deze bijdraagt aan de realisatie van doelstellingen en past het gevoerde beleid binnen de gegeven kaders? Alleen door de uitvoering in perspectief te zien van het beleid en de beoogde doelstellingen, is een oordeel te vellen over de inzet van externe medewerkers.

Daarnaast is het relevant om inzicht te geven in de sturings- en controle-instrumenten die de ABG-organisatie, inclusief het bestuur en de directie, de drie colleges en de gemeenteraden ter beschikking hebben en of die instrumenten voldoende benut worden.

Definitie van externe inhuur

Onder externe inhuur wordt verstaan: het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de organisatie in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, doormiddel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen organisatie en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.³

Onderzoeksuitvoering

Bij het vaststellen van de definitieve onderzoeksopzet beoogde de rekenkamercommissie in juli 2021 te starten met het onderzoek en dit in november 2021 af te ronden. De start van het onderzoek is echter vertraagd vanwege vragen en twijfels vanuit de ABG-directie over de bevoegdheid van de rekenkamercommissie gegeven het onderzoeksobject, die op 23 juli 2021 zijn gedeeld met de rekenkamercommissie. Per brief van 22 september 2022 heeft de rekenkamercommissie hierop gereageerd en tegelijkertijd zijn de raden van Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen door de rekenkamercommissie geïnformeerd. Uiteindelijk is de rekenkamercommissie halverwege oktober 2021 aan de slag gegaan.

Op 17 november 2021 heeft het startgesprek voor dit onderzoek plaatsgevonden. De eerste weken van het onderzoek zijn vervolgens besteed aan de bestudering van opgevraagde documenten, waaronder stukken die betrekking hebben op externe inhuur.

De resultaten van deze documentanalyse zijn getoetst en verder uitgediept in een drietal gesprekken. Op 20 december 2021 was er een interview met een vertegenwoordiging van de directie van de ABG-organisatie. Dit interview richtte zich hoofdzakelijk op het vraagstuk van externe inhuur. Eveneens op 20 december 2021 vond er een tweede gesprek plaats, ditmaal met twee wethouders van deelnemende gemeentes (Alphen-Chaam en Baarle-Nassau) die regelmatig met externe inhuur te maken hebben. Deze wethouders zijn tevens lid van het ABG-bestuur. Dit interview richtte zich hoofdzakelijk op de controle en gemeentelijke/gezamenlijke doelstellingen in het gebruik van externe inhuur. Op 21 december 2021 was er tot slot een interview met afdelingsmanagers, P&O en de financiële afdeling van de ABG-

³ Definitie conform Vensters voor Bedrijfsvoering, HR Monitor A+O fonds gemeenten. Via VNG.

organisatie. In dit interview stonden vooral de praktische implicaties en de invulling van het gebruik van externe inhuur in de praktijk centraal.

Om de uitvoering van het beleid met betrekking tot externe inhuur te illustreren, zijn er 11 inhuurdossiers nader onderzocht. Deze dossiers zijn geselecteerd uit alle dossiers waarvan het waarschijnlijk is dat ze onder het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid hebben plaatsgevonden, namelijk na vaststelling van het beleid in 2021. Daarbij ging het in totaal om 21 dossiers. Uit deze set van dossiers zijn 11 dossiers geselecteerd, waarbij is gezocht naar spreiding over soort functie, beleidsterreinen, de omvang van aanstellingen, totale kosten en totale duur. Op 5 januari 2022 is de selectie voorgelegd aan de ambtelijk contactpersoon met het verzoek de inkoopdossiers toe te sturen.

Op 24 maart 2022 is de conceptrapportage ter feitenverificatie voorgelegd aan de ABG-organisatie. Op 22 april 2022 heeft de rekenkamercommissie de rapportage inclusief conclusies en aanbevelingen aan de colleges van B&W en het ABG-bestuur aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Deze reactie heeft de rekenkamercommissie op 17 mei 2022 ontvangen, waarna de rapportage op 19 mei 2022 aan de gemeenteraden is aangeboden.

Leeswijzer

Deze Nota van bevindingen bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 1 beschrijft aan de hand van de beleidsdocumentatie het voor externe inhuur geldende kader. Hoofdstuk 2 geeft inzicht in de praktijk van externe inhuur en het proces dat gelopen wordt om over te gaan tot het extern inhuren van personeel. Hoofdstuk 3 is een casusonderzoek naar 11 trajecten van externe inhuur. Hoofdstuk 4 beschrijft de verantwoordingsstructuur en de mogelijkheden tot sturing door de raad. Een overzicht van geraadpleegde bronnen is opgenomen in bijlage 1, evenals een overzicht van de onderzochte casussen. In bijlage 2 is het analysekader te vinden dat gebruikt is om de casussen te onderzoeken.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Op basis van de bevindingen kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. Specifiek beleid ten aanzien van externe inhuur ontbreekt; het inkoop- en aanbestedingsbeleid is beperkt relevant

De drie gemeenten en de ABG-organisatie hebben geen specifiek beleid geformuleerd en vastgesteld ten aanzien van externe inhuur. Het recent bijgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid gaat in slechts enkele gevallen in op de externe inhuur van medewerkers en biedt daarom geen bruikbaar beleidskader. Concrete doelen en ambities met betrekking tot externe inhuur, bijvoorbeeld in relatie tot de organisatievisie, hebben de gemeenten en de ABG-organisatie evenmin; desgevraagd geven betrokkenen slechts aan dat het doel is om niet meer in te huren dan noodzakelijk.

In meer algemene zin stellen zij zich wel tot doel om zorgvuldig om te gaan met publiek geld en prioriteit te geven aan kwalitatief hoogwaardige dienstverlening, het nakomen van afspraken en het zijn van een aantrekkelijke werkgever. Deze bredere ambities vertonen verschillende raakvlakken met externe inhuur en kunnen om die reden als het meest relevante beleidskader worden beschouwd. In de praktijk zijn zij echter te abstract om te dienen als leidraad voor de wijze waarop en mate waarin de gemeenten en de ABG-organisatie externen inhuren.

2. De gemeenten en ABG-organisatie huren relatief weinig in, maar wel structureel meer dan begroot

De drie gemeenten en de ABG-organisatie geven jaarlijks ongeveer 10% tot 12% van de totale loonsom uit aan extern ingehuurde medewerkers. In relatieve zin huren zij daarmee weinig extern in; gemiddeld geven Nederlandse gemeenten van de grootte van Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen bij elkaar opgeteld jaarlijks 16% tot 20% van de totale loonsom uit aan externe inhuur. Dit past bij een insteek om niet meer in te huren dan noodzakelijk. Wel heeft het als gevolg, zo is onder meer uit de interviews af te leiden, dat er soms voor wordt gekozen om voorgenomen werkzaamheden te temporiseren.

Het valt op dat de uitgaven van de gemeenten en de ABG-organisatie aan externe inhuur in de jaren 2018-2021 aanzienlijk hoger zijn dan initieel begroot. De verklaring hiervoor ligt in het feit dat bij de initiële begroting enkel een aantal vaste posten, zoals voor de pot ziekteverzuim, worden meegenomen. Dat externe inhuur ook veel plaatsvindt om ontbrekende expertise in te vliegen of om (te lang) ongevulde vacatures in te vullen is bekend, maar geen basis voor de initiële begroting. In de loop van een jaar wordt de omvang van deze inhuur wel steeds duidelijker en meegenomen in een wijziging van de begroting. Het gaat hier om een verschuiving van budget voor vaste formatie, naar budget voor externe inhuur.

3. Uitvoeringskaders zijn beperkt vastgelegd; het aanbestedingsmechanisme functioneert niet optimaal

Gegeven het feit dat de gemeenten en de ABG-organisatie geen specifiek beleid ten aanzien van externe inhuur kennen, is het niet verwonderlijk dat uitvoeringskaders beperkt zijn vastgelegd. Dat wil echter niet zeggen dat dergelijke kaders ontbreken; gevoerde gesprekken suggereren dat een vaste praktijk met betrekking tot het inzetten van externe inhuur en de werkwijze daarbij bestaat. Dat deze praktijk beperkt is vastgelegd, maakt ze echter wel kwetsbaar; bij veel personele wisselingen kan de huidige uniformiteit onder druk komen te staan.

Het enige punt waarop de praktijk van externe inhuur wezenlijk afwijkt van geldende beleidskaders, heeft betrekking op de werving en selectie van externe medewerkers met een schaarse expertise. In lijn met de Aanbestedingswet vindt die werving en selectie plaats via een Dynamisch aankoopstelsel (DAS), dat als doel heeft om verschillende aanbieders op een transparante wijze met elkaar te kunnen vergelijken en zo marktwerking te faciliteren. Door de krapte op de arbeidsmarkt functioneert dit aanbestedingsmechanisme echter niet optimaal; incidenteel, maar steeds vaker zo volgt uit de interviews, wordt alsnog onderhands geworven. Hoewel dit probleem zich bij een minder krappe arbeidsmarkt vermoedelijk vanzelf oplost, kan dit op korte termijn zorgen voor hogere personeelskosten.

4. Monitoring is vooral financieel van aard; de beperkte verslaglegging zorgt voor kwetsbaarheden

Externe inhuur wordt binnen de ABG-organisatie vooral financieel gemonitord; de aandacht voor meer kwalitatieve aspecten van externe inhuur, zoals de aard, aanleiding en kwaliteit, wordt niet standaard besproken. Dit leidt tot ernstige vraagtekens bij de mate waarin de organisatie in staat is om effectief op externe inhuur te sturen; hiervoor is niet alleen financiële informatie nodig, maar ook informatie over het type externe inhuur dat plaatsvindt, wat de redenen zijn voor inhuur, de wenselijkheid daarvan en de kwaliteit van extern ingehuurde medewerkers.

Daarbij helpt het niet dat weinig informatie over extern ingehuurde medewerkers centraal wordt verzameld of opgeslagen. Informatie over het wervings- en selectieproces maakt geen deel uit van het inhuurdossier en evaluatie- of beoordelingsgesprekken worden bijvoorbeeld niet standaard vastgelegd in een verslag dat is opgenomen in het zaakdossier. Waardevolle informatie, zoals goede of slechte ervaringen met specifieke bureaus, berust hierdoor bij individuele afdelingshoofden en wordt beperkt gedeeld.

5. De gemeenteraden worden regelmatig geïnformeerd over externe inhuur; kwalitatieve informatie ontbreekt

De gemeenteraden van Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen worden hoofdzakelijk via de P&C-cyclus geïnformeerd over zaken die betrekking hebben op externe inhuur. De informatie die zij ontvangen, is echter vooral financieel van aard. De rekenkamercommissie constateert dat de huidige informatievoorziening raadsleden onvoldoende in staat stelt om hun controlerende vraag te vervullen; om de financiële informatie in context te kunnen plaatsen, is ook informatie over de aard van de inhuur noodzakelijk. Dergelijke meer kwalitatieve informatie ontvangen de raden tot op heden vooral incidenteel en op ad hoc basis. De rekenkamercommissie constateert dat de huidige informatievoorziening raadsleden onvoldoende in staat stelt om hun controlerende taak te vervullen.

Aanbevelingen

Uit deze conclusies vloeien vijf aanbevelingen voort. Deze aanbevelingen zijn primair gericht aan de ABG-organisatie en raakt haar werkwijze. Niettemin raakt dit ook de drie gemeenten, omdat ze raken aan de manier waarop beleidsbesluiten ten uitvoer worden gebracht en gerealiseerd.

