

Deskundigheid van buiten; goed geregeld?

Onderzoeksrapport van de
Rekenkamercommissie Waalwijk

29 januari 2008

VOORWOORD

Dit is het eerste rapport van de rekenkamercommissie- nieuwe- stijl van Waalwijk.

De gemeenteraad van Waalwijk besloot in 2006 tot een andere samenstelling van de commissie: niet meer bestaande uit raadsdelen, maar uit externe deskundigen.

De rekenkamercommissie onderzoekt de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid. Deswege dragen de onderzoeksrapporten o.m. bij aan de controlerende rol van de gemeenteraad.

Voor het functioneren van de rekenkamercommissie zijn een raadsverordening, een reglement van orde en een onderzoeksprotocol opgesteld.

In november 2006 is de commissie door de toenmalige burgemeester beëdigd, waarna wij ons gezet hebben aan het Onderzoeksplan 2007, mede n.a.v. suggesties vanuit fracties uit de gemeenteraad en de burgerij. In januari 2007 werd het Onderzoeksplan door ons vastgesteld.

Een van de onderwerpen uit dat plan was onderzoek naar de inhuur van derden door het gemeentebestuur. Dit rapport ligt nu voor U.

Wij hopen dat de aanbevelingen die wij doen voor raad en college voldoende aanleiding zijn om de inhuur van derden door het gemeentebestuur te verbeteren.

De rekenkamercommissie,

drs. G.W.M. van Vugt MPA, voorzitter

drs. Y. Bouwman – Bakker, lid

drs. N.M.J. van 't Hof, lid

Ambtelijke ondersteuning:

K. Kolsteren

J. Brokx

1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding en doel onderzoek	5
1.2 Reikwijdte van onderzoek	5
1.3 Opzet van onderzoek.....	6
1.4 Begrippen	7
2 Rechtmatigheid	8
2.1 Toepassing regels	8
2.1.1 Vraag.....	8
2.1.2 Normenkader.....	8
2.1.3 Bevindingen algemeen	8
2.1.4 Bevindingen m.b.t. regelingen budgethouderschap.....	9
2.1.5 Bevindingen m.b.t. richtlijnen 9.15 en 9.16	10
2.1.6 Bevindingen m.b.t. aanbestedingsregels	11
2.1.7 Conclusies	13
2.1.8 Aanbeveling(en).....	14
2.2 Rollen/verantwoordelijkheden.....	15
2.2.1 Vraag.....	15
2.2.2 Norm.....	15
2.2.3 Bevindingen m.b.t. rollen en verantwoordelijkheden	15
2.2.4 Conclusies	18
2.2.5 Aanbeveling(en).....	18
2.3 Toepassing begroting	19
2.3.1 Vraag.....	19
2.3.2 Norm.....	19
2.3.3 bevindingen m.b.t. toepassing begroting	19
2.3.4 Conclusies	21
2.3.5 Aanbeveling(en).....	21
2.4 Ordelijkheid/controleerbaarheid administratie	22
2.4.1 Vraag.....	22
2.4.2 Normen.....	22
2.4.3 Bevindingen m.b.t. zicht op financiële omvang inhuur	22
2.4.4 Bevindingen m.b.t. centraal registreren	23
2.4.5 Bevindingen m.b.t. dossier per inhuur	23
2.4.6 Bevindingen m.b.t. evaluatieverslag in dossier	23
2.4.7 Conclusies	23
2.4.8 Aanbeveling(en).....	23
3 Doelmatigheid/Doeltreffendheid	25
3.1 Geformuleerd beleid	25
3.1.1 Vraag.....	25
3.1.2 Norm.....	25
3.1.3 Bevindingen m.b.t. geformuleerd beleid	25
3.1.4 Conclusies	25
3.1.5 Aanbeveling(en).....	26
3.2 Geformuleerde prestaties/ effecten versus realisering	27

3.2.1 Vraag.....	27
3.2.2 Normenkader.....	27
3.2.3 Bevindingen m.b.t. opdrachtgeverschap/aanspreekpunt.....	27
3.2.4 Bevindingen m.b.t. probleemstelling, doel, resultaat, meetbare eisen, kosten, tijdsplanning. ...	28
3.2.5 Bevindingen m.b.t. tussentijds sturen en rapporteren	28
3.2.6 Bevindingen m.b.t. evaluatie, toegevoegde waarde	29
3.2.7 Conclusies.....	29
3.2.8 Aanbeveling(en).....	29
3.3 Processen.....	30
3.3.1 Vraag.....	30
3.3.2 Normenkader.....	30
3.3.3 Bevindingen m.b.t. processen	30
3.3.4 Conclusies.....	30
3.3.5 Aanbeveling(en).....	30
3.4 Beheersingsmaatregelen	32
3.4.1 Vraag.....	32
3.4.2 Normen.....	32
3.4.3 Bevindingen m.b.t. urenraming/inplannen inhuur capaciteit.....	32
3.4.4 Bevindingen m.b.t. tijdschrijven ingehuurd personeel.....	33
3.4.5 Bevindingen m.b.t. tussentijdse rapportages	33
3.4.6 Conclusies.....	33
3.4.7 Aanbeveling(en).....	33
3.5 Inzet middelen in relatie tot prestaties	35
3.5.1 Vraag.....	35
3.5.2 Norm.....	35
3.5.3 Bevindingen omvang kosten inhuur derden 2005 en 2006 (cijfermatig)	35
3.5.4. Bevindingen m.b.t. vraag of Waalwijk veel of weinig inhuurt.....	38
3.5.5 Bevindingen m.b.t. vergelijk andere gemeenten	39
3.5.6 Bevindingen m.b.t. beleid.....	39
3.5.7 Bevindingen m.b.t. specifieke inhuursituaties.....	40
3.5.8 Conclusies.....	42
3.5.9 Aanbeveling(en).....	42
4 HOOR EN WEDERHOOR	44
5 SAMENVATTING.....	45

Bijlage I: Totaal overzicht inhuur 2005/2006

Bijlage II: Overzicht geïnterviewden

Bijlage:III: Inkoop- en aanbestedingskaart leveringen en diensten

Bijlage IV: Reactie college op concept-rapportage Inhuur van derden

Bijlage V: Reactie rekenkamercommissie n.a.v. reactie college op concept-rapportage Inhuur van derden

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en doel onderzoek

Het onderwerp inhuur van derden acht de commissie belangrijk omdat in de prioritering door de raadsfracties van onderzoeksonderwerpen daaraan hoge prioriteit werd gegeven. De inhuur van derden is de afgelopen jaren regelmatig onderwerp van discussie geweest in de gemeenteraad. Dat is ook begrijpelijk omdat met de inhuur van derden een substantieel budget gemoeid is.

In dit verband wijst de rekenkamercommissie er op dat er de afgelopen twee jaar sprake was van een forse overschrijding van de begrote kosten van inhuur van derden (gerelateerd aan het beschikbare budget voor inhuur).

Bovendien is uit onderzoeken in andere gemeenten gebleken, dat het grip houden op inhuur niet eenvoudig is en dat het ook belangrijk is om te weten hoe en door wie binnen de organisatie keuzes worden gemaakt om met eigen personeel dan wel met inhuur van derden taken te realiseren. Ook de effectiviteit, doelmatigheid en rechtmatigheid van de inhuur zijn belangrijke aspecten.

De rekenkamercommissie stelt nadrukkelijk dat het niet haar bedoeling is om de inzet van externen als zodanig ter discussie te stellen.

De inhuur van derden kan binnen de gemeente overal aan de orde zijn. De reden van inhuur kan zijn dat de expertise ontbreekt of de capaciteit. Het ontbreken van capaciteit kan worden veroorzaakt door piekbelasting en door ziekte dan wel toepassing van secundaire arbeidsvoorwaarden (b.v. ouderschapsverlof) of omdat vacatures openstaan.

Het onderzoek van de rekenkamercommissie richt zich op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur van externen en de mate waarin hierover verantwoordingsinformatie beschikbaar is.

1.2 Reikwijdte van onderzoek

De rekenkamercommissie heeft voor het onderzoek de navolgende (*brede*) definitie gehanteerd van de inhuur van derden: "De tijdelijke benutting van externe expertise/capaciteit zonder dat daar een arbeidsovereenkomst tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer aan ten grondslag ligt".

Begrotingstechnisch gaat het daarbij dus om de categorie 3.0 posten en een gedeelte van de categorie 3.4 posten. Binnen de **categorie 3.0**¹ valt de inhuur van personen waar een **gezagsverhouding** mee ontstaat. Deze personen werken dus "in huis" en worden door een leidinggevende op dezelfde wijze aangestuurd als eigen personeel. De **categorie 3.4** -posten hebben betrekking op uitgaven voor overige goederen en

¹ De categorie 3.0 en 3.4 zijn aanduidingen voor kostensoorten die voortvloeien uit de wettelijk begrotings- en rekeningvoorschriften.

diensten. Binnen deze categorie strekte het onderzoek zich uit over de **diensten**. Bij deze vorm van inhuur is nadrukkelijk geen sprake van een gezagsverhouding. Voorbeelden daarvan zijn opdrachten aan derden om t.b.v. de gemeente een dienst te verrichten in de vorm van b.v. een stedenbouwkundig advies of een juridisch advies of het opstellen van b.v. een concept-beleidsnota.

Leveringen van werken of goederen vallen nadrukkelijk niet binnen de scope van het onderzoek.

Niet meegenomen worden de inhuur van vakantiemedewerkers en vormen van uitbesteding die inhouden dat de gemeente zelf de taak niet meer uitvoert maar dit laat doen door een externe partij op basis van vooraf afgesproken specificaties te weten: catering, schoonmaken, beveiliging, groen, onderhoud computersystemen.

Conform onderzoeksplan en plan van aanpak richt de commissie zich op de jaren 2005 en 2006.

1.3 Opzet van onderzoek

Conform de beschrijving uit het plan van aanpak zijn de navolgende fases doorlopen.

Fase 1.

Vaststellen plan van aanpak. De commissie heeft het plan van aanpak onderzoek inhuur derden medio februari 2007 vastgesteld.

Fase 2.

Uitzetten vragen m.b.t. noodzakelijk geachte informatie. Bij brief van 27 februari heeft de rekenkamercommissie de organisatie gevraagd inzage te verstrekken in alle inhuur van derden (volgens de brede definitie, dus zowel de inhuur op basis van categorie 3.0 als 3.4). De inhuur diende per afzonderlijk geval aangeduid te worden en uitgesplitst te worden naar werkzaamheden, periode en kosten. Tevens diende daarbij informatie verstrekt te worden over de toegepaste procedure afgezet tegen de geldende wet- en regelgeving (intern en extern) met name afgezet tegen het aanbestedingsbeleid.

Fase 3.

Oplevering informatie. De rekenkamercommissie heeft de algemeen directeur gevraagd te bevorderen dat de gevraagde informatie 23 maart aangeleverd zou worden. De organisatie slaagde er niet in om tijdig de informatie te leveren. De laatste informatie is eerst eind mei aangeleverd.

De aanlevering was in een groot aantal gevallen niet juist of incompleet. Dat werd mede veroorzaakt door het feit dat dossiers niet op orde waren. Dit alles heeft er toe geleid dat het onderzoek forse vertraging heeft opgelopen. De neerslag van de ingevulde formulieren is opgenomen in bijlage 1.

Fase 4

Dossieronderzoek.

De rekenkamercommissie heeft tot mei de aangeleverde informatie en de relevante regelgeving bestudeerd en verwerkt.

Fase 5

De interviewfase.

De interviews vonden plaats in de 2^e helft van juni. In gesprekken met een aantal sleutelfunctionarissen is een beeld opgebouwd van het feitelijk verloop van processen en van de opvattingen over inhuur. De lijst van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 2. Aanvullend is een aantal specifieke inhuurtrajecten onderzocht.

Fase 6

Analyseren informatie en opstellen concept-rapportage.

In juli en augustus is de analysefase afgerond en zijn de bevindingen opgesteld. In de periode (eind) augustus – oktober zijn de in de rekenkamercommissies de bevindingen besproken, en vervolgens de conclusies en aanbevelingen opgesteld.

Fase 7

Hoor/wederhoor.

Wij hebben de geïnterviewde ambtenaren op 8 november de mogelijk tot reactie op het concept-rapport gegeven. Van hen kregen we hun commentaar op 25 november.

Wij hebben het college van burgemeester en wethouders per brief van 28 november 2007 ons concept-rapport toegestuurd. Het college heeft daar door middel van zijn brief van 15 januari 2008 op geantwoord. Op een paar punten gaven deze reacties ons aanleiding tot kleine aanpassingen in de tekst.

1.4 Begrippen

Bij alle onderzoeken van de rekenkamer worden de navolgende begrippen gehanteerd:

Rechtmatigheid

Voldoet de uitvoering aan wet- en regelgeving?

Doeltreffendheid

Zijn de beoogde effecten van het beleid daadwerkelijk gerealiseerd?

Doelmatigheid

Is het doel gerealiseerd met zo min mogelijk inzet of tegen zo laag mogelijke kosten?

Normenkader

De normen waaraan de bevindingen worden getoetst om een oordeel te vormen. De normen zijn ontleend aan de wetgeving, de door het gemeentebestuur vastgelegde regelgeving, procedures en beschreven prestatie- en effectgegevens. Als die ontbreken heeft de rekenkamercommissie zelf een norm vastgelegd.

2 RECHTMATIGHEID

2.1 TOEPASSING REGELS

2.1.1 Vraag

Is er wet- en regelgeving van toepassing en gelden er procedureregels voor de inhuur van derden en welke? Worden die regels consequent toegepast (met name regels aanbestedingsbeleid betrekken)?

2.1.2 Normenkader

Regels zijn bekend, zijn bekend gemaakt, zitten logisch in elkaar, dienen het beoogde doel en worden conform toegepast.

2.1.3 Bevindingen algemeen

➤ Als het gaat om de vraag welke wet- en regelgeving van toepassing is dient te worden nagegaan welke externe en interne regelgeving van toepassing is.

Externe regelgeving die specifiek op inhuur van externen betrekking heeft is er niet. Wel is het zo dat relevant zijn:

- de Gemeentewet omdat daar bepalingen in staan m.b.t. de competenties tussen de gemeentelijke bestuursorganen, de verantwoordings- en informatieplicht van het college richting de raad en omdat het budgetrecht van de raad daarin verankerd is;
- het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten²;
- het Europees aanbestedingsrecht dat regels geeft over de inhuur van diensten boven bepaalde grensbedragen.

De bij de eerste bullit bedoelde categorie bepalingen zal betrokken worden bij het volgende hoofdstuk over de rollen en verantwoordelijkheden en het besluit begrotingsvoorschriften bij de vraag over de orde-lijkheid en controleerbaarheid van de administratie.

Interne regelgeving die de commissie geïnventariseerd heeft omvat:

- regelingen budgethouderschap;
- criteria zoals die zijn geformuleerd onder nr. 9.15 van de concernrichtlijnen “Richtlijnen inhuur personeel”;
- procesbeschrijving zoals geformuleerd onder nr. 9.16 van de concernrichtlijnen “Procesbeschrijving inhuur personeel”;
- aanbestedingsregels³.

2.1.4 Bevindingen m.b.t. regelingen budgethouderschap

➤ Ingevolge de regelingen die het budgethouderschap nader uitwerken is de budgethouder (sector-directeur die kan mandateren aan afdelingshoofd of projectleider) *ambtelijk* verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van beleid. Dat is niet alleen een financiële aangelegenheid, het gaat immers om integrale verantwoordelijkheid en dat houdt ook in het ontwikkelen van beleid en het bereiken van effecten en doelen. De budgethouder is, namens het college, bevoegd tot het doen van uitgaven tot maximaal de in de exploitatiebegroting en kostenplaatsen opgenomen budgetten of bij projecten tot maximaal de gespecificeerde bedragen die de hoogte van de kredietonderdelen bepalen. In die situaties dat begrotingsbudgetten of kredietonderdelen van investeringsbudgetten slechts globaal gespecificeerd zijn, is de budgethouder bevoegd uitgaven te doen tot maximaal € 9.000 mits de uitgave past binnen het budget en de daaraan ten grondslag liggende taakstelling. Indien het noodzakelijk is bedragen boven voormelde € 9.000,- aan te wenden dan dient het college daartoe een besluit te nemen. In de praktijk is in de jaren 2005 en 2006 regelmatig ingehuurd zonder dat er sprake was van een door het college vastgestelde gespecificeerde voorcalculatie. Met name heeft zich dat voorgedaan bij het aanwenden van de zogenaamde plankosten bij grotere projecten. In 2006 heeft het college wel een regeling getroffen (regeling budgethou-

² Betreft het wettelijk kader m.b.t. de inrichting van gemeentelijke begroting en rekening.

³ Betreft het gemeentelijk beleid m.b.t. aanbesteding vastgesteld januari 2006 en herzien oktober 2006.

ders strategische projecten) die erin resulteert dat vanaf eind 2006 plankosten eerst aangewend kunnen worden als de voorcalculatie door het college is vastgesteld.