1. Formuleer beleid voor de externe inhuur van medewerkers

Het is belangrijk dat er op de korte termijn door de drie gemeenten kaders worden opgesteld om de bestaande praktijk te borgen. Die kaders zouden betrekking kunnen hebben op de wenselijkheid van externe inhuur ten opzichte van de vaste formatie, het maximaal toegestane percentage van de loonsom, of de gewenste kwaliteit. Het opstellen van dergelijk beleid dient drie doelen; het dwingt tot een reflectie op de huidige uitgangspunten, codificeert de staande praktijk en maakt het makkelijker om ten aanzien van externe inhuur te sturen. Door dit beleid in te bedden in het inkoop- en aanbestedingsbeleid, wordt ook duidelijk hoe de externe inhuur van medewerkers zich verhoudt tot aanbestedingsinstrumenten als het Dynamisch Aankoopstelsel (DAS). Dat speelt zeker daar waar nu uit het eigen netwerk wordt geworven en mogelijk niet voor de optimale prijs extern wordt ingehuurd.

2. Onderzoek mogelijkheden om de mate van externe inhuur nauwkeuriger te begroten

Het strekt tot aanbeveling om te onderzoeken hoe de begrote en daadwerkelijke kosten voor externe inhuur beter op elkaar aan kunnen sluiten. Gegeven het feit dat het grote verschil tussen de initiële begroting en de daadwerkelijke realisatie jaarlijks in min of meer dezelfde orde van grootte terugkeert, zou een meer realistische inschatting mogelijk moeten zijn. Dat betekent wel dat in de initiële begroting meer factoren worden meegenomen dan nu het geval is, zoals (te lang) onvervulde vacatures. Mogelijk geeft dit niet alleen inzicht in de mate waarin het huidige verzuimbudget toereikend is, maar helpt het ook om scherpere keuzes te maken in het moment waarop en de mate waarin er voor externe inhuur wordt gekozen. Daarnaast voorziet een meer nauwkeurige begroting de gemeenteraden van een duidelijke maatstaf waaraan de mate van externe inhuur kan worden afgemeten.

3. Beschrijf bestaande uitvoeringskaders en zorg voor een betere verslaglegging

Door uitvoeringskaders beter vast te leggen, wordt voorkomen dat aanwezige kennis door personele wisselingen verloren gaat en er op termijn verschillen ontstaan in de wijze waarop er extern wordt ingehuurd. Het inhuurproces verdient daarbij bijzondere aandacht, net als het centraal verzamelen en opslaan van informatie. Ook dit laatste zorgt er namelijk voor dat aanwezige kennis niet verloren gaat. Daarnaast faciliteert het ook de monitoring en evaluatie van externe inhuur. De inhuurdossiers zijn een logische plaats om veel van deze informatie te verzamelen, maar wellicht zijn ook andere locaties of middelen hiervoor geschikt.

4. Verbreed bestaande monitoringinstrumenten met kwalitatieve indicatoren

Door externe inhuur op meer dan financiële indicatoren te monitoren, ontstaat een completer beeld van de mate waarin en wijze waarop er binnen de organisatie extern wordt ingehuurd. Daarbij ligt het voor de hand om de bestaande monitoringssystematiek met enkele meer kwalitatieve indicatoren uit te breiden; de systematiek zelf is voldoende om (grote) risico's te signaleren en indien nodig tijdig in te kunnen grijpen. Onder meer kwalitatieve indicatoren, zouden in dit geval onder andere de reden van

inhuur, de afdeling en de gemiddelde omvang van aanstellingen kunnen vallen. Door niet alleen naar financiële indicatoren te kijken, kan bovendien meer begrip worden verkregen voor externe inhuur en de goede redenen die er zijn om dit instrument in te zetten.

5. Versterk de informatievoorziening aan de gemeenteraden

Om de gemeenteraden beter in staat te stellen om hun controlerende taak te vervullen, is het zaak dat financiële informatie over externe inhuur in context wordt geplaatst en indien mogelijk wordt aangevuld met kwalitatieve gegevens. Dit zorgt er namelijk voor dat raadsleden beter kunnen beoordelen of de daadwerkelijke kosten van externe inhuur in verhouding staan tot de gepleegde inzet, zeker waar die kosten het gevolg zijn van zogenaamd 'maatwerk' voor een van de drie gemeenten. Op termijn stelt het de raden ook in staat om geleverde prestaties af te meten aan het beleid ten aanzien van externe inhuur en de bredere principes zoals die voor de drie gemeenten op inkoop- en aanbesteding van belang worden geacht. De externe inhuur is weliswaar ondergebracht bij de ABG-organisatie, formeel een verbonden partij die op afstand staat van de drie gemeenten en waarvoor externe inhuur een interne aangelegenheid is, maar in feite gaat het om een organisatie waarin alle ambtelijke capaciteit van Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen is samengebracht. Zicht op hoe die organisatie haar resultaten behaalt is daarmee net zo relevant als wat die resultaten precies zijn.

Bestuurlijke reactie



Baarle-Nassau
Baarle-hertoeg



Aan de gemeenschappelijke rekenkamercommissie
van de gemeenten Alphen-Chaam,
Baarle-Nassau en Gilze en Rijen

Alphen, Baarle-Nassau, Rijen, 10 mei 2022

Geachte leden van de gemeenschappelijke rekenkamercommissie,

In de afgelopen maanden heeft uw commissie onderzoek uitgevoerd naar de externe inhuur bij onze gemeenten en de ABG-organisatie. Op 22 april 2022 ontvingen wij uw concept-rapport. U stelde ons in de gelegenheid om onze reactie op het rapport te geven. Van die gelegenheid maken wij graag gebruik.

Uw onderzoek richt zich op vier organisaties: de gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen en op de ABG-organisatie. Aan alle vier deze organisaties biedt u de gelegenheid om op uw concept-rapport te reageren. De colleges van Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen en het bestuur van de ABG-organisatie hebben gemeend een gezamenlijke reactie op uw rapport te formuleren, als volgt.

1. Allereerst spreken wij onze dank uit aan de rekenkamercommissie voor de tijd en energie die de commissie heeft besteed aan het onderzoek naar externe inhuur binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het rapport van de rekenkamercommissie geeft een helder inzicht in de praktijk van externe inhuur door de ABG-organisatie. Wij lazen een milde en positief kritische grondtoon in het rapport.
2. De ABG-organisatie heeft zich de afgelopen jaren ingespannen om de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, waaronder de externe inhuur, te optimaliseren. Door middel van een speciaal daarvoor ontwikkeld digitaal formulier waarin alle variabelen van de gewenste inhuur worden ingevoerd, kunnen de managers direct zien welke financiële en juridische mogelijkheden en randvoorwaarden voor de gewenste inhuur gelden. Op deze wijze wordt geborgd dat de inhuurprocessen op de juiste wijze verlopen, hetgeen wij ook teruglezen in het rapport van uw commissie.

3. Daarnaast zien wij ook onze inspanningen om externe inhuur alleen in te zetten indien de werkzaamheden onvoorzien, onuitstelbaar en/of onvermijdbaar zijn, terug in de conclusies dat een relatief beperkt percentage van de loonsom wordt besteed aan externe inhuur.
4. Samenvattend lezen wij in het onderzoeksrapport dat de inhuur van externe medewerkers door de ABG-organisatie 1.) op correcte wijze verloopt 2.) beperkt van omvang is en 3.) binnen de beschikbare budgetten plaatsvindt. Dit sluit aan bij de bevindingen van de accountant over de afgelopen jaren.
5. Het hiervoor onder 1. tot en met 4. benoemde vinden wij onvoldoende terug in de conclusies vanaf pagina 9. van de onderzoeksrapportage. Het ontbreken van deze nuance in de conclusies doet naar onze mening geen recht aan het onderzoek.
6. Zoals aangegeven heeft de ABG-organisatie zich de afgelopen jaren ingespannen om de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid te optimaliseren. In dat kader hebben wij met grote belangstelling kennisgenomen van uw aanbevelingen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inhuur verder te verbeteren.
 - Als reactie op uw aanbevelingen 1. en 3. willen wij vanzelfsprekend de door ons gehanteerde werkwijze beschrijven.
 - In reactie op de aanbevelingen 4. en 5. gaan wij graag met de raden het gesprek aan over hun informatiebehoefte. Wij stellen voor aan te sluiten bij de al bestaande contactmomenten inzake de managementletter en jaarrekeningcontrole.
 - Uw 2e aanbeveling is technisch zeer moeilijk realiseerbaar als gevolg van de constructie met de gemeenschappelijke regeling en de daarbij behorende zeer lange doorlooptijden van Kaders en begroting.


Wij zijn graag bereid onze reactie mondeling nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Alphen-Chaam

de secretaris,

waarnemend burgemeester,



G.W.T. van Weel



drs. J.W. Brenninkmeijer

burgemeester en wethouders van Baarle-Nassau,
de secretaris, de burgemeester,



M. Tromp



M.H.M.R. de Hoon-Veelenturf

burgemeester en wethouders van Gilze en Rijen,
de secretaris, de burgemeester,



R.M. (René) Wiersema



D.A. (Derk) Alsema

Het bestuur van de ABG-organisatie,



D.A. Alsema,
Voorzitter



R.M. Wiersema
Algemeen directeur

Nota van bevindingen

1. Beleid

Deelvragen

1. Welke doelen en ambities hebben de gemeenten en GR ten aanzien van externe inhuur binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
2. Welk beleid is vastgesteld door de gemeenten (raden en colleges, ABG-bestuur) voor externe inhuur?
3. Welk flankerend beleid (bijvoorbeeld afdelingsplanning) is vastgesteld rond strategische personeelsplanning en externe inhuur?

1.1. Doelen en ambities

Het beleid van een gemeente ten aanzien van externe inhuur staat niet op zich. Idealiter raakt het aan verschillende ambities op andere terreinen, zoals inkoop en aanbesteding, de gemeentelijke financiën en het personeelsbeleid. In deze paragraaf staan we stil bij de doelen en ambities van de verschillende gemeenten die raken aan het beleid ten aanzien van externe inhuur en schetsen daarmee de bredere kaders die op dat beleid van toepassing zijn.

Politieke ambities: zorgvuldige omgang met uitgaven

Bij aanvang van een nieuwe bestuursperiode worden politieke ambities doorgaans vastgelegd in coalitieakkoorden of -programma's, raadsakkoorden, of bestuursakkoorden en -programma's. In Alphen-Chaam is er in 2018 een raadsakkoord gesloten, in Baarle-Nassau een coalitieakkoord en in Gilze en Rijen een coalitieprogramma. In deze akkoorden en het programma wordt geen expliciete aandacht besteed aan externe inhuur of inkoop en aanbesteding. Ook op het personeelsbeleid van de gemeenten en de werkorganisatie gaan de akkoorden en het programma niet expliciet in. De enige uitzondering is dat in het coalitieprogramma van Gilze en Rijen "de invulling van benodigde personele kennis en kunde om uitvoering te geven aan 'de vele groene projecten'" als doel is gesteld.⁴

In meer algemene zin benoemen de gemeenten wel de ambitie om zorgvuldig met uitgaven (dus ook die voor de ABG-organisatie en die voor externe inhuur) om te gaan. Zo valt in het raadsakkoord van Alphen-Chaam de ambitie te lezen dat men verantwoord financieel beleid voert en zorgt voor een gezonde gemeentelijke begroting.⁵ In het coalitieakkoord van Baarle-Nassau wordt gesteld dat de gemeente Baarle-Nassau financieel gezond is en dat men dit zo wil houden. Dat betekent dat kritisch wordt gekeken naar de gemeentelijke uitgaven.⁶ In Gilze en Rijen streeft men volgens het coalitieprogramma in de bedrijfsvoering naar "beperkte en uitlegbare afwijkingen tussen planning en realisatie, zowel van productie als financiën, met periodieke afstemming van verwachtingen tussen gemeenteraad, college en werkorganisatie".