➤ Er is geregeld dat de budgethouders financiële verplichtingen vastleggen in de financiële administratie teneinde een optimaal inzicht in de (onder)uitputting van budgetten te hebben. Verder dient de budgethouder zich met ondersteuning van de financieel consulent maandelijks te vergewissen van de toereikendheid van de budgetten en kredieten en dienen dreigende overschrijdingen aan het college te worden gerapporteerd.

Gegeven de gesignaleerde overschrijdingen (zie hoofdstuk 2.3) kan worden vastgesteld dat op het punt van de inhuur van derden de geformuleerde richtlijnen (zie hierna) onvoldoende worden toegepast.

2.1.5 Bevindingen m.b.t. richtlijnen 9.15 en 9.16

➤ In november 2002 heeft het college criteria (9.15) vastgesteld voor de inhuur van derden. De aanleiding daarvoor was een aanbeveling van de stuurgroep 'Opmaat'. Deze stuurgroep was belast met het opstellen van een plan van aanpak voor het realiseren van structurele bezuinigingen. Als een van de mogelijkheden werd aangemerkt het beperken van de inhuur van derden. Aanscherpen van de criteria om tot inhuur over te gaan moest leiden tot kostenreductie. De criteria zijn onderverdeeld in criteria voor de inhuur ter vervanging van ziekte, vacatures, etc. en de criteria voor de inhuur op projecten. De criteria *inhuur op projecten* laten in het midden wie besluit en hoe afgestemd dient te worden. Er moet dus worden geconcludeerd dat voor projecten e.e.a. niet afdoende is geregeld.

➤ Uit bijlage I blijkt dat de regelgeving onvoldoende is nageleefd en bovendien niet goed begrepen wordt omdat, zoals uit de formulieren en interviews naar voren is gekomen, afdelingshoofden de richtlijnen verschillend geïnterpreteerd hebben.

➤ Vastgelegd is dat het organisatiebelang en de voortgang van de bedrijfsvoering leidend zijn bij de besluitvorming of inhuur van derden noodzakelijk danwel wenselijk wordt geacht. De organisatie dient per geval een afweging te maken of het om een primair danwel ondersteunend proces gaat en of er andere mogelijkheden dan inhuur zijn om het capaciteitsprobleem op te lossen. Op basis van de interviews heeft de rekenkamercommissie niet de indruk dat met dit onderscheid in de praktijk gewerkt wordt. Volgens de criteria "*inhuur ter vervanging van ziekte*" maakt de sectordirecteur de afweging of ingehuurd wordt, voor welk budget, voor welke periode en voor welke taakinhoud. Hij wordt geacht dit in het MT (managementteam) af te stemmen.

De afstemming in het managementteam komt lang niet altijd tot stand. Een uitzondering daarop vormt de inhuur die uit de knelpuntenpot⁴ gedekt wordt. Waarschijnlijk omdat de knelpuntenpot centraal wordt beheerd (omdat alle sectoren daar een beroep op kunnen”).

➤ Het managementteam was in 2005 en 2006 niet eenstemmig over de vraag of het centraal registreren van alle inhuur al dan niet diende te geschieden. Vanuit een zekere onmacht is besloten (MT besluit van 7 november 2005) om centrale registratie alleen voor de knelpuntenpot toe te passen zodat dit dus niet van toepassing is op inhuur die gedekt wordt uit vacatureruimte, reguliere inhuurbudgetten en kredieten. De regeling is uiteindelijk op dat MT-besluit niet aangepast door het voor te leggen aan het college. Overigens heeft het management recentelijk (september 2007) een procedure vastgesteld, die erin moet resulteren dat alle inhuur via het MT zal lopen. Het doet de rekenkamercommissie deugd dat daarmee geanticipeerd wordt op de uitkomsten van dit onderzoek.

➤ De inschakeling van de afdeling PenO (Personeel en Organisatie), die een centrale rol zou kunnen vervullen in het registreren van de inhuur van derden volgens categorie 3.0, was niet consequent en volgens een vaste procedure. Een volledig zicht op inhuur ontbreekt daarmee. De geïnterviewden hebben een duidelijk beeld van wat er moet gebeuren als de knelpuntenpot aangesproken moet worden of via het uitzendbureau ingehuurd moet worden maar voor de overige inhuur wordt daar niet eenduidig invulling aangegeven.

➤ Per 1 juli 2003 worden een procesbeschrijving “inhuur tijdelijk personeel” en een aanvraagformulier “inhuur tijdelijk personeel” vastgesteld door het MT (9.16). Hoewel het de bedoeling is daarmee een centraal inzicht te verwerven in de inhuur van derden, blijft ook in deze stukken een ongewisheid hangen over de vraag of zich de procedure op alle inhuur richt. Het formulier dat tevens wordt vastgesteld richt zich zelfs expliciet op inhuur t.b.v. aanvragen bij het uitzendbureau en noemt de projecten uit de procesbeschrijving niet meer.

2.1.6 Bevindingen m.b.t. aanbestedingsregels

➤ In 2005 en het overgrote deel in 2006 (tot oktober) was in Waalwijk het “Inkoophandboek gemeente Waalwijk” van kracht. In oktober 2006 is het nu vigerende inkoopbeleid “Eerlijk, helder, handelen” vastgesteld. Veruit de meeste casussen heeft de Rekenkamer dus getoetst aan het eerst genoemde “Inkoophandboek gemeente Waalwijk”. Daarin is vastgelegd dat het doel van aanbesteden is het verkrijgen van een zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs en zo laag mogelijke risico’s. De

⁴ Het managementteam heeft voor de gehele organisatie jaarlijks een budget van € 177.000,-- beschikbaar voor tijdelijke inhuur t.b.v. het oplossen van tijdelijke knelpunten.

pijlers van het aanbestedingsbeleid zijn: het gelijkheidsbeginsel, het openbaarheidsbeginsel, en het bedrijfseconomisch beginsel.

Voor de wijze van aanbesteden van diensten gelden de volgende drempelbedragen:

Diensten boven € 140.000 dienen openbaar te worden aanbesteed. Diensten kleiner dan € 140.000 en groter dan € 35.000 dienen meervoudig onderhands te worden aanbesteed met minimaal drie offertes. Diensten kleiner dan € 35.000,-- maar groter dan € 10.000,-- dienen meervoudig onderhands te worden aanbesteed met minimaal 2 offertes en diensten kleiner dan € 10.000 dienen enkelvoudig te worden aanbesteed. Het vigerende inkoopbeleid (dat dus vanaf oktober 2006 geldt) heeft weliswaar een andere methodiek om de aanbestedingswijze te bepalen maar noopt ook om boven € 10.000,-- -als er weinig leveranciers zijn- minimaal 2 offertes te vragen en als er veel leveranciers zijn (afhankelijk van de hoogte van het bedrag)- 3 tot 5 offertes te vragen (zie bijlage 3).

➤ Voor de inhuurkrachten binnen de categorie 3.0, met name in de hogere niveau's, die via detachingsbureau's binnen gehaald worden of via overeenkomsten met zgn. "eenpitters" (eigen bedrijfjes), geldt dat toepassing van de aanbestedingsregels eerder uitzondering dan regel is. Als de noodzaak tot inhuur wordt geconstateerd worden in de regel bureaus telefonisch benaderd waarvan men de indruk heeft dat ze mensen kunnen leveren om de opdracht uit te voeren. Persoonlijke ervaring met desbetreffende bureau maakt onderdeel uit van het maken van de afwegingen. In een gesprek wordt het doel van de inhuur besproken en als gebleken is dat de bureaus inderdaad het gevraagde zouden kunnen leveren, wordt om offerte gevraagd. Zo niet, dan wordt vervolgens het volgende bureau benaderd. Argument om zo te handelen is dat het moet "klikken" met de inhuurkracht en dat in een aantal gevallen de marktsituatie zo is dat de gemeente blij moet zijn iemand te kunnen krijgen.

Casuïstiek
<i>Vooraf bij de afdeling CCT (Cultuur en Civiel Techniek) wordt deze wijze van inhuur veelvuldig toegepast. In bijlage I is een overzicht opgenomen van inhuur door afdeling CCT over de jaren 2005 en 2006. Hieruit blijkt duidelijk dat vaak langdurig zonder aanbesteding van hetzelfde bureau gebruik gemaakt is.</i>

Ook het inhuren vanuit het zogenaamde eigen "netwerk" wordt regelmatig toegepast. Daarbij wordt op basis van de ambtelijke of politieke kennis van het relevante netwerk een bureau of persoon benaderd met de vraag of men geïnteresseerd is in een opdracht. Ook dan vindt er geen vergelijking van bureaus plaats op basis van meerdere offertes.