⁴ Gemeente Gilze en Rijen (2019). Coalitieprogramma 2019-2022: grote opgaven, breed draagvlak.

⁵ Gemeenteraad Alphen-Chaam (2018). Raadsakkoord 2018-2022: Hart voor de leefomgeving.

⁶ Gemeente Baarle-Nassau (2018). Coalitieakkoord: Samen toekomstgericht.

Doelstellingen ten aanzien van inkoop en aanbesteding zijn vastgelegd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid

Op een goede wijze inkopen en aanbesteden is voor zowel de ABG-organisatie als de ABG-gemeenten van groot belang, zo wordt gesteld in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2021. Het doel van het beleid is niet enkel besparen, maar ook bijdragen aan de kwaliteit van opdrachten, bijvoorbeeld door het stimuleren van efficiënte en innovatieve oplossingen. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om bij te dragen aan gemeentelijke doelstellingen, zoals het stimuleren van werkgelegenheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen. De ABG-organisatie en -gemeenten benoemen de volgende vijf algemene doelstellingen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid:⁷

1. Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn;
2. Het bereiken van een optimale (integrale) prijs-kwaliteitverhouding;
3. Optimaal maatschappelijk rendement van investeringen realiseren voor de eigen inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners;
4. Administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor ondernemers;
5. Harmonisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid binnen de ABG-gemeenten.

Daarnaast worden er vier specifieke doelstellingen genoemd waaraan het inkoop- en aanbestedingsbeleid een bijdrage dient te leveren:

1. Meer mogelijkheden bieden aan lokale en regionale ondernemers;
2. Versnelling van gemeentelijke procedure, vermindering regeldruk;
3. Een gezond gemeentelijk huishoudboekje;
4. Invulling geven aan de gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen.

Organisatiedoelen uit bedrijfsplan ABG-organisatie bieden een aanvullend kader

In de praktijk wordt het bedrijfsplan voor de ABG-organisatie door zowel bestuur en directie als medewerkers gezien als kader op het gebied van personeelsbeleid en externe inhuur, zo blijkt uit gevoerde gesprekken. Dit bedrijfsplan is opgesteld als richtsnoer voor de doorontwikkeling van de ABG-organisatie en is in 2019 vastgesteld door het bestuur van de ABG-organisatie. Ook is het bedrijfsplan ter kennisgeving aangeboden aan de drie gemeenteraden ter onderbouwing van de ABG-begroting 2020.⁸ Gesprekspartners refereren naar de zogeheten *mission statements* in dit bedrijfsplan. Daarmee lijkt men te doelen op de drie organisatiedoelen zoals geformuleerd in het bedrijfsplan:

1. **Van buiten naar binnen werken:** inwoners, instellingen en bedrijven zijn tevreden over de dienstverlening van de ABG-organisatie en de ABG-organisatie versterkt de bestuurskracht van de drie gemeentebesturen.
2. **Doen wat we beloven:** producten worden binnen budget en doorlooptijd met voldoende kwaliteit geleverd.

⁷ ABG-organisatie (2021, 17 februari). Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2021.

⁸ ABG-organisatie (2019, 11 juni). Bedrijfsplan ABG-organisatie 2019-2021.

3. **Aantrekkelijke werkgever zijn:** de ABG-organisatie inspireert medewerkers en weet mensen met de juiste kennis en competenties binnen te halen en vast te houden. De medewerkers en de ABG-organisatie halen het maximale uit de onderlinge samenwerking.

Gesprekspartners geven aan dat personeel, zowel intern als extern, bij zou moeten dragen aan de mission statements. Daarmee vormen de mission statements een kader voor externe inhuur.

1.2. Beleid

De gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Gilze en Rijen en de ABG-organisatie kennen geen afzonderlijk beleid ten aanzien van externe inhuur. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid vormt dan ook het beleidskader waarbinnen externe inhuur plaatsvindt. De ABG-gemeenten en de ABG-organisatie hebben een gelijklopend inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dat beleid is sinds 2021 identiek voor de GR ABG-organisatie en de drie afzonderlijke gemeenten. Daarmee is een verdere stap gezet in het harmoniseren van het beleid.⁹ Hiervoor hadden de afzonderlijke gemeenten elk een beleid waarin werd gestreefd naar uniformiteit tussen de gemeenten, maar waarbij de afzonderlijke raden verschillende accenten hebben gelegd.¹⁰ Dit beleid uit 2021 is opgesteld en vastgesteld nadat de gemeente Gilze en Rijen in 2020 een 213a-onderzoek heeft laten uitvoeren naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente en de uitvoering hiervan door de ABG-organisatie.

Aanbevelingen uit 213a-onderzoek zijn uitgewerkt in huidig beleid

Op het moment van het artikel 213a-onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid door de gemeente Gilze en Rijen, was het vigerende beleid het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid van de ABG-organisatie en de drie ABG-gemeenten uit 2017. Het onderzoek leverde negen aanbevelingen op ten aanzien van zowel beleid als uitvoering.¹¹

1. Betrek een inkoopadviseur conform het inkoophandboek bij aanbestedingstrajecten;
2. Breng nut en noodzaak van het inkoopbeleid en de verantwoordelijkheden van vakafdelingen daarbij onder de aandacht;
3. Zorg voor een integrale inkoopregistratie, met daarin een overzicht van alle inkooptrajecten;
4. Onderzoek het huidige inkoop-opdrachtformulier, verken eventuele verbetermogelijkheden en zorg dat de drempel om deze te gebruiken zo laag mogelijk is;
5. Stuur als budgethouders/ambtelijke directie op het opstellen en goed motiveren van afwijkingsbesluiten;
6. Draag ook zorg voor de registratie van afwijkingsbesluiten en bijbehorende motivatie;
7. Bij een nieuw op te stellen inkoopbeleid kan de gemeente overwegen een hogere grens voor nationaal openbare aanbesteding te hanteren;

⁹ Gemeenteraad Gilze en Rijen (2021, 19 juli); gemeenteraad Alphen-Chaam (2021, 23 september); gemeenteraad Baarle-Nassau (2021, 29 september). Raadsvoorstel vaststellen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2021.

¹⁰ Gemeenteraad Alphen-Chaam (2016, 12 januari). Raadsvoorstel tot vaststelling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid Alphen-Chaam 2016-2020.

¹¹ Unravelling (2020, 10 september). 213a onderzoek Gilze en Rijen inkoop- en aanbestedingsbeleid.

8. Zorg met name bij complexe en meerjarige aanbestedingen voor een goede balans in de gunningscriteria en wees daarbij waakzaam op mogelijke neveneffecten van gunning op basis van de laagste prijs;
9. Werk zo mogelijk met raamcontracten.

In reactie op het onderzoeksrapport kondigde het college van Gilze en Rijen aan de negen aanbevelingen over te willen nemen en te willen verwerken in het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid 2021-2024.¹² In de inleiding van dit beleid valt te lezen dat de ABG-organisatie de aanbevelingen uit het 213a-onderzoek van Gilze en Rijen over heeft genomen en dat deze integraal onderdeel vormen van het nieuwe beleid.¹³

Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2021

In 2021 is een nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld door het ABG-bestuur en de gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen. De actualisatie was nodig omdat het beleid uit 2017 niet meer aansloot op actuele wet- en regelgeving. Daarnaast signaleerde men de beweging dat inkoop niet een op zichzelf staand proces was: het gaat niet uitsluitend om het verwerven van het werk, de levering of de dienst, maar ook om het behalen van een breder rendement door bij te dragen aan de (integrale) bestuurlijke doelstellingen en ambities.¹⁴ Daarmee biedt het ook een kader voor externe inhuur van personeel: namelijk dat dit zou moeten bijdragen aan de (integrale) bestuurlijke doelstellingen en ambities. Om welke (integrale) bestuurlijke doelstellingen en ambities het specifiek gaat voor externe inhuur, wordt in het beleid zelf niet geëxpliciteerd.

Naast het inkoop- en aanbestedingsbeleid is er geen beleid of plan ten aanzien van externe inhuur vastgesteld.¹⁵ Er is geen beleidsdocument waarin is vastgesteld wat motieven voor externe inhuur zijn en welke werkwijze wordt gehanteerd. Verder is er geen eenduidige definitie opgenomen wat externe inhuur voor de ABG-organisatie inhoudt. In veel gemeentelijke organisaties is er een personeelsbeleid dat sturing geeft op het gebied van personeelszaken en externe inhuur. De ABG-organisatie hanteert het personeelshandboek als personeelsbeleid. Dit handboek gaat in op zaken als gedragscodes, arbeidsvoorwaarden en duurzame inzetbaarheid. In dit handboek van de ABG-organisatie wordt niet ingegaan op externe inhuur.¹⁶ De hoofdlijnen uit dit personeelsbeleid stammen uit de ontstaansperiode van de ABG-organisatie, zo komt naar voren in interviews. Gesprekspartners lichten toe dat het personeelsbeleid zal worden geactualiseerd na vaststelling van het nieuwe bedrijfsplan dat momenteel in ontwikkeling is.

¹² Gemeente Gilze en Rijen (2020, 29 september). Memo van College van burgemeester en wethouders inzake: Rapport collegeonderzoek inkoop- en aanbestedingsbeleid.

¹³ ABG-organisatie (2021, 17 februari). Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2021.

¹⁴ ABG-organisatie (2021, 17 februari). Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2021.

¹⁵ In reactie op het ambtelijk wederhoor geeft de organisatie aan dat er wel een gedragslijn is, die is vastgelegd het mandaatregister en de budgethoudersregeling. Deze gedragslijn stelt dat budgethouders uitsluitend mogen overgaan tot externe inhuur als er sprake is van midellang of lang ziekteverzuim, specialistische kennis ontbreekt, of vacatures moeilijk te vervullen zijn.

¹⁶ ABG-organisatie (2020, 25 maart). Personeelshandboek.

2. Uitvoering en sturing

Deelvragen

4. Wat was de aard en omvang van externe inhuur door de ABG-organisatie (vanaf 2018)?
5. Hoe wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan het beleid ten aanzien van externe inhuur?
6. Op welke grond en door wie wordt het besluit om over te gaan tot externe inhuur genomen en hoe verhoudt dit zich tot geldende normen en kaders? Welke (externe) factoren beïnvloeden deze keuze?

2.1. Externe inhuur, 2018-2021

In de periode 1 januari 2018 tot en met 31 december 2021 zijn er in totaal 175 inkoopdossiers voor externe inhuur. De totale opdrachtwaarde van deze dossiers bedraagt ongeveer € 12,8 miljoen. De gemiddelde opdrachtwaarde per inkoopdossier bedraagt ruim € 73.000. In de onderstaande tabel is te zien dat de meeste inhuur plaatsvond in 2021, zowel wat betreft het aantal inkoopdossiers (66) als de totale opdrachtwaarde (ruim € 4 miljoen).

In de registratie van de inkoopdossiers wordt onderscheid gemaakt in 15 verschillende segmenten. De meeste inkoopdossiers (41) in de periode 2018 tot en met 2021 vallen onder het segment *sociaal domein*. Daarna volgen *ruimtelijke ordening/milieu* (35 inkoopdossiers) en *burger-/publiekzaken* (28 dossiers).¹⁷ De vier aanbieders die het meest terugkomen in de inkoopdossiers zijn elk betrokken bij 10 tot 27 inkoopdossiers, wat neerkomt op 34,2% van de in totaal 175 inkoopdossiers in de onderzochte periode. Het gaat hierbij om aanbieders die op meerdere segmenten externe krachten aanbieden. Dit betekent dat de ABG-organisatie zich bij de keuze voor waar of wie extern in te huren, niet beperkt tot één of enkele aanbieders.