Casuïstiek
<i>Ook het inhuren vanuit het zogenaamde eigen "netwerk" wordt regelmatig toegepast. Deze methode is o.a. toegepast bij de</i>

inhuur t.b.v. de inhuur van een acquisiteur/bedrijvencontactfunctionaris voor Haven VII en de inhuur ten behoeve van het in gang zetten van de uitvoering van het sociaal economisch beleid alsmede het begeleiden van lopende zaken op het gebied van handel en ambacht.

➤ Voor de inhuur van diensten als bedoeld in categorie 3.4 (opstellen adviezen, concept-beleidsnota's, e.d.) geldt dat het aanbestedingsbeleid in de jaren 2005 en 2006 redelijk gevolgd is, zij het dat in een aantal gevallen "gemakkelijk" wordt verder geborduurd op reeds lopende contacten met bureaus.

➤ Voor het inhuren van functies tot en met niveau 8 wordt gewerkt met een raamovereenkomst. Dat is een overeenkomst waarin voor een langere periode met een leverancier wordt overeengekomen dat bepaalde producten tegen van tevoren overeengekomen condities worden afgenomen (raamovereenkomsten worden gebruikt voor gebundelde opdrachten). Met Start-uitzendbureau is deze raamovereenkomst gesloten. Voor functies tot om en nabij niveau 8 wordt daar goed gebruik van gemaakt, worden formulieren ingevuld en geldt PenO als sluis waarlangs geopereerd wordt.

De rekenkamercommissie vraagt zich af of niet met meer raamovereenkomsten moet worden gewerkt.

➤ Van iedere aanbestedingsprocedure dient een aanbestedingsdossier te worden bijgehouden. De dossiers dienen te worden aangelegd en bijgehouden door de aanbestedende afdeling. De dossiervorming van de offertetrajecten is ronduit slecht. In het beste geval kunnen de stukken met veel moeite nog bij elkaar gezocht worden.

➤ Per 1 mei 2006 is een centrale inkoper in dienst getreden die een registrerende en coördinerende functie heeft en tevens de taak heeft om te kijken of met raamcontracten gewerkt kan worden en die verder een advies- en beleidsontwikkende functie heeft. Het management heeft in de interviews aangegeven -met als een soort excuus c.q. verklaring dat van ver gekomen moest worden- dat het aanbestedingsbeleid dankzij de concerninkoper en de activiteiten van Interne Controle steeds beter wordt toegepast en de coördinerende c.q. bundelende rol van de concerninkoper steeds meer inhoud krijgt. Dat laatste heeft de rekenkamer niet kunnen controleren (dat zou pas in 2007 merkbaar kunnen zijn, hetgeen buiten de onderzoeksperiode valt);

2.1.7 Conclusies

- Voorcalculaties in 2005 en 2006 waren onvoldoende uitgewerkt of werden soms niet gemaakt (b.v. plankosten). De verplichte gang langs het college voor situaties dat budgetten niet goed gespecificeerd zijn werd daarmee niet gemaakt.

- Richtlijnen en criteria zijn onduidelijk en worden niet organisatiebreed eenduidig geïnterpreteerd en toegepast.
- Het managementteam heeft niet consequent afgestemd over inhuur van derden en heeft een halfslachtig besluit genomen m.b.t. de registratie van inhuur. Daardoor is er in de onderzoeksperiode geen centraal registratiepunt ingesteld.
- M.b.t. de inhuur van derden categorie 3.0 is het aanbestedingsbeleid slecht toegepast (in tegenstelling tot categorie 3.4).
- Er wordt slechts met één raamcontract gewerkt.
- De dossiervorming m.b.t. de aanbesteding van de inhuur van derden is slecht.

2.1.8 Aanbeveling(en)

- Inhuurbudgetten dienen vooraf veel zorgvuldiger te worden voorgerecalculeerd en gespecificeerd. De daarvoor in het leven geroepen regeling dient consequent te worden toegepast.
- Er dient een eenduidige regeling m.b.t. de inhuur van personeel te komen die aansluit op de daaraan gerelateerde procesbeschrijving. De regeling en procesbeschrijving moeten bij alle leidinggevenden bekend zijn en dienen consequent te worden toegepast. Inhuur behoort binnen het managementteam afgestemd te worden en centraal geregistreerd te worden zodat altijd een actuele stand van de inhuur binnen de gemeente geleverd kan worden.
- Bij de inhuur van derden categorie 3.0 behoort, evenals bij de inhuur op basis van categorie 3.4, het aanbestedingsbeleid toegepast te worden dat wil zeggen gelijktijdige uitnodiging van meerdere partijen danwel openbare aanbesteding.
- . Belangrijk element daarbij is dat de gemeentelijke inkoper betrokken wordt.
- Nagegaan dient te worden of ook voor inhuur in hogere schalen raamcontracten afgesloten kunnen worden.
- Van elke inhuur dient een dossier te worden bijgehouden.

2.2 ROLLEN/VERANTWOORDELIJKHEDEN

2.2.1 Vraag

Wie zijn betrokken bij besluiten over inhuur en hoe zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdeeld?

2.2.2 Norm

Er is eenduidig vastgelegd wie voor de diverse typen inhuur competent is om te besluiten en wie daarbij betrokken dient te worden in welke zin dan ook (horen, adviseren, instemmen). In Waalwijk is op basis van de geldende regeling de directeur competent t.a.v. de besluitvorming voor de inhuur van personeel waar een gezagsrelatie mee ontstaat.

PenO dient geïnformeerd te worden over alle vormen van inhuur die resulteren in een gezagsrelatie met de ingehuurd en die zich o.a. manifesteert in operationele aansturing.

2.2.3 Bevindingen m.b.t. rollen en verantwoordelijkheden

➤ De rollen van de betrokken gremia kunnen als volgt beschreven worden:

De raad

De raad heeft het budgetrecht en stelt dus de middelen beschikbaar voor de inhuur van derden. De raad stelt de rekening vast evenals de Burap (tussentijdse rapportage) en neemt in dat kader kennis van het door het college gevoerde beleid en de aanwending van de middelen. De raad kan het college ter verantwoording roepen.

Het college.

Het college voert het beleid uit en is bestuurlijk verantwoordelijk voor het beheer, de aanwending en inzet van de middelen. Het college legt via de beleids- en beheersinstrumenten (met name rekening en burap) maar ook op basis van de algemene informatieplicht verantwoording af aan de raad.

Ambtelijke organisatie.

Waar het college bestuurlijk verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering is het ambtelijk management ambtelijk verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. Het college kan taken mandateren aan het management. In de praktijk heeft dat handen en voeten gekregen via de mandaatregeling en –wat vooral voor dit onderzoek relevant is- de regeling budgethouders.

➤ De regeling over het budgethouderschap (voor exploitatiebegroting en projecten) kan niet los worden gezien van de context van de gemeentelijke organisatieverordening. In de jaren 2005 en 2006 - waar het onderzoek betrekking op heeft - geldt in Waalwijk het sectorenmodel zoals dat vastgelegd is in het besturingsmodel met bijbehorende regelingen. Een belangrijk uitgangspunt dat aan het organisatie-model ten grondslag ligt, is dat van integraal management. De regelingen budgethouderschap sluiten daar uiteraard bij aan. Integraal management houdt in dat de directeuren als budgethouders, binnen de geformuleerde kaders, ambtelijk verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering op hun sector. Naast de fasen van de beleidsvorming en het (productie)proces gericht op de beleidsuitvoering vallen daar ook de aanwending en het gebruik van de middelen onder. Dat laatste uiteraard volgens daartoe vastgelegde regels. In dat kader zijn managers dus zelf verantwoordelijk voor de doelmatige en rechtmatige inhuur van externen. Wel bestaan er op centraal niveau een aantal waarborgen om de doelmatigheid van de inhuur van externen te borgen zoals weergegeven in het inkoopbeleid, de regeling budgethouderschap en de criteria voor inhuur.

Bovendien zijn de budgethouders voor de onderdelen waar zij verantwoordelijk voor zijn verplicht om over bijzondere situaties tussentijds te rapporteren aan het college omtrent de voortgang van de beleidsuitvoering en de inzet van de budgetten.

In de praktijk bestaat er dus een spanningsveld tussen enerzijds het gegeven dat het college uiteraard verantwoordelijk blijft voor de bedrijfsvoering en anderzijds dat in de praktijk de daadwerkelijke uitvoering van de bedrijfsvoering verregaand gemandateerd is aan het management dat binnen de gestelde kaders de output moet realiseren.