Zoals zichtbaar in onderstaand overzicht valt het aantal inkoopdossiers in 2019 aanzienlijk lager uit. In reactie op schriftelijke aanvullende vragen van de rekenkamercommissie geeft de ABG-organisatie aan in 2019 bewust gestuurd te hebben op vermindering van de hoeveelheid externe inhuur omdat de directie van mening was dat er in een aantal teams te lang werd ingehuurd en de verhouding tussen tijdelijk en vast personeel scheef liep.

Op basis van verstrekte gegevens kon daarnaast niet worden vastgesteld wat de aanleiding was voor individuele inhuurdossiers. Hierdoor is niet vast te stellen welk deel van de inhuurdossiers past binnen de reguliere werkzaamheden van de ABG-organisatie en welk deel het gevolg is van aanvullende werkzaamheden voor individuele gemeenten (het zogenaamde 'maatwerk'). De ABG-organisatie geeft aan, op vragen van de rekenkamercommissie, dat in de jaren 2018 tot 2021 circa 10% tot 12% van de

¹⁷ De verschillende segmenten zijn (op volgorde van meest voorkomend): Sociaal domein, Ruimtelijke ordening/milieu, Burger-/publiekzaken, Administratief/secretarieel, Bouwkunde/civiele techniek, Openbare orde en veiligheid, Communicatie, Financieel/economisch, Buitendienst/groenvoorziening, Gezondheidszorg, Juridisch, Management/leidinggeven/coördinatie, Facilitair, HRM, Bestuurlijk.

totale loonsom van extern ingehuurd personeel voor rekening van deze maatwerkwerkzaamheden kwam. De rekenkamercommissie heeft echter niet de beschikking kunnen krijgen over documentatie die deze cijfers onderbouwen. Wel geeft de ABG-organisatie aan dat het onderscheid tussen externe inhuur voor reguliere werkzaamheden en voor maatwerk in de praktijk niet altijd zichtbaar is. Zo worden vaste medewerkers regelmatig ingezet voor maatwerk, en ingehuurde medewerkers voor reguliere taken. De ABG-organisatie geeft aan dat dit inherent is aan het karakter van de ABG-organisatie als dienstverlenende organisatie voor de drie gemeenten.

	Aantal inkoopdossiers	Gemiddelde opdrachtduur (in weken)	Gemiddelde opdrachtwaarde	Totale opdrachtwaarde
2018	44	57	€ 85.377,69	€ 3.756.618,41
2019	20	43	€ 54.449,48	€ 1.088.989,63
2020	45	48	€ 86.134,71	€ 3.876.061,80
2021	66	33	€ 61.814,15	€ 4.079.734,15
Totaal	175	45	€ 73.150,88	€ 12.801.403,99

Reële kosten van externe inhuur zijn hoger dan begroot

In de begroting van de ABG-organisatie is externe inhuur opgenomen als inhuur ter vervanging bij langdurige ziekte, externe expertise/advies en uitbesteding.¹⁸ In de jaarstukken 2018 wordt melding gemaakt dat er in de praktijk ook gebruik wordt gemaakt van externe inhuur ter invulling van vacatures of bij piekbelasting.¹⁹

Bij de post tijdelijke vervanging/advieskosten gaat het over het invullen van vacatures of het inhuren van externe expertise die niet voorradig is binnen de organisatie. Denk hierbij aan projectleiders, het aanvullen van uitvoerend personeel bij uitval of het invullen van langdurige openstaande vacatures op beleidsafdelingen. Uitbestedingsbudgetten worden gebruikt om bepaalde taken uit te besteden aan externen. Het gaat hier om volledige taken zoals afvalinzameling en accountantskosten, die niet belegd worden binnen de organisatie.

¹⁸ ABG-organisatie (2017, 18 mei). Meerjarenbegroting 2019-2021.

¹⁹ ABG-organisatie (2019, 9 april). Jaarstukken 2018.

In de onderstaande tabel is te zien dat de werkelijke realisatie miljoenen hoger ligt dan het origineel begrote bedrag. Dit werd telkens lopende het jaar naar boven bijgesteld in een begrotingswijziging. De initiële begroting wordt opgesteld op basis van het ziekteverzuimbudget (1% van de totale salariskosten) en de inzet van medewerkers van de Diamant-groep, het ontwikkel- en werkbedrijf, en juridische advisering. Er wordt in de initiële begroting geen rekening gehouden met externe inhuur voor het opvullen van vacatures of het uitvoeren van projecten. In de loop van het jaar wordt steeds duidelijker welke externe inhuur daadwerkelijk plaatsvindt of zal plaatsvinden en het budget wordt daarop bijgesteld.

Het verschil tussen de begroting na wijziging en de uiteindelijke rekening kan worden verklaard door personele afwijkingen, zoals ziekte en het meer of minder opnemen van verlof. Dit verklaart de kleine verschillen tussen de uiteindelijke rekening en de begroting na wijziging.

		Begroting	Begroting na wijziging	Rekening	Kosten inhuur externen ²⁰
2018 ²¹	Tijdelijke vervanging/advieskosten	€ 405.556	€ 2.271.352	€ 2.219.422	10,57%
	Uitbestedingsbudgetten	€ 819.259	€ 1.538.787	€ 1.527.129	
2019 ²²	Tijdelijke vervanging/advieskosten	€ 391.056	€ 2.943.189	€ 3.006.022	10,01%
	Uitbestedingsbudgetten	€ 918.139	€ 1.486.408	€ 1.521.670	
2020 ²³	Tijdelijke vervanging/advieskosten	€ 361.319	€ 2.927.133	€ 2.913.152	12,04%
	Uitbestedingsbudgetten	€ 1.018.166	€ 1.302.926	€ 1.316.966	

De kosten voor externe inhuur bij vervanging of het invullen van vacatures worden over het algemeen opgevangen binnen bestaande afdelingsbudgetten. Het verschil tussen begroot en gerealiseerd bedrag aan externe inhuur is het gevolg van een verschuiving van budget, meestal van vaste formatie naar externe inhuur. Bijvoorbeeld: in het budget van een afdeling is ruimte om een nieuwe medewerker aan te stellen die in dienst komt van de ABG-organisatie. Dat kan zijn omdat het team groter wordt ofwel

²⁰ Kosten inhuur externen als % van totale loonsom + kosten inhuur externen.

²¹ ABG-organisatie (2019), 9 april. Jaarstukken 2018.

²² ABG-organisatie (2019), 9 april. Jaarstukken 2019.

²³ ABG-organisatie (2019), 9 april. Jaarstukken 2020.

omdat een vertrekkende medewerker wordt vervangen. Indien deze vacature niet of niet snel genoeg vervuld kan worden, kan de keuze worden gemaakt om extern in te huren. Het budget binnen de vaste formatie dat eigenlijk beschikbaar was voor het aanstellen van een nieuwe medewerker, wordt dan aangewend voor externe inhuur en naar deze begrotingspost overgeheveld. Veelal is het beschikbare budget voor het aanstellen van een nieuwe medewerker voldoende om extern in te huren, zo geven respondenten aan. Mocht dit niet toereikend zijn, dan is er een ziekteverzuim-pot aanwezig. Deze pot bestaat uit € 250.000 en voorziet daarmee niet in alle gevallen waar deze voor bedoeld zou zijn. Niet al het ziekteverzuim kan worden betaald uit deze pot. Er wordt vooral aan de burgerkant aanspraak gemaakt op deze budgetten, omdat betrokken afdelingen op volle capaciteit moeten draaien om te blijven voldoen aan de wettelijke taken van een gemeente. Denk hierbij aan het clusterburgerzaken, toezicht en handhaving, groenonderhoud of overige activiteiten die de burger direct raken.

Een deel van de verklaring voor de hogere uitgaven aan externe inhuur is dus toe te schrijven aan de inhuur om vacatures die (te lang) onvervuld blijven, op te vangen. Dat dit nodig is, komt door de krapte op de arbeidsmarkt. Tegenover de hogere uitgaven aan externe inhuur staan dan weer lagere uitgaven aan de vaste formatie, waardoor onderaan de streep de afdelingsbudgetten veelal niet worden overschreden. Daarnaast zorgen de taken die op de gemeente afkomen (bijvoorbeeld de Omgevingswet) voor een noodzaak tot een flexibele schil in het personeelsbestand, aldus respondenten. Deze personele inzet wordt extern ingehuurd.

In het geval van nieuwe opdrachten of projecten die een uitbreiding van de bestaande werkzaamheden betekenen, wordt er over het algemeen gezorgd voor extra financiering. Ook in het geval van aanvullende ambities en uitvoeringsvraagstukken vanuit de individuele gemeenten is er over het algemeen sprake van budget-begeleide voorstellen. Voor afdelingen in het ruimtelijk domein speelt mee dat er sprake is van eigen inkomsten, bijvoorbeeld uit leges, waardoor de afdeling voor een deel zelfvoorzienend functioneert. Dit tempert de verzoeken voor extra budget om externe inhuur te financieren.

Krapte op de arbeidsmarkt

Door de huidige situatie op de arbeidsmarkt wordt de keuze voor aanbieders van externe inhuur en personen beperkt, terwijl er sprake is van een grotere vraag door vacatures die minder makkelijk opgevuld kunnen worden. Dit zorgt ervoor dat er minder mogelijkheden zijn om te sturen op tarieven en er vaker gekozen moet worden om de eventuele tekorten intern op te vangen.

Minder externe inhuur dan gemiddeld

De externe inhuur als percentage van de totale loonsom en de kosten van externen bedraagt tussen de 10% en 12% binnen de ABG-organisatie in de jaren 2018-2020. Landelijk ligt dit gemiddelde sinds enkele jaren tussen de 16% en 20%.²⁴ Het percentage externe inhuur is daarmee substantieel lager dan het Nederlands gemiddelde. Een mogelijke verklaring hiervoor, zoals aangegeven in de interviews, is dat de organisatie kritisch kijkt of het mogelijk is om werkzaamheden op te schuiven in het geval van uitval of overvraging van de organisatie. Deze prioritering leidt aan de ene kant tot een laag percentage externe inhuur, aan de andere kant zorgt dit voor uitstel en vertraging van beleidsambities.

²⁴ A&O-fonds Gemeenten (2020). Personeelsmonitor gemeenten.

2.2. Proces van extern inhuren is beperkt vastgelegd

Het proces om extern in te huren, is niet in formele stukken vastgelegd. Wel is er een werkwijze gecreëerd die hetzelfde is voor de gehele organisatie. Deze werkwijze is afgestemd via een directiebesluit van december 2020. De uitvoeringstaak van externe inhuur is volledig belegd bij de afdelingsmanagers, mits binnen het bestaande budget.

In het geval van inhuur op projectbasis wordt een projectomschrijving opgesteld. Hierbij wordt ook de eventueel extern in te huren personele kracht beargumenteerd. De gehele projectomschrijving, inclusief financiële onderbouwing, moet worden goedgekeurd door de directie.

Als er een noodzaak lijkt te zijn tot externe inhuur, bijvoorbeeld bij ziekte, vervanging vanwege ziekte of langdurige afwezigheid, is de eerste stap het controleren of capaciteitsproblemen intern op te lossen zijn. Mocht dit niet het geval zijn, dan maakt de afdelingsmanager een inhuurvoorstel en toont daarin de noodzaak van vervanging aan, waarbij er drie criteria zijn: onvoorzien, onvermijdelijk en onuitstelbaar. Dat voorstel wordt gemaakt met een standaardformulier in het zaakstelsel. Daarin zit ook een kostentool waarmee kosten (incl. overhead) direct inzichtelijk worden.

Het formulier wordt gecontroleerd door de financiële afdeling. Deze afdeling zorgt of er voldoende budget is, of de tarieven kloppen en of de aanbestedingsprocedure correct gevolgd wordt. Op termijn wordt een nieuw personeelsinformatiesysteem geïmplementeerd, hierin zit het formulier ingebouwd. Dit formulier wordt organisatie-breed gebruikt. De belangrijkste onderdelen van het inhuurformulier zijn:

Onderdelen van het inkoopformulier
Periode van de inhuur (en het bijbehorende aantal uren per week)
Dekking
Mogelijkheid tot verlenging
Verplicht regime voor sociale en specifieke diensten
Rechtmatigheidstoets (met onder andere het inkooprisico, het mandaat, de Europese drempelwaarde en of de aanbesteding Europees is voorgeschreven)
Budget voor de vacatureruimte

In het geval van externe inhuur ter vervanging vanwege ziekte of langdurige afwezigheid, zijn er meerdere bekostigingsmogelijkheden. Mocht er geen budget zijn, dan kan er via de directie een verzoek worden ingediend om een beroep te doen op de ziekteverzuimvoorziening of ophoging van het budget. Binnen een team of cluster wordt eerst gekeken of er werk op te vangen is, maar de dynamiek tussen de organisatie en de drie gemeenten en het daarbij behorende ambitieniveau zorgt volgens betrokkenen voor een hoge belasting. Externe inhuur ligt hierdoor vaker als een optie voor.

In de praktijk, zo blijkt uit de interviews, wordt er regelmatig budgetneutraal ingehuurd, bijvoorbeeld door minder uren in te huren dan de uren waarvoor de vaste medewerker vervangen moet worden. De afdelingsmanagers geven aan dat er een deel overhead wegvalt bij externe inhuur, waardoor de effectieve arbeidstijd gelijk blijft.

Als externe inhuur wordt gebruikt om langdurige vacatures op te vullen, wordt dit in principe vanuit de reeds vastgestelde afdelingsbudgetten gefinancierd. Er is immers budget beschikbaar gesteld om de vaste vacatureruimte op te vullen.

Stroomschema procedure externe inhuur



Wanneer het voorstel getekend is, maakt de afdeling financiën een verplichting aan. De personeels- en organisatieafdeling (P&O) maakt een wervingstekst op voor Flex West-Brabant, waar de vacatures uitgezet worden. Op de einddatum van de vacature maken de managers en P&O een selectie en vinden gesprekken met kandidaten plaats. P&O rondt de aanvraag administratief af via Flex West-Brabant.

Samenwerkingspartners

De gemeente werkt samen met Flex West-Brabant. Flex West-Brabant is een Dynamisch aankoopstelsel (DAS)²⁵ voor de inhuur van tijdelijk personeel voor 25 overheidsorganisaties in West- en Midden-Brabant, waaronder de ABG-organisatie. Flex West-Brabant beschikt over een grote hoeveelheid CV's en profielen van mogelijke kandidaten voor externe inhuur. Verder levert zij een prijs-kwaliteitvergelijking op de individuele dossiers. Deze analyse is niet gebaseerd op kaders die zijn vastgelegd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid, maar wordt door Flex West-Brabant aangeleverd. In de praktijk wordt dit criterium gebruikt om een afweging te maken. Deze methode wordt als prettig ervaren door de afdelingsmanagers. Zij geven aan dat Flex West-Brabant het proces voor hen ontzorgt.

Wat is een DAS?

Dynamische aankoopssystemen komen voort uit de Aanbestedingswet.²⁶ Bij een Dynamisch aankoopstelsel is er sprake van een aanbesteding of gunning voor leveranciers en zzp'ers die zijn toegelaten tot het Dynamisch aankoopstelsel. Een Dynamisch aankoopstelsel is daarmee een inkoopportaal voor (semi)overheden.

Wanneer een leverancier is toegelaten tot het Dynamisch aankoopstelsel van Flex West-Brabant, is het mogelijk om te reageren op offerteaanvragen. Deze offerteaanvragen zijn alleen zichtbaar wanneer je in het Dynamisch aankoopstelsel bent toegelaten. Het voordeel van een dynamisch inkoopstelsel is dat niet voor elke aanvraag een heel aanbestedingsproces doorlopen hoeft te worden. Dat is geregeld in het instellen van het DAS.

²⁵ Hiermee voldoet de inhuur van de gemeentelijke overheden van West-Brabant aan de Europese aanbestedingscriteria. Hierdoor krijgen alle marktpartijen gelijke kansen om goede kandidaten bij de gemeentelijke overheden van West-Brabant in te zetten.

²⁶ Rijksoverheid, Aanbestedingswet 2012.

In principe vindt alle inhuur vanaf schaal 9 plaats via Flex West-Brabant. Inhuur voor lagere schalen vindt plaats via een consortium aan uitzendbureaus. In de interviews is benoemd dat de reden hiervoor de marktwerking en rechtmatigheid is. Alleen als men op zoek is naar specifieke expertise die lastig vindbaar is via Flex West-Brabant, wordt ook wel eens via het eigen netwerk geworven. Dit is op dit moment nog een uitzondering, maar lijkt steeds meer voor te komen, zo blijkt uit de interviews. Deze bureaus en organisaties schrijven zich vervolgens in via Flex West-Brabant. Hier doen zich enkele dilemma's voor.

Doordat de externe expertise die via het eigen netwerk wordt geworven zich alsnog melden bij Flex West-Brabant, is de formele rechtmatigheid van de inhuur geborgd. Deze werkwijze brengt echter het risico met zich mee dat externe medewerkers voor een hoger tarief worden ingehuurd dan anders het geval was geweest. Door in het eigen netwerk te werven en in feite de opdracht onderhands aan te besteden vind er geen vergelijking op tarieven plaats met eventuele concurrerende aanbieders. Van de gewenste marktwerking is dan ook geen sprake. Tegelijkertijd is het de vraag of in situaties van hele specifieke expertise het regulier uitzetten van de inhuurvraag via Flex West-Brabant het gewenste resultaat zou opleveren, zo merken geïnterviewden op. Zonder zelf actief te werven, is het goed mogelijk dat personen die beschikken over lastig vindbare, schaarse specifieke expertise, niet reageren en de inhuurvraag onvervuld blijft. Het is bovendien niet vast te stellen in hoeverre het risico dat de kosten voor deze inhuur hoger zijn dan als de reguliere weg bewandeld zou worden zich daadwerkelijk manifesteert. Wel is om meer principiële redenen het buiten het systeem van Flex West-Brabant om werken onwenselijk. *De facto* onderhandse aanbesteding is namelijk niet wettelijk verboden, maar ook niet in lijn met de geest van de Aanbestedingswet en de doelstellingen van de ABG-organisatie ten aanzien van Flex-West Brabant.

Flex West-Brabant werkt met raamcontracten. Deze praktijk is in lijn met de aanbeveling uit het 213a-onderzoek van de gemeente Gilze en Rijen waarin wordt gesteld dat de gemeente met dergelijke raamcontracten zou moeten werken.

2.3. Zaakdossier

Van alle externe inhuur wordt een dossier aangelegd. In dit dossier worden normaliter het proces, de inhuur, offertes et cetera vastgelegd. Uit de interviews blijkt dat deze dossiers ook bestaan binnen de ABG-organisatie, maar dat deze slechts in beperkte mate worden gevuld met wat gebruikelijk is. Dat geldt zowel voor de inhuurdossiers die via Flex West-Brabant verlopen, als die via het consortium van uitzendbureaus. Wel is dossiervorming bij Flex West-Brabant aanwezig, bijvoorbeeld over de doorlopen selectie, maar die informatie is niet opgenomen in het zaakdossier.

Er zijn geen afspraken gemaakt over de informatie die in het dossier opgenomen dient te worden, behalve het inkoopformulier en de opdrachtverlening. In het volgende hoofdstuk wordt op casusniveau gekeken naar de compleetheid van 11 dossiers die illustratief zijn voor het brede veld van externe inhuur.

Verlenging

In het geval van verlenging wordt niet hetzelfde proces doorlopen als bij initiële inhuur. Uit gesprekken met de afdelingsmanagers blijkt dat zij de voorkeur geven aan verlenging boven een nieuw inhuurtraject. De inhuurtrajecten zijn niet afhankelijk van ingehuurde personen, maar van de functie die extern

ingehuurde medewerkers vervullen. Binnen een bestaand inhuurtraject kan dus een tussentijdse wisseling van personen die vanuit een aanbieder de functie invullen plaatsvinden, zonder dat daarvoor een nieuw traject gestart hoeft te worden. In de administratie blijft dit staan als hetzelfde inhuurtraject. Wel wordt hier een nieuw zaakdossier voor gestart.

3. Casusstudie

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een analyse van 11 inkoopdossiers het beleid omtrent externe inhuur getoetst. Allereerst wordt er in dit hoofdstuk ingegaan op de selectie van de inkoopdossiers en de methode van analyse. Vervolgens zetten we de bevindingen over de inkooppraktijk van externe inhuur op een rij, uitgesplitst naar 1) aanloop naar de opdracht(verlening), 2) de selectie en 3) na opdrachtverlening. Tot slot vatten we de hoofdlijnen die in de resultaten van dit casuonderzoek zijn te ontwaren samen.

3.1. Nadere studie van inhuurdossiers

Om de uitvoering van het beleid met betrekking tot externe inhuur te illustreren, zijn er 11 inhuurdossiers nader onderzocht. Deze dossiers zijn geselecteerd uit alle dossiers waarvan het waarschijnlijk is dat ze onder het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid hebben plaatsgevonden, dat wil zeggen: na vaststelling van het beleid in 2021. In totaal ging het om 21 inkoopdossiers van externe inhuur die aan dit criterium voldeden, waarvan dus grofweg de helft (namelijk 11 dossiers) is geselecteerd voor nader onderzoek. Bij het selecteren van de te onderzoeken dossiers is gestreefd naar spreiding over het soort functie, de betreffende beleidsterreinen, de omvang van de aanstelling, de totale kosten en totale duur van de inhuur. Alle dossiers verliepen via Flex West-Brabant. In bijlage 1 is een overzicht van de geselecteerde casussen opgenomen. Om deze inkoopdossiers te analyseren, is gebruikgemaakt van een analysekader. De bevindingen over de geanalyseerde inkoopdossiers worden langs de lijnen van dit analysekader gepresenteerd. Daarnaast is het volledige analysekader opgenomen in bijlage 2.

3.2. Analyse en resultaten

Aan de hand van de drie stappen in het analysekader wordt hieronder gepresenteerd hoe de praktijk van externe inhuur door de ABG-organisatie zich verhoudt tot de gestelde criteria.