➤ Het college heeft in 2005 en 2006 zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid onvoldoende waar gemaakt omdat een betere beleidsformulering en beheersing m.b.t. de inhuur van derden niet is afgedwongen, althans niet d.m.v. duidelijke bestuursopdrachten. Ook mag van het college meer scherpere verwacht worden m.b.t. een correcte toepassing van het aanbestedingsbeleid.

➤ Uiteindelijk moet het college zijn verantwoordelijkheid vooral waar kunnen maken op basis van kwalitatief goede en betrouwbare verantwoordingsrapportages teneinde bij te kunnen sturen. Het college wordt geïnformeerd via de bedrijfsvoeringsrapportages. Daarvoor geldt dat de informatie beperkt is en niet kloppend zoals zal blijken uit de casuïstiek die bij de volgende bullit is vermeld. Uit de interviews is gebleken dat het college onderkent te weinig zicht te hebben op de inhuur van derden en daarover met de directie inmiddels afspraken gemaakt heeft.

➤ Voor de raad ligt de directe bemoeienis in zekere zin nog weer een echelon verder weg, zij het dat de uiteindelijke aanwending en eventuele overschrijding rechtstreeks het budgetrecht van de raad raakt. De informatieverstrekking richting de raad over de inhuur van derden in de jaarrekening (pagina 286 en 287 van de jaarrekening 2006) is uiterst summier en de informatie in de Burap is niet betrouwbaar gebleken gegeven de afwijkingen uiteindelijk in de rekening.

Casuïstiek
<p>In de Burap 2005 wordt op pagina 42 het navolgende gemeld, citaat: “Analyse voordeel personeelslasten € 1.070.000,--</p> <ul style="list-style-type: none"> • Overschot op de post salarissen en toelagen op het product algemene personeelskosten van € 140.000. Voordeel ontstaat omdat een aantal medewerkers niet meer boventallig is en dus van de P-staat zijn afgevoerd. • Overschot op de post wachtgeld van het product algemene personeelskosten ad € 100.000. Lagere wachtgeld als gevolg van uitstroom medewerkers door gebruikmaking van F.P.U.-regeling. • Vacature voordeel van € 830.000. Het betreft de optelsom van openstaande vacatures in de periode 1-1-2005 tot 31-12-2005 (geëxtrapoleerd). <p>Wij stellen voor de budgetten conform bovenstaande mutaties middels begrotingswijziging bij te stellen en het voordeel ad € 196.000 reeds nu in te boeken.”</p> <p>In de jaarrekening 2005 wordt echter een overschrijding op eigen personeel en de kosten van inhuur van derden gemeld van € 420.000,-- en daarmee t.o.v. de Burap een miscalculatie van € 420.000,--.</p>

Casuïstiek
<p>In de Burap 2006 wordt op pagina 28 het navolgende gemeld, citaat: “Naar de toestand per 31 augustus 2006 zijn de personeelslasten (salarissen, wao-gelden, vergoedingen gedetacheerd personeel) en de kosten wegens inhuur van personeel van derden in relatie tot elkaar beoordeeld en naar het einde van 2006 geëxtrapoleerd. Op basis van voormelde gegevens moet worden geconcludeerd dat sprake is van een onderuitputting van ca € 26.000,--. In onderhavige Burap is voormeld bedrag nog niet als meevaller ingeboekt.”</p> <p>In de jaarrekening 2006 wordt echter een overschrijding op eigen personeel en de kosten van inhuur gemeld van € 370.000,- en daarmee t.o.v. de Burap een miscalculatie van € 396.000,--.</p>

➤ het management heeft onvoldoende waarborgen geschapen om centraal zicht te houden op de inhuur en de beheersing van de budgetten. Zoals vermeld op pagina 7 heeft de rekenkamercommissie inmiddels geconstateerd dat haar onderzoek al aanleiding heeft gegeven voor de directie om aan te kondigen dat op dit punt de teugels aangehaald worden.

2.2.4 Conclusies

- De bedrijfsvoeringsrapportages en burap bevatten onvoldoende relevante informatie en zijn per saldo ook cijfermatig niet betrouwbaar gebleken waardoor zowel college als raad niet adequaat geïnformeerd waren.
- Het college heeft bij het management onvoldoende afgedwongen om de inhuur van derden volledig te beheersen.

2.2.5 Aanbeveling(en)

- College en management, die respectievelijk bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijk zijn voor de inhuur van derden, behoren er -meer dan nu het geval is- voor te zorgen dat zij over sluitende en actuele beleidskaders en informatie beschikken, die regelmatig onderwerp van gezamenlijk overleg vormen zodat de bestuurlijke en managementactiviteiten die bestaan uit sturen, bijsturen en beheersen daadwerkelijk de inhoud krijgen die daarvan verwacht mag worden.
- College en raad moeten een oordeel kunnen vormen op basis van volledige en juiste bestuursinformatie. Hiertoe dienen nadere afspraken te worden gemaakt tussen college en ambtelijke organisatie.

2.3 TOEPASSING BEGROTING

2.3.1 Vraag

Welke begrotingsbudgetten zijn voor de inhuur van derden voorhanden?

2.3.2 Norm

De begrotingsbudgetten en kredieten die betrekking hebben op inhuur van personeel volgens categorie 3.0 dienen dusdanig gespecificeerd te zijn dat duidelijk is welke bedragen voor de inhuur van derden aangewend kunnen worden. Nieuwe budgetruimte a.g.v. vacatures die aangewend wordt voor inhuur dient via begrotingswijziging voor de betreffende inhuur te worden vastgelegd e.e.a. conform de regeling budgethouders en het collegebesluit van 25 januari 2005.

2.3.3 bevindingen m.b.t. toepassing begroting

➤ De inhuur in 2006 gecompriemd weergegeven (in paragraaf 3.5 wordt de aanwending van de budgetten voor zowel 2005 als 2006 verder uitgewerkt) laat het volgende beeld zien van begroot versus werkelijkheid.

Tabel 1

Categorie	Omschrijving	Primitieve begroting. incl. wijzigingen 2006	Werkelijk 2006
630100	Uitzendkr./vacatures/stage	742.454,--	920.554,91
630110	Vervanging bij ziekte	59.833,--	26.143,12
630150	Vervanging bij zwangerschap	0	13.999,82
630160	Vervanging bij oudersch.verlof	0	763,70
630200	Gedetacheerd personeel	682.981,87	1.663.700,50
630300	WML-personeel	0	64.954,03
630400	Inhuur specialisten t.b.v. proj.	0	299.544,89
630410	Inhuur t.b.v. extra werkHz.	240.516,--	168.973,53
Totaal		1.725.784,87	3.158.643,50

➤ Dit overzicht maakt duidelijk dat de begrotingscijfers en werkelijke cijfers aanzienlijk uit elkaar liggen. Dit betekent overigens niet dat het verschil tussen begroot en werkelijk ad € 1.432.858,63 ongedekt is uitgegeven (het wordt namelijk voor een deel afgedekt via kredieten en vacaturevoordeel -zie hierna). Hiermee is vooral aangetoond dat de specificatie vooraf (voorcalculatie) en het monitoren van het beschikbare budget aanmerkelijk beter kunnen.

➤ De totaaloverzichten 2005 en 2006 van begroot versus werkelijk en van de verhouding eigen personeel versus inhuur van tijdelijk personeel (alleen categorie 3.0) laten het volgende beeld zien.

Tabel 2

	2005	2006
Totaal begrote salariskosten eigen personeel	18.477.000	19.074.000
Totaal werkelijke salariskosten eigen personeel	17.943.000	18.202.000
RUIMTE VOOR INHUUR WEGENS VACATURE	534.000	872.000
Budgetten voor inhuur op exploitatie	401.000	1.674.000
Budgetten voor inhuur t.l.v. kredieten	973.000	242.000
TOTAAL BESCHIKBAAR VOOR INHUUR	1.908.000	2.788.000
Ingehuurd ten laste van exploitatie en kostenplaatsen en kredieten	2.328.000	3.158.000
NADELIG RESULTAAT c.q ONGEDEKT	-420.000 (22%)	-370.000 (13%)

➤ De rekenkamercommissie vindt deze overschrijdingen binnen de categorie 3.0 fors. De overschrijdingen zijn ontstaan omdat er niet meteen een begrotingswijziging is gemaakt in de situaties dat de inhuur is afgedekt met vacaturevoordeel. De nieuwe budgetruimte is daarmee dus niet meteen vastgelegd en bewaakbaar gemaakt. Het gaat vervolgens mis als wordt ingehuurd op geprognosticeerd “over all” centraal aanwezig vacaturevoordeel dat er in feite niet is of als inhuur verlengd wordt op grond van veronderstelde ruimte in het centrale vacaturevoordeel. Dat wordt nog versterkt als een afdelingshoofd pas na enkele maanden inhuurt en dus ook het vacaturevoordeel van de eerste maanden kan benutten en vervolgens er bij een verlenging geen rekening mee houdt dat hij die extra ruimte voor het vervolg in feite niet heeft. Hij kan dan immers alleen de echte vacatureruimte benutten en weet dus niet welk budget beschikbaar is.