Voorafgaand aan de opdracht(verlening)

Voorafgaand aan de opdracht(verlening)	Voldaan?	Toelichting
1. Er is een interne opdrachtformulering opgesteld die helder de opdracht omschrijft. Dan gaat het om: doel van de externe inhuur, onderbouwing dat externe inhuur nodig is en eventuele alternatieven, risico's van niet inhuren, aard van de werkzaamheden, duur van de inhuur, kwaliteitseisen en financiële kaders.	In 7 van de 11 dossiers	Niet in alle dossiers is een opdrachtformulering opgenomen die geschreven is voordat het proces tot inhuur gestart werd. In alle dossiers is het inhuurformulier ingevuld waar enkele variabelen (zoals duur en financiële kaders) worden benoemd.
2. De interne opdrachtformulering sluit aan bij de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, in het bijzonder met betrekking tot externe inhuur.	Geldt voor alle dossiers	Het beleid voor externe inhuur is binnen de drie gemeenten en de ABG-organisatie beperkt vormgegeven en er zijn geen concrete doelen voor externe inhuur geformuleerd. Wel passen de redenen voor externe inhuur binnen de meer algemene doelen voor inkoop- en aanbesteding. Vervanging bij ziekte, voorzien in ontbrekende expertise of opvangen van piekbelasting, dragen bijvoorbeeld bij aan het maatschappelijk rendement voor inwoners van de drie gemeenten. Het gaat immers om het uitvoeren van gemeentelijke taken.
3. Nut en noodzaak van de opdracht zijn overtuigend beargumenteerd in de interne opdrachtformulering.	In 10 van de 11 dossiers	In de meeste dossiers is opgenomen in de toelichting waarom externe inhuur nodig is. Voor één dossier was geen toelichting met de reden van inhuur opgenomen.
4. Een vooraf opgesteld afwegingskader wordt gehanteerd om te bepalen of externe inhuur al dan niet aan de orde is/kan zijn.	In 5 van de 11 dossiers	Bij projecten wordt er een afwegingskader geschetst. Bij de meeste externe inhuur om andere redenen, bijvoorbeeld voor vervanging bij ziekte of het invullen van openstaande vacatures, wordt geen alternatief voor inhuur gezien. Daarmee is het ook geen vraag of inhuur wel of niet nodig is.
5. Er worden doeltreffendheidsoverwegingen gemaakt, bijvoorbeeld dat de eigen organisatie beschikt over onvoldoende capaciteit of expertise om de gevraagde kwaliteit te leveren of dat het niet per se	In 8 van de 11 dossiers	In de meeste dossiers worden doeltreffendheidsoverwegingen gemaakt in het voorstel. Bij projecten gaat het veelal om het naar binnen halen van de benodigde expertise. Bij de overige dossiers is het draaiende houden van de

Voorafgaand aan de opdracht(verlening)	Voldaan?	Toelichting
noodzakelijk is dat de organisatie de taak zelf uitvoert.		organisatie - dus in feite dat de beschikbare capaciteit onvoldoende is - de belangrijkste reden om extern in te huren.
6. Er worden doelmatigheidsoverwegingen gemaakt, bijvoorbeeld dat eventuele alternatieve oplossingen minder aantrekkelijk zijn.	In 2 van de 11 dossiers	Doelmatigheidsoverwegingen worden niet expliciet gemaakt. Zeker bij inhuur voor vervanging wordt er geen alternatief gezien en dus niet gepresenteerd of overwogen. Slechts in 2 van de 11 dossiers worden überhaupt alternatieven voor externe inhuur benoemd.
7. De juiste inkoopprocedure wordt gevolgd voor de externe inhuur, aansluitend bij de (zelf) geformuleerde drempelbedragen. Denk aan enkelvoudig onderhands, meervoudig onderhands, openbaar, Europees.	Geldt voor alle dossiers	Dit wordt automatisch berekend in het invulformulier.
8. De interne opdrachtformulering is in afstemming met de verantwoordelijke partijen tot stand gekomen.	Geldt voor alle dossiers	Dit is geborgd in het inhuurproces, doordat bijvoorbeeld het inhuurvoorstel en de inhuurovereenkomst door de verschillende betrokkenen ondertekent dienen te worden voordat tot inhuur overgegaan kan worden.

In 7 van de 11 onderzochte inhuurdossiers is weliswaar een vorm van een opdrachtbeschrijving opgenomen, maar in geen van de 11 onderzochte dossiers zien we dat de stappen in het proces voorafgaand aan de opdrachtverlening volledig zijn vastgelegd in het betreffende zaakdossier. Wel is in alle dossiers gebruikgemaakt van het inhuurformulier (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.). Bovendien ontbreekt dus in ongeveer een derde van de dossiers een interne opdrachtformulering geheel en werd alleen een inkoopformulier ingevuld (op basis waarvan vervolgens door P&O wel een opdrachtbeschrijving voor Flex West-Brabant is gemaakt, zo volgt uit de interviews). Dat betekent dat er in deze dossiers een inhoudelijke onderbouwing, kwaliteitseisen en/of een schets van risico's en alternatieven ontbreken. Vooral een afweging van alternatieven ontbreekt vaak. In minder dan de helft van de inkoopdossiers (5 van de 11) wordt aan de hand van een afwegingskader geschetst of externe inhuur de beste route is. In één inhuurtraject is er geen losse opdrachtbeschrijving, maar is deze opgenomen in de projectomschrijving.

Het inkoopformulier geeft een overzicht van de kosten, methode van aanbesteding, risicobeschrijving en duur van de werkzaamheden. Het beargumenteren van waarom externe inhuur noodzakelijk is, is eveneens onderdeel van het formulier. In het overgrote deel van de dossiers krijgt dat ook vorm (10 van de 11 dossiers). Veelal komen daar ook doeltreffendheidsoverwegingen bij kijken (8 van de 11 dossiers), maar worden doelmatigheidsoverwegingen veelal niet gemaakt (slechts in 2 van de 11 dossiers was dat wel terug te zien). Hoewel niet kan worden uitgesloten dat dergelijke overwegingen wel degelijk zijn gemaakt, zijn deze niet in de dossiers vastgelegd. In beantwoording op onze vragen antwoordde de ABG-organisatie dat dergelijke afwegingen zijn vastgelegd in de besluiten. Dit is niet in alle gevallen terug te vinden.

Doordat er geen sprake is van een uitgebreid geformuleerd beleid omtrent externe inhuur en de opdrachtformulering veelal niet compleet is, is het lastig om te toetsen of de externe inhuur aansluit op de doelen uit het beleid. Niettemin kan worden nagegaan of de redenen voor externe inhuur passen bij de geest van het opgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid en de kaders die bijvoorbeeld uit het bedrijfsplan volgen. Uit de onderzochte dossiers lijkt het grootste gedeelte van de externe inhuur voort te komen uit het invullen van langdurige vacatures en het opvullen van ziekte om te voorkomen dat de organisatie 'stilvalt'. Beargumenteerd kan worden dat dit bijvoorbeeld past bij het mission statement uit het bedrijfsplan dat de ABG-organisatie doet wat ze belooft, waaronder binnen de doorlooptijd leveren van producten met voldoende kwaliteit.

Het volgen van de juiste inkoopprocedure wordt gefaciliteerd via het inkoopformulier. Door de verschillende variabelen in te voeren, wordt in het document automatisch berekend welke inkoopprocedure van toepassing is. Dit is het formulier op basis waarvan de uiteindelijke inkoop plaatsvindt via het DAS. In de 11 onderzochte dossiers is dit inkoopformulier vastgelegd, maar verdere documentatie over de daadwerkelijke uitvoering van de inhuur is niet voorhanden. Strikt genomen is dus niet navolgbaar of in de praktijk ook daadwerkelijk de procedure zoals opgenomen in het inkoopformulier is gevolgd. Tot slot is terug te zien dat iedereen die formeel betrokken dient te zijn bij een verzoek tot externe inhuur, dat ook is, zo is af te leiden uit de handtekeningen.

Selectie

Selectie	Voldaan?	Toelichting
1. Voorafgaand aan het uitvragen van offertes vindt een marktorientatie plaats en is een lijst met potentiële aanbieders opgesteld (tenzij er sprake is van een openbare aanbesteding).	Niet van toepassing	Bij alle 11 dossiers vond de inhuur plaats via Flex West-Brabant. Op dit platform kunnen geïnteresseerde aanbieders zich aanmelden en kunnen zij reageren op aanvragen. Flex West-Brabant voert voor een individuele aanvraag dus geen actieve marktorientatie uit, maar het staat alle tot het platform toegelaten aanbieders (waaronder ZZP'ers) vrij om te reageren. Iedereen op het platform is daarmee een potentiële aanbieder.
2. Voor het selecteren van potentiële aanbieders zijn criteria geformuleerd die worden nageleefd.	Via Flex West-Brabant in alle dossiers	Om zich aan te kunnen melden bij Flex West-Brabant dient een aanbieder aan een aantal eisen te voldoen. Dat betekent bijvoorbeeld: akkoord gaan met de inkoopvoorwaarden, het invullen van een Uniform Europees Aanbestedingsformulier en het uploaden van een uittreksel van de KvK. ²⁷ Deze criteria waren ook van toepassing op de aanbieders in de 11 onderzochte dossiers.
3. Voor onderhandse aanbestedingen is een offerteaanvraag verzonden met een duidelijke omschrijving van de opdracht.	In geen van de dossiers	Voor alle dossiers is een opdrachtomschrijving een vereiste voor openstelling van een opdracht op Flex West-Brabant. Deze opdrachtomschrijving is echter in geen van de inhuurdossiers opgenomen.
4. Voor openbare aanbestedingen is een duidelijke beschrijving van de opdracht opgenomen in de aanbestedingsdocumenten.	In geen van de dossiers	Voor alle dossiers is een opdrachtomschrijving een vereiste voor openstelling van een opdracht op Flex West-Brabant. Deze opdrachtomschrijving is echter in geen van de inhuurdossiers opgenomen.
5. Potentiële aanbieders wordt de mogelijkheid geboden om vragen te stellen. Indien dat niet mogelijk is, wordt dat gemotiveerd.	In geen van de dossiers verantwoord	Informatie hieromtrent is niet opgenomen in het dossier. Het systeem van Flex West-Brabant is hier leidend in. Voor aanbieders is het bij elke openstaande aanvraag mogelijk om vragen te stellen via het platform. De gestelde vragen en de antwoorden

²⁷ Flex West-Brabant (z.j.). *Registreren als leverancier/ZZP'er*. Geraadpleegd op 7 maart 2022 via: https://flexwestbrabant-com.force.com/vms/s/login/SelfRegister?language=nl_NL#type=supplier

Selectie	Voldaan?	Toelichting
		daarop zijn voor alle aanbieders inzichtelijk. ²⁸
6. De beoordeling van offertes en de wijze waarop die tot stand zijn gekomen, is (verifieerbaar) vastgelegd in het inkoop-/aanbestedingsdossier.	In geen van de dossiers	De beoordeling van offertes is in geen van de gevallen opgenomen in het inhuurdossier.
7. Voor de beoordeling van offertes zijn gunningcriteria met weegfactoren opgesteld. Deze gunningcriteria houden rekening met wet- en regelgeving, algemene beginselen en het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid.	Niet te beoordelen op basis van de dossiers	Flex West-Brabant hanteert bij het maken van een prijs/kwaliteit-analyse van de verschillende aanbieders in de 11 dossiers selectiecriteria die voortvloeien uit de aard van de opdracht. De gunningcriteria zijn in geen van de gevallen opgenomen in het inhuurdossier en zijn niet expliciet gerelateerd aan het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid.
8. De beoordeling van offertes is gebaseerd op de vooraf bepaalde gunningcriteria.	Niet te beoordelen op basis van de dossiers	Bij de beoordeling van offertes wordt in algemene zin de prijs-kwaliteitverhouding als uitgangspunt genomen. Dat is staande praktijk, zo volgt uit de interviews. Of dat in de 11 inkoopdossiers ook is gebeurd, is echter niet te achterhalen omdat dit beoordelingsproces niet is vastgelegd.
9. Het inkoop/aanbestedingsdossier is compleet en bevat alle benodigde stukken, van de interne opdrachtformulering tot offertes, gunningbeslissingen en overeenkomsten.	In geen van de dossiers	

²⁸ Flex West-Brabant (z.j.). FAQ: Hoe kan ik een vraag stellen over een openstaande aanvraag. Geraadpleegd op 7 maart 2022 via: <https://flexwestbrabant.nl/faq/>.