Casuïstiek

Inhuur interim clusterleider Beheer Openbare Ruimte.

Afdeling BOR (afdeling Beheer Openbare Ruimte) mocht tot half april 2006 een clusterleider inhuren. Er was dekking tot een bedrag van € 75.000,- (1 ½ fte vacature clusterleider). In werkelijkheid is tot een bedrag van € 166.000,- ingehuurd zonder dat daarvoor (€ 91.000,-) dekking aanwezig was.

Casuïstiek

In 2006 is t.b.v. de vervanging van een coördinator Milieu en Bouwzaken tot een bedrag van € 94.333,- ingehuurd. Bij aanvang van de inhuur heeft P&O aangegeven dat een vacaturevoordeel beschikbaar was van € 38.687,-. Er is dus tot een bedrag van € 55.646,- teveel ingehuurd.

➤ In de rechtmatigheidtoetsing is het begrotingscriterium⁵ een belangrijk element. Te constateren is, dat aan dit criterium -waar het gaat om de budgetten voor inhuur- een aantal malen niet wordt voldaan. Zie voormelde casuïstiek.

⁵ Kosten(overschrijdingen) betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor ook geen door de raad goedgekeurde begrotingsaanpassingen aanwezig zijn.

2.3.4 Conclusies

- Monitoring van de budgetten voor de inhuur van derden was ontoereikend.
- De aanwending van vacatureruimte voor de inhuur van derden wordt niet via begrotingswijziging vastgelegd waardoor de budgetbeheersing, zoals in de praktijk blijkt, ernstig tekort schiet. Dit heeft in 2005 en 2006 tot forse overschrijdingen geleid.

2.3.5 Aanbeveling(en)

- Budgethouders dienen zich maandelijks te vergewissen van de toereikendheid van de budgetten voor de inhuur van derden.
- Benutting van het vacaturevoordeel voor de inhuur van derden dient meteen via begrotingswijziging afgedekt en op de desbetreffende afdeling geraamd te worden.
- Voor verlenging van inhuuropdrachten moet de gehele inhuurprocedure opnieuw worden gevolgd.

2.4 ORDELIJKHEID/CONTROLEERBAARHEID ADMINISTRATIE

2.4.1 Vraag

Is de administratie dusdanig adequaat ingericht dat snel aangegeven kan worden welke budgetten beschikbaar zijn en tot welke bedragen die (uitgesplitst naar de verschillende typen inhuur) zijn aangewend?

2.4.2 Normen

Er is op eenvoudige wijze aan de hand van de financiële administratie vast te stellen wat de omvang van de kosten van inhuur zijn.

Voor inhuur van derden als bedoeld in categorie 3.0 dienen de formulieren en toestemmingen zoals bedoeld in de geldende criteria goed ontsloten te zijn in het gemeentelijk archief. De rekenkamercommissie gaat er vanuit dat dit minimaal dient te gelden indien met de inhuur meer dan € 10.000,- gemoeid was.

Volgens het in 2005 en 2006 geldende aanbestedingsbeleid dient van iedere aanbestedingsprocedure een aanbestedingsdossier bijgehouden te worden.

De rekenkamercommissie gaat er verder vanuit dat een voor de handliggende gedragslijn is dat indien een opdracht tussentijds wordt aangepast dat schriftelijk wordt vastgelegd en in het dossier wordt opgenomen.

De rekenkamercommissie acht het bovendien voor de hand liggend dat bij de inhuur van derden boven bedragen van € 10.000,- en niet betrekking hebbend op routinematige bulkzaken, een evaluatieverslag met verklaring of de opdracht conform afspraak is uitgevoerd te wordt opgesteld.

Voor alle inhuur van derden beneden deze grens hoeft geen dossier te worden aangelegd maar dienen de belegstukken bij de factuur te worden gevoegd. Minimaal dient de opdrachtverstrekking aan de factuur te worden toegevoegd.

2.4.3 Bevindingen m.b.t. zicht op financiële omvang inhuur

➤ De administratie is dusdanig ingericht, dat alles wat op categorie 3.0 geboekt wordt met “een druk op de knop” tevoorschijn gehaald kan worden. De rekenkamercommissie merkt daarbij wel op, dat de wijze van boeken erg slordig en inefficiënt tot stand komt. Per grootboekrekening komen erg veel mutaties voor in die zin, dat kosten tussen grootboekrekeningen op en neer geboekt worden voordat ze uiteindelijk op de juiste plaats staan. Dit bemoeilijkt het maken van analyses en komt ook de budgetbewaking niet ten goede.

➤ Bovendien geldt per definitie als manco voor de ordelijkheid van de administratie, dat het maken van begrotingswijzigingen bij het aanwenden van vacatureruimte achterwege gelaten wordt waardoor een volledig en juist beeld van de financiële ruimte bemoeilijkt wordt.

2.4.4 Bevindingen m.b.t. centraal registreren

➤ Zoals verwoord in paragraaf 3.3.4 is er bij de afdeling PenO of het bureau Inkoop geen centrale registratie van inhuur die volledig is.

2.4.5 Bevindingen m.b.t. dossier per inhuur

➤ In paragraaf 2.1.6 is reeds vermeld dat er geen volledige dossiers per inhuur voorhanden zijn. Dat geldt voor zowel het aanbestedingsgedeelte als het registratiegedeelte (met name verlengingen). Voor kleinere inhuursituaties zijn de belegstukken ook nagenoeg nooit bij de factuur gevoegd.

2.4.6 Bevindingen m.b.t. evaluatieverslag in dossier.

➤ Omdat evaluaties zelden schriftelijk gemaakt worden dient ook op dit punt geconstateerd te worden dat dossiers niet volledig zijn. Blijkens bijlage I is in nog geen 5% achteraf een schriftelijk evaluatieverslag opgesteld. Dit laat onverlet dat er wel afdelingshoofden zijn die voor zich zelf aantekeningen bijhouden en dat in bepaalde situaties met enig zoekwerk de gegevens bij elkaar gevonden kunnen worden. Het is derhalve ook onduidelijk of, en zo ja hoe vaak, de organisatie geleerd heeft van de inhuur, c.q. ervaring opbouwt over de competentie van het ingehuurde bureau.

➤ Voor de categorie 3.4-inhuur (inhuur diensten) geldt dat de ordelijkheid en controleerbaarheid voor een belangrijk deel bepaald wordt door het niveau van dossiervorming binnen de gemeentelijke organisatie. Dat niveau is zeer matig.

2.4.7 Conclusies

- De financiële administratie is zodanig ingericht dat de inhuur van derden categorie 3.0 goed bijgehouden kan worden. De wijze van boeken is echter slordig en inefficiënt.
- Dossiervorming op het punt van de registratie van inhuur van derden (met name verlengingen) is onder de maat.

2.4.8 Aanbeveling(en)

- Er dienen intern dusdanige afspraken gemaakt te worden dat het aantal foutboekingen tot een minimum beperkt wordt (b.v. andere procedure of extra check).

- Alle relevante informatie, van gebleken noodzaak tot evaluatie, behoort centraal geregistreerd te worden en uiteindelijk in toegankelijke dossiers opgeborgen te worden.

3 DOELMATIGHEID/DOELTREFFENDHEID

3.1 GEFORMULEERD BELEID

3.1.1 Vraag

Is vooraf een beleidskader geformuleerd en zijn er criteria opgesteld voor de inhuur van derden?

3.1.2 Norm

Er is door het college een kader vastgelegd dat aangeeft wanneer inhuur van derden een voor de hand liggende oplossing is.

3.1.3 Bevindingen m.b.t. geformuleerd beleid

➤ Zoals vermeld in paragraaf 2.1.3 zijn in het verleden de “Richtlijnen inhuur personeel” (9.15) opgesteld die criteria bevatten voor de inhuur van derden. Hoewel die criteria ook elementen van beleidsafweging inhouden vindt de commissie dat ze niet als beleidskader kunnen gelden. De rekenkamercommissie constateert, dat het onderwerp inhuur van derden met enige regelmaat wel onderwerp van gesprek is geweest op bestuurlijk en managementniveau (met als resultaat de criteria waar de commissie een aantal kanttekeningen bij gemaakt heeft in paragraaf 2.1.5), maar dat dit nimmer heeft geleid tot het opstellen van een integraal beleidskader dat frequent wordt getoetst op uitvoering, actualiteit en toepasbaarheid.

➤ In het verleden is bestuurlijk zowel vanuit de raad als ook door het college bij de uitwerking van “Opmaat” de invalshoek gekozen om tot minder inhuur te komen. Dat was ook de argumentatie onder het opstellen van de criteria.

Anderzijds is in “Opmaat” het beleidsvoornemen geuit om toe te groeien naar een regieorganisatie; een streven dat er op termijn toe kan leiden dat inhuur toeneemt omdat de organisatie inkrimpt. Het kenmerk van een regieorganisatie is immers dat een kleine hoogwaardige organisatie de regie voert m.b.t. de uit te oefenen taken terwijl de uitvoering aan derden wordt gelaten. In hoofdstuk 3.5 zal op dit punt nader worden ingegaan.

3.1.4 Conclusies

- De beperkte en fragmentarische aanwezigheid van centraal beleid doet naar de overtuiging van de commissie afbreuk aan een continue kritische insteek bij het inhuren van derden.
- De visie op de gemeentelijke organisatie bevat twee tegenstrijdige uitgangspunten.

3.1.5 Aanbeveling(en)

- In overeenstemming met de keuze om enerzijds toe te groeien naar een regieorganisatie en anderzijds om minder derden in te huren dient er een meer eenduidig en richtinggevend beleid te worden geformuleerd. Dit beleid dient regelmatig te worden herijkt. De noodzaak van inhuur dient daaraan te worden getoetst.

3.2 GEFORMULEERDE PRESTATIES/EFFECTEN VERSUS REALISERING

3.2.1 Vraag

Worden bij de inhuur van derden met de leverancier vooraf duidelijke prestatieafspraken vastgelegd en hoe worden die (tussentijds) getoetst en geëvalueerd?

3.2.2 Normenkader

De rekenkamercommissie acht het voor de hand liggend dat bij een opdrachtverstrekking anders dan voor routinematige werkzaamheden de volgende zaken zijn vastgelegd en afgestemd met de externe partij:

- wie de formele opdrachtgever is;
- wie het aanspreekpunt is;
- wat de probleemstelling en het doel van externe inhuur is;
- wat het verwachte resultaat is;
- aan welke (meetbare) eisen dit moet voldoen;
- welke kosten er verbonden zijn aan de inhuur;
- welke tijdsplanning in acht genomen wordt.

Lopende het traject is er:

- sturing door de opdrachtgever op tijd, kosten en kwaliteit;
- periodiek een terugkoppeling/ voortgangsrapportage.

Na afloop van de opdracht bestaat er inzicht in:

- de bereikte resultaten van de gestelde doelen;
- de uiteindelijke kosten;
- een confrontatie van kosten met resultaat.

Er vindt evaluatie plaats met het oog op:

- de wijze van inzet van de ingehuurde externe (proces, kwaliteit en kosten);
- de bruikbaarheid van het resultaat;
- de toegevoegde waarde en het leereffect voor de interne organisatie;
- gevolgen voor het beleid in het algemeen.

3.2.3 Bevindingen m.b.t. opdrachtgeverschap/aanspreekpunt

➤ In gevallen waarin sprake is van de inhuur van tijdelijk personeel is de rol van opdrachtgever rechtstreeks verbonden met die van leidinggevende van de betreffende afdeling. Uit de gesprekken en

voorbeelddossiers is het de commissie duidelijk geworden, dat over het algemeen duidelijk vast ligt wie als opdrachtgever optreedt, en wie als gevolg daarvan ook als zodanig primair aanspreekpunt is voor de ingehuurde partij. In lijn met de organisatiestructuur is dat immers het afdelingshoofd of in geval van projecten de projectleider.

3.2.4 Bevindingen m.b.t. probleemstelling, doel, resultaat, meetbare eisen, kosten, tijdsplanning.

➤ Op basis van dossieronderzoek stelt de rekenkamercommissie vast dat in gevallen waarin een externe wordt ingehuurd in zijn algemeenheid niet wordt gewerkt met een expliciet programma van eisen en het benoemen van gespecificeerde product- of resultaatverwachtingen.

Casuïstiek
<p><i>Een voorbeeld waar dat vooraf wel goed vastgelegd is betreft het aantrekken van interim-management binnen de afdeling Beheer Openbare Ruimte.</i></p> <p><i>Essentie van de afspraken:</i></p> <p><i>A. Leidinggeven aan cluster groen.</i></p> <p><i>De bedrijfsvoering is op orde, het ziekteverzuim stijgt niet boven de 7%, alle medewerkers worden in de betreffende periode minimaal 1 keer beoordeeld, eenmaal in de 6 weken vindt er werkoverleg plaats.</i></p> <p><i>B. De voorbereiding van de activiteiten uit het werkplan:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>- 70% van de voorbereiding van de activiteiten is gereed op 1 maart 2007.</i><i>- 90% van de voorbereiding van de activiteiten is gereed op 1 april 2007.</i> <p><i>C. Implementatie van de activiteiten uit het werkplan:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>- Per 1 april is 80% van de activiteiten uit het werkplan geïmplementeerd.</i><i>- per 1 augustus is 90% van de activiteiten uit het werkplan geïmplementeerd.</i>

➤ Weliswaar wordt bij een aanvraag duidelijk gemaakt voor welke taak of functie de persoon wordt ingezet, maar een planning en een exacte productomschrijving, meetbaar geformuleerd, worden maar zelden genoemd. Voor lagere routinematige functies is dat minder zwaarwegend maar voor functies die niet routinematig zijn en die veelal een hoog inhuurtarief kennen is dat bedenkelijk.

3.2.5 Bevindingen m.b.t. tussentijds sturen en rapporteren

➤ In de interviews is aangegeven dat gedurende de looptijd van de inhuur regelmatig met betrokkenen de voortgang van de werkzaamheden wordt besproken. Vrijwel nooit wordt van deze besprekingen een verslag gemaakt. Binnen de afdeling CCT bestaat wel een planningsinstrument waar tevens een korte voortgang van gemaakte afspraken in bijgehouden wordt.

3.2.6 Bevindingen m.b.t. evaluatie, toegevoegde waarde

➤ Zowel uit de interviews als uit de ingevulde vragenformulieren die zijn onderzocht door de commissie, komt het beeld naar voren, dat evaluatie van een traject van inhuren van externe deskundigheid en het beoordelen van de kwaliteit van de output veelal niet expliciet plaatsvindt.

3.2.7 Conclusies

- Het vooraf schriftelijk vastleggen van een duidelijke planning en exacte productomschrijving in huurcontracten komt nauwelijks voor.
- Evaluaties (tussentijds en aan het eind) worden te weinig schriftelijk gemaakt. Daardoor is het proces niet transparant en controleerbaar.

3.2.8 Aanbeveling(en)

- Een inhuurtraject dient voorafgegaan te worden door een grondige beschrijving van de gezochte capaciteit en expertise.
- Standaard dient schriftelijk te worden vastgelegd welke specifieke taken c.q. resultaten, binnen welk tijdspad en met welke urenbesteding en volgens welke kwaliteit geleverd dienen te worden.
- De verrichtingen van de inhuurkracht dienen zowel tussentijds als aan het einde te worden beoordeeld en schriftelijk te worden vastgelegd.

3.3 PROCESSEN

3.3.1 Vraag

Is het proces van inhuur van derden beschreven en adequaat?

3.3.2 Normenkader

Voor de inhuur van personeel waar een gezagsverhouding mee ontstaat is er een procesbeschrijving.

3.3.3 Bevindingen m.b.t. processen

➤ Zoals in paragraaf 2.1.5 verwoord, is 1 juli 2003 een procesbeschrijving “inhuur tijdelijk personeel” en een aanvraagformulier “inhuur tijdelijk personeel” vastgesteld door het Managementteam.

➤ Hoewel het te prijzen is dat er een procesbeschrijving opgesteld is, heeft de rekenkamercommissie vast moeten stellen dat de beschrijving niet in alle opzichten duidelijk en consistent is (zie hoofdstuk 2). Dat komt doordat de relatie tot andere documenten zoals het aanvraagformulier, de regelingen budgethouderschap en het inkoopbeleid niet altijd goed verwerkt is en vanwege het ontbreken van duidelijke regels over het maken van de afweging, het vastleggen van het verwachte resultaat en het evalueren. Nagenoeg alle geïnterviewden kennen slechts een deel van het gehele proces (met name de regels inhuur via de knelpuntenpot).