Alle onderzochte inkoopdossiers verliepen via Flex West-Brabant. Deze organisatie neemt een deel van de selectie uit handen. Deze werkwijze maakt dat aan de minimale juridische kaders zoals vastgelegd in de Aanbestedingswet (zoals de soort aanbesteding op basis van de vastgestelde drempelwaarden) wordt voldaan, zowel in het geval van een openbare als een onderhandse aanbesteding.

De overige criteria zijn in geen van de gevallen zichtbaar gedocumenteerd in het zaakdossier. Dit betekent dat bijvoorbeeld de opdrachtschrijving (opgesteld door de P&O-afdeling, zo blijkt uit interviews) en criteria voor het selecteren van potentiële aanbieders niet zijn opgenomen in het zaakdossier. Dit geldt voor alle dossiers. Deze variabelen worden wel ingevoerd in het systeem van Flex West-Brabant.

In geen van de zaakdossiers is verantwoordingsinformatie over het doorlopen selectieproces opgenomen. Een deel van de informatie is bij Flex West-Brabant voorhanden, zoals de aanvragen voor externe inhuur en aanbestedingsdocumenten. Voor de beoordeling van aanbiedingen is de werkwijze dat Flex West-Brabant een prijs/kwaliteitsanalyse aanlevert, op basis waarvan kandidaten worden geselecteerd voor een gesprek. Na het gesprek wordt gekozen wie de opdracht krijgt gegund. Of deze reguliere werkwijze ook daadwerkelijk in de 11 onderzochte dossiers is gevolgd, is niet na te gaan, omdat dit niet gedocumenteerd is. Op welke criteria de beoordeling vooraf en in het gesprek is gebaseerd, is niet vooraf geëxpliciteerd en dus eveneens niet vastgelegd. Ook achteraf niet: er is geen informatie opgenomen in de 11 onderzochte inhuurdossiers over hoe de ABG-organisatie tot de keuze kwam.

In geen van de onderzochte dossiers is informatie over monitoring van resultaten, kwaliteit en voortgang, noch een evaluatie van doorlopen trajecten en de getrokken lessen daaruit opgenomen. Dat geldt dus ook voor communicatie met de aanbieder en de eventuele opvolging van getrokken lessen. In de interviews komt naar voren dat monitoring, afstemming en beoordeling van resultaten in feite plaatsvindt doordat de externen meedraaien in de reguliere dagelijkse aansturing en in de functionerings- en beoordelingscyclus. De sturingsinformatie die daaruit volgt voor externe inhuur in bredere zin, bijvoorbeeld over aanbieders die in meer of mindere mate bevallen, komt daarmee echter niet uit de verf. De informatie blijft immers binnen de directe verantwoordingsrelatie van de externe met zijn of haar leidinggevende en wordt niet opgenomen in het inhuurdossier of breder gedeeld binnen de organisatie.

Overkoepelend

De inhuurprocedure die gevolgd wordt door de ABG-organisatie voldoet, door het gebruik van de diensten van Flex West-Brabant, naar alle waarschijnlijkheid aan de juridische kaders uit de Aanbestedingswet. Dat geldt voor alle onderzochte dossiers. Doordat niet alle documenten worden opgenomen in het zaakdossier, is het niet te controleren of het proces ook daadwerkelijk goed doorlopen wordt. Er wordt daarmee niet voldaan aan de onderdelen in het analysekader.

Overkoepelend	Voldaan?	Toelichting
De inkoopprocedure voor externe inhuur is in overeenstemming met wet- en regelgeving en sluit aan bij de doelen en kaders van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en andere beleidskaders over externe inhuur.	In geen van de dossiers	In de dossiers opgenomen stukken bieden onvoldoende basis om vast te stellen of de uitvoering voldoet aan wet- en regelgeving. Bovendien ontbreekt er een helder beleid.

Na de opdracht(verlening)

Na de opdracht(verlening)	Voldaan?	Toelichting
1. Tijdens de uitvoering van de opdracht (na de opdrachtverlening) wordt gemonitord of de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden nagekomen.	In alle dossiers: Gedeeltelijk, maar beperkt navolgbaar	Informatie over de uitvoering van de opdracht wordt niet opgenomen in het dossier. Extern ingehuurde werknemers worden meegenomen in een reguliere beoordelingscyclus.
2. Er wordt regelmatig met de aanbieder afgestemd over te leveren werkzaamheden, resultaten en/of voortgang, dit is vastgelegd in bijbehorende dossiers.	In geen van de dossiers	Informatie over de uitvoering van de opdracht wordt niet opgenomen in het dossier. Extern ingehuurde werknemers worden meegenomen in een reguliere beoordelingscyclus en worden via de reguliere lijn aangestuurd in het dagelijks werk.
3. Het geleverde eindproduct of de geleverde dienstverlening wordt op de vastgestelde kwaliteit en realisatie van beoogde doelen beoordeeld.	In alle dossiers: Gedeeltelijk, maar beperkt navolgbaar	Informatie over de uitvoering van de opdracht wordt niet opgenomen in het dossier. Extern ingehuurde werknemers worden meegenomen in een reguliere beoordelingscyclus.
4. Indien de kwaliteit niet voldoet, is de aanbieder hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld en gevraagd de verplichting (alsnog) na te komen.	Niet te beoordelen	Ten aanzien van de onderzochte inhuurdossiers zijn er geen signalen dat dit is voorgekomen. Het is in ieder geval niet vastgelegd in het zaakdossier. Tegelijkertijd dient ook opgemerkt te worden dat nauwelijks wat is vastgelegd in het zaakdossier, wat het niet een betrouwbare indicator maakt.
5. De inkoopprocedure voor de externe inhuur is geëvalueerd. Leerpunten zijn schriftelijk vastgelegd en gedeeld.	In geen van de dossiers	Er vindt geen formele evaluatie plaats van de externe inhuur. Individuele ervaringen worden wel meegenomen in de toekomst, maar niet geborgd en gedeeld. Er is op dit punt dus niets schriftelijk vastgelegd.
6. De getrokken lessen uit de inkoopprocedure hebben opvolging gekregen.	In geen van de dossiers	Zie het voorgaande punt.

Door het ontbreken van beleid is het niet te toetsen of de externe inhuur voldoet aan beleidsdoelstellingen.

3.3. Samenvatting bevindingen van het casusonderzoek

Er wordt om verschillende redenen gebruikgemaakt van externe inhuur, waaronder tijdelijke vervanging, piekbelasting, het binnenhalen van externe expertise of het opvullen van vacatures. Dit beeld komt overeen met de onderzochte casussen. Het belangrijkste doel van externe inhuur is het waarborgen van continuïteit van de uitvoering van taken door de ABG-organisatie voor de gezamenlijke gemeentes. De externe inhuurtrajecten die zijn onderzocht, sluiten daarbij aan.

In de onderzochte casussen is er in drie dossiers sprake van externe inhuur om vacatures op te vullen. Dit zorgt ervoor dat het percentage externe inhuur hoger is dan het geval zou zijn als vacatures door vaste medewerkers ingevuld zouden worden. De landelijke context en arbeidsmarkt zorgen ervoor dat dit laatste niet mogelijk is.

Uit de dossieranalyse blijkt dat er slechts in zeer beperkte mate dossiervorming plaatsvindt. Zo zijn in geen van de dossiers de stappen die zijn gezet richting de keuze om in te huren navolgbaar en evenmin is er documentatie opgenomen die het selectieproces inzichtelijk maken. Tevens blijken de evaluatie en monitoring uit de onderzochte casussen niet opgenomen te worden in het zaakdossier. Dit sluit aan bij het algemene beeld dat naar voren kwam in de interviews.

4. Monitoring en verantwoording

Deelvragen

7. Hoe en op welke manier wordt het beleid met betrekking tot externe inhuur gemonitord en geëvalueerd?
8. Op welke wijze worden de gemeenteraden geïnformeerd over (de realisatie van) het beleid met betrekking tot externe inhuur?

4.1. Monitoring en evaluatie

Monitoring

Er is maandelijks overleg over de hoeveelheid en de kwaliteit van externe inhuur tussen de afdelingsmanagers, directie en financiële afdeling. Het overleg richt zich voornamelijk op de financiële aspecten van externe inhuur. Er is een dashboard waar de afdelingshoofden inzicht krijgen in de kosten voor externe inhuur. Dit wordt besproken tijdens het maandelijks overleg. De controle op de kwaliteit van inhuur wordt door de afdelingsmanagers getypeerd als maatwerk. De kwalitatieve informatie over externe inhuur wordt individueel bekeken, dit wordt niet samengebracht in dossiers of veralgemeniseerd.

Dit heeft als gevolg dat kennis verloren kan gaan, bijvoorbeeld over de samenwerking met de opdrachtgever, of als er een personele wisseling plaatsvindt in het P&O-team. Op het niveau van de ingehuurde medewerker worden bijvoorbeeld documenten over de beoordelingscycli niet opgenomen in het zaakdossier. Er vindt ook geen verdere monitoring plaats.

Het ABG-bestuur keurt vooraf de initiële begroting goed en accordeert begrotingswijzigingen via 2 tussenrapportages. Mocht er sprake zijn van substantiële overschrijdingen buiten de afdelingsbudgetten, dan heeft de directie (via de afdelingsmanagers) een waarschuwingsplicht. Dit is de afgelopen jaren niet vaak gebeurd. Over de procedure omtrent uitvoering van externe inhuur is geen besluit genomen door het bestuur, dit wordt gezien als uitvoeringsaangelegenheid. De colleges willen wel kunnen sturen op inkoop en aanbesteding. Het bestuur acht het echter niet wenselijk en ook niet nodig om alles op detailniveau te bespreken, zo blijkt uit de interviews. De huidige procedure, met verantwoording achteraf en bestuursrapportages, wordt als voldoende geacht.

Formeel vindt monitoring plaats middels de rapportages die het bestuur ontvangt. Daarnaast worden bestuurders op de hoogte gehouden van de stand van zaken binnen de organisatie via bedrijfsvoeringsoverleggen en mondelinge terugkoppelingen. Hierdoor hebben de bestuurders op het voor hen gewenste detailniveau zicht op de inhuur, zo blijkt uit de interviews. Voor de overdracht van informatie van het ABG-bestuur en -directie naar de colleges van B&W van de drie gemeenten, zijn de lijnen vervolgens kort. Het bestuur van de ABG-organisatie bestaat immers uit bestuurders van de drie gemeenten en de gemeentesecretarissen vormen de directie.

Tegelijkertijd is het de vraag hoe goed ABG-bestuur en -directie en in het verlengde daarvan de colleges van B&W kunnen sturen op externe inhuur. Er wordt immers maar beperkt (kwalitatieve) informatie over dit onderwerp verzameld en veel wordt via informele overleggen gedeeld. Hierdoor is het niet duidelijk en achteraf controleerbaar hoe externe inhuur uitpakt, en wat hiervan geleerd kan worden. Ook wordt er geen informatie bijgehouden over de mate van doeltreffendheid van externe inhuur.

Evaluatie

De managers beoordelen extern ingehuurd hetzelfde als het personeel, bijvoorbeeld als het gaat om functionerings- en beoordelingsgesprekken. Mocht er sprake zijn van langdurige externe inhuur, gaat de medewerker mee in de reguliere cyclus van gesprekken. Er zijn geen specifieke evaluatiemomenten over het beleid omtrent externe inhuur. Als er een intentie is om ingehuurde medewerkers vast in dienst te nemen, worden deze medewerkers meegenomen in de vaste cyclus van beoordelingsgesprekken. De kwalitatieve informatie over externe inhuur wordt individueel bekeken, dit wordt niet samengebracht. Er wordt geen verantwoording aan de directie of individuele colleges afgelegd als alles loopt zoals het hoort te lopen, afgezien van de reguliere rapportages.

4.2. Raadsinformatie en verantwoording

Periodieke raadsinformatie

Monitoring van de externe inhuur vindt plaats via de P&C-cyclus: bestuursrapportages, de begroting, kadernota en jaarrekeningen van de ABG-organisatie. Op die momenten is het mogelijk om te sturen en bij te sturen. In deze documenten wordt niet inhoudelijk ingegaan op de externe inhuur, de raad krijgt vooral kwantitatieve informatie gepresenteerd, zoals de vaste BBV-indicator van de externe inhuur uitgedrukt als percentage van de totale loonsom en de kosten voor externe inhuur. Bij dit percentage wordt verder geen nadere duiding gegeven, bijvoorbeeld of het hoog of laag is of in verhouding staat tot de gestelde doelen. Ook wordt er niet stilgestaan bij de inhuur die voortkomt uit maatwerk voor gemeenten of hoe die zich verhoudt tot de organisatievisie. Er zijn in de afgelopen jaren geen specifieke rapportages omtrent inhuur voor gemeenteraden gemaakt. Het vaste rapportagemoment aan de raden is via de jaarstukken. Het totaal van de loonsom plus inhuurkosten wordt beschouwd als totaalbudget, wat de gemeenteraad beoordeelt met de begroting.

Raadsbetrokkenheid

De gemeenteraden van de betrokken gemeenten hebben in de afgelopen jaren geen vragen gesteld over het onderwerp externe inhuur. Daarnaast zijn er in geen van de gemeenten moties en/of amendementen ingediend over het onderwerp en zijn er geen signalen terug te vinden dat het onderwerp bij het bespreken van P&C-stukken zoals de begroting, aan bod is gekomen. In de gemeenteraad van Gilze en Rijen is gesproken over het capaciteitstekort en de personeelstekorten die hierbij horen. Het onderwerp externe inhuur is daarbij niet aan de orde gekomen.

In het kader van een 213a-onderzoek (een onderzoek uitgevoerd in opdracht van het college, naar artikel 213a van de Gemeentewet) is er discussie geweest over de begroting van de ABG-organisatie, en de rol van externe inhuur hierin, in de gemeenteraad van Gilze en Rijen. De discussie in de commissie middelen richtte zich onder andere op de incomplete dossiers betreffende inkoop en aanbestedingen en de mogelijkheid van een inkoopadviseur bij de gemeente.

Bijlage 1. Bronnen & onderzochte casussen

Bronvermelding

Voor de bronvermeldingen verwijzen wij naar de voetnoten in de lopende tekst.

Geïnterviewde personen

Naam	Organisatie	Datum interview
De heer Wiersema	ABG-organisatie, algemeen directeur en tevens gemeentesecretaris Gilze en Rijen	20 december 2021
Mevrouw Visser	ABG-organisatie, adviseur P&O	20 december 2021 21 december 2021
Mevrouw Hertogh	ABG-organisatie, afdelingsmanager IA&O	20 december 2021
De heer Thijssen	ABG-organisatie, afdelingsmanager financiën en control	20 december 2021
De heer Van Tilborg	Gemeente Baarle-Nassau, wethouder	20 december 2021
De heer Van Raak	Gemeente Alphen-Chaam, wethouder en tevens algemeen bestuurslid ABG-organisatie	20 december 2021
De heer Sprangers	ABG-organisatie, afdelingsmanager sociaal beleid	21 december 2021
De heer Hartjes	ABG-organisatie, afdelingsmanager openbare ruimte	21 december 2021
Mevrouw Gommers	ABG-organisatie, adviseur Financiën en Control	21 december 2021
Mevrouw Van Riel	ABG-organisatie, afdelingsmanager ruimtelijke ontwikkeling	21 december 2021

Onderzochte casussen²⁹

Functietitel	Looptijd aanstelling	Omvang aanstelling per week	Oprachtgever	Oprachtwaarde
Beleidsmedewerker	1 november 2021 tot 1 mei 2022	24 uur	ABG-organisatie (budgethouder)	€ 46.920
Beleidsmedewerker	1 oktober 2021 tot 1 juli 2022	16 uur	ABG-organisatie (budgethouder)	€ 49.935
Bestuursadviseur	8 november 2021 tot 1 april 2022	24 uur	ABG-organisatie (budgethouder)	€ 25.265
Bestuursondersteuner	27 oktober 2021 tot 1 april 2022	32 uur	ABG-organisatie (budgethouder)	€ 29.857
Klantcontactmedewerker	1 oktober 2021 tot 1 januari 2022	28 uur	ABG-organisatie (budgethouder)	€ 23.483
Medewerker accommodaties	22 september 2021 tot 31 december 2022	18 uur	ABG-organisatie (budgethouder)	€ 10.481
Projectleider	22 september 2021 tot 1 juli 2022	16 uur	ABG-organisatie (bestuur)	€ 57.465
Projectleider	1 februari 2020 tot 1 januari 2023 ³⁰	Wisselend. Gemiddeld 12 uur per week. ³¹	ABG-organisatie (budgethouder/bestuur)	€ 132.507
Tijdelijke versterking sociaal team	1 januari 2022 tot 31 december 2022	28 uur	ABG-organisatie (budgethouder)	€ 78.568
Trainee	18 oktober 2021 tot 17 oktober 2022	32 uur	ABG-organisatie (budgethouder)	€ 75.361
Vergunningverleners (4fte)	1 januari 2022 tot 1 juli 2022	36 uur	ABG-organisatie (bestuur)	€ 266.144

²⁹ In alle dossiers is uitgegaan van het bedrag zoals vernoemd in het inkoopformulier. De kosten voor (werkplek)account zijn buiten beschouwing gelaten. In enkele dossiers is het bestuur de opdrachtgever van de opdracht. Dit is afhankelijk van de opdrachtgrootte en de mate waarin de externe inhuur binnen de bestaande afdelingsbudgetten past. In verband met de privacy van betrokkenen zijn de onderzochte casussen geanonimiseerd en zijn de werkzaamheden niet op detailniveau beschreven in de rapportage.

³⁰ Deze functie is uitgevoerd door twee verschillende personen

³¹ In eerste instantie is er een technisch projectleider ingehuurd voor 12 uur per week (voor de duur van twee jaar), vervolgens is de inhuur verlengd voor 4 uur per week (tot 01-01-2022). Daarna is de inhuur verlengd voor 16 uur per week (tot 01-01-2023).

Bijlage 2. Analyse kader

Kader voor het beoordelen van inkoopdossiers externe inhuur

Om te beoordelen of en in hoeverre beleid ten aanzien van externe inhuur van de gemeente doelmatig en doeltreffend is, maken we in de analyse van dossiers gebruik van een analysekader. Dit analysekader is gebaseerd op eerder onderzoek naar externe inhuur als onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en biedt als zodanig een nuttige spiegel om de praktijk in de ABG-organisatie aan te spiegelen. Het analysekader is verdeeld in drie stappen:

- 1) Voorafgaand aan de opdracht(verlening)
- 2) Selectie
- 3) Na de opdracht(verlening)

Vervolgens wordt er een overkoepelend oordeel gegeven over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het traject.

Voorafgaand aan de opdracht(verlening)	Voldaan?
Er is een interne opdrachtformulering opgesteld die helder de opdracht omschrijft. Dan gaat het om: doel van de externe inhuur, onderbouwing dat externe inhuur nodig is en eventuele alternatieven, risico's van niet inhuren, aard van de werkzaamheden, duur van de inhuur, kwaliteitseisen en financiële kaders.	
De interne opdrachtformulering sluit aan bij de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, in het bijzonder met betrekking tot externe inhuur.	
Nut en noodzaak van de opdracht zijn overtuigend beargumenteerd in de interne opdrachtformulering.	
Een vooraf opgesteld afwegingskader wordt gehanteerd om te bepalen of externe inhuur al dan niet aan de orde kan zijn/is.	
Er worden doeltreffendheidsoverwegingen gemaakt, bijvoorbeeld dat de eigen organisatie beschikt over onvoldoende capaciteit of expertise om de gevraagde kwaliteit te leveren of dat het niet per se noodzakelijk is dat de organisatie de taak zelf uitvoert.	
Er worden doelmatigheidsoverwegingen gemaakt, bijvoorbeeld dat eventuele alternatieve oplossingen minder aantrekkelijk zijn.	
De juiste inkoopprocedure wordt gevolgd voor de externe inhuur, aansluitend bij de (zelf) geformuleerde drempelbedragen. Denk aan enkelvoudig onderhands, meervoudig onderhands, openbaar, Europees.	
De interne opdrachtformulering is in afstemming met de verantwoordelijke partijen tot stand gekomen.	

Selectie	Voldaan?
Voorafgaand aan het uitvragen van offertes vindt een marktoriëntatie plaats en is een lijst met potentiële aanbieders opgesteld (tenzij er sprake is van een openbare aanbesteding).	
Voor het selecteren van potentiële aanbieders zijn criteria geformuleerd die worden nageleefd.	
Voor onderhandse aanbestedingen is een offerteaanvraag verzonden met een duidelijke omschrijving van de opdracht.	
Voor openbare aanbestedingen is een duidelijke beschrijving van de opdracht opgenomen in de aanbestedingsdocumenten.	
Potentiële aanbieders wordt de mogelijkheid geboden om vragen te stellen. Indien dat niet mogelijk is, wordt dat gemotiveerd.	
De beoordeling van offertes en de wijze waarop die tot stand zijn gekomen, is (verifieerbaar) vastgelegd in het inkoop-/aanbestedingsdossier.	
Voor de beoordeling van offertes zijn gunningcriteria met weegfactoren opgesteld. Deze gunningcriteria houden rekening met wet- en regelgeving, algemene beginselen en het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid.	
De beoordeling van offertes is gebaseerd op de vooraf bepaalde gunningcriteria.	
Het inkoop/aanbestedingsdossier is compleet en bevat alle benodigde stukken, van de interne opdrachtformulering tot offertes, gunningbeslissingen en overeenkomsten.	

Na de opdracht(verlening)	Voldaan?
Tijdens de uitvoering van de opdracht (na de opdrachtverlening) wordt gemonitord of de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden nagekomen.	
Er wordt regelmatig met de aanbieder afgestemd over te leveren werkzaamheden, resultaten en/of voortgang, dit is vastgelegd in bijbehorende dossiers.	
Het geleverde eindproduct of de geleverde dienstverlening wordt op de vastgestelde kwaliteit en realisatie van beoogde doelen beoordeeld.	
Indien de kwaliteit niet voldoet, is de aanbieder hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld en gevraagd de verplichting (alsnog) na te komen.	
De inkoopprocedure voor de externe inhuur is geëvalueerd. Leerpunten zijn schriftelijk vastgelegd en gedeeld.	
De getrokken lessen uit de inkoopprocedure hebben opvolging gekregen.	

Overkoepelend	Voldaan?
De inkoopprocedure voor externe inhuur is in overeenstemming met wet- en regelgeving en sluit aan bij de doelen en kaders van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en andere beleidskaders over externe inhuur.	