3.3.4 Conclusies

- De procesbeschrijving is onvoldoende duidelijk en wordt niet eenduidig geïnterpreteerd en toegepast.

3.3.5 Aanbeveling(en)

- De procesbeschrijving dient, ontdaan van innerlijke tegenstrijdigheden en in balans met overige regels, te worden geactualiseerd. De indeling in zes fases van het proces van inhuur van derden door de rekenkamer van Rotterdam⁶, zoals die hierna vermeld is, kan daarbij als voorbeeld dienen (letterlijk overgenomen dus aanpassen aan Waalwijkse situatie).

⁶ Indeling is gebaseerd op het onderzoek “Elk uur op een factuur” (2002) uitgevoerd door de Rekenkamer Rotterdam

Proces Rotterdam

fase Doelbepaling

- *er is een probleemanalyse.*
- *afweging gemaakt tussen zelf doen dan wel inhuren.*
- *nagaan of adviesaanvraag bij de ondernemingsraad nodig is.*
- *profielbepaling van externe deskundige.*

fase Selectie

- *1 of meer gesprekken met minimaal 2 bureaus, minimaal 2 offertes en aanbesteding conform Europese richtlijnen (commentaar rekenkamercommissie: afhankelijk van het bedrag).*
- *p&O-functionaris neemt deel aan gesprekken met kandidaten.*
- *beoordeling offertes niet alleen door beschikkende functionaris.*
- *onderhandeling over tarieven en kortingen.*
- *informatie ingewonnen over eerder geleverde prestaties.*
- *geïnformeerd naar de mogelijkheid van gezamenlijke inhuur met andere afdelingen.*
- *aandacht besteed aan mogelijke relaties tussen opdrachtgever en externe.*
- *geen draaideurambtenaar.*
- *algemene voorwaarden van de opdrachtnemer zijn beoordeeld (commentaar rekenkamercommissie: of de eigen inkoopvoorwaarden zijn van toepassing).*

fase Verstrekking

- *in de overeenkomst is opgenomen wat door het inhuurprotocol wordt voorgeschreven.*
- *in de overeenkomst zijn de eigen inspanningen van de opdrachtgever geformuleerd.*
- *in de overeenkomst dient een ontsappingsclausule opgenomen.*
- *het contract dient te sporen met de offerte.*

fase Uitvoering

- *bewaking van te leveren prestaties, doorlooptijd en begroting.*
- *tussentijdse betaling na controle van de geleverde prestaties en eventuele meerkosten.*

fase Beëindiging

- *betaling na controle van geleverde prestatie en meerkosten.*
- *actie ondernemen bij wanprestatie of onaanvaardbare meerkosten.*

fase Evaluatie

- *proces van inhuur is geëvalueerd.*
- *externe deskundigheid is benut zoals beoogd.*

3.4 BEHEERSINGSMAATREGELEN

3.4.1 Vraag

Hoe wordt de inhuur van derden ingepland? Hoe vindt budgetbewaking plaats? Hoe wordt gerapporteerd?

3.4.2 Normen

Alle inhuur wordt gekoppeld aan planningen/tijdslimieten/prestaties die toetsbaar en meetbaar zijn. De voortgang en de aanwending van het beschikbare budget worden periodiek gemonitord. Over het niet voldoen aan de kwaliteit of de oplevertijd wordt schriftelijk gerapporteerd richting de directie.

3.4.3 Bevindingen m.b.t. urenraming/inplannen inhuur capaciteit

➤ Jaarlijks wordt t.b.v. de begroting aan de hand van de op te leveren producten en projecten een capaciteitsverdeling gemaakt. Driemaal per jaar moet deze capaciteitsverdeling worden geactualiseerd. In de praktijk gebeurt dat ook.

➤ Afdeling CCT mag op voorhand rekening houden met een tekort aan capaciteit van ca 10.000 uren (ijzeren voorraad) en deze uren mogen in de begroting als inhuur derden worden opgenomen zonder dat daar specifieke voorcalculaties aan ten grondslag liggen. Deze inhuur wordt als een niet ter discussie staande werkwijze gezien.

Vermelde inhuur is gebaseerd op een globale inschatting van activiteiten die het komende begrotingsjaar moeten worden uitgevoerd ten behoeve van projecten zoals Landgoed Driessen, Haven VII en IUP. Als de activiteiten daadwerkelijk in uitvoering komen wordt wel vooraf een gespecificeerde voorcalculatie gemaakt.

➤ Zelfs als de zogenaamde ijzeren voorraad (10.000 uren) op gesoupeerd is geldt ook de meerdere inhuur als van zelfsprekend. Daardoor bestaat het gevaar van een zeker automatisme. In 2006 werd op begrotingsbasis rekening gehouden met 10.000 uren t.l.v. kredieten en grondexploitatie. Op rekeningbasis was sprake van 12.755 uren. Er werden dus 2.755 uren meer doorbelast naar kredieten en grondexploitatie zonder dat daarvoor vooraf een gespecificeerd budget beschikbaar werd gesteld.

➤ Ook voor de afdeling BOR geldt dat de inhuur voor vuilophaal en -afvoer niet vooraf wordt geraamd terwijl ervaringscijfers aantonen dat inhuur jaarlijks terugkomt. Bovendien worden daardoor de aan inhuur verbonden kosten niet in de tarieven doorberekend.

3.4.4 Bevindingen m.b.t. tijdschrijven ingehuurd personeel

➤ Op basis van een onderzoek in het BigBen tijdschrijfsysteem kan vastgesteld worden dat, behoudens bij CCT en I&A, inhuurkrachten geen tijdschrijven en dat in het verlengde daarvan er ook geen sprake is van het één op één kunnen vergelijken van tijd schrijven versus facturering.

3.4.5 Bevindingen m.b.t. tussentijdse rapportages

➤ Zoals verwoord in paragraaf 2.2.3 bevatten de Burap en de bedrijfsvoeringsrapportages nog onvoldoende gespecificeerde en volledige sturingsinformatie.

3.4.6 Conclusies

- Aan de begroting van de inhuururen bij CCT en BOR v.w.b. het product vuil ophalen en afvoeren ligt geen uitgewerkte voorcalculatie ten grondslag. Bij CCT wordt wel een gespecificeerde operationele planning gemaakt waar inhuurkrachten in zijn opgenomen.
- Tijdschrijven door inhuurkrachten wordt behoudens bij CCT en IenA slechts sporadisch gedaan.

3.4.7 Aanbeveling(en)

- Het element automatisme dat nu aan het begroten van de inhuururen bij CCT ten grondslag ligt dient te worden vervangen door een wijze van begroten op basis van reële voorcalculatie
- Uit een oogpunt van kostendeckende tarieven afvalstoffenheffing dienen de kosten van inhuurkrachten in de begroting te worden meegenomen zodat deze in de tarieven verdisconteerd kunnen worden.
- Inhuurkrachten dienen per definitie tijd te schrijven.

3.5 INZET MIDDELEN IN RELATIE TOT PRESTATIES

3.5.1 Vraag

Hoeveel budget is in 2005 en 2006 aangewend voor de inhuur van derden en voor welke organisatieonderdelen? Is de noodzaak en het beoogde effect in de onderzochte casussen daarvan gebleken?

3.5.2 Norm

Bij de verschillende organisatieonderdelen bestaat inzicht in de omvang van de kosten van inhuur. De inhuur van derden geldt als meest efficiënte oplossing om de prestaties te leveren.

Dus:

- niet langer dan nodig;
- inhuur is logischer dan formatie-uitbreiding;
- De beoogde prestaties zijn gerealiseerd.

3.5.3 Bevindingen omvang kosten inhuur derden 2005 en 2006 (cijfermatig)

De rekenkamercommissie heeft de omvang van de kosten inhuur van derden over respectievelijk de jaren 2005 en 2006 in kaart gebracht en uitgesplitst naar de verschillende afdelingen.

De omvang van de kosten van inhuur derden volgens categorie 3.0 heeft de rekenkamercommissie ontleend aan de vanuit de organisatie aangeleverde formulieren met alle relevante gegevens per inhuur. De opgegeven bedragen zijn opgeteld en vergeleken met informatie in het financiële systeem van de gemeente en de daarin verwerkte categorisering op de grootboekrekeningen. Deze informatie op de aangeleverde formulieren en de informatie uit het financiële systeem stemmen nagenoeg overeen zodat de hierna vermelde informatie m.b.t. de inhuur van personeel van derden volgens categorie 3.0. een goed beeld geeft van wat in totaal en per afdeling ingehuurd is.

Inhuur 2005 2006 categorie 3.0

Tabel 3

Afdeling	2005	2006
Directie/staf/Project managementbureau	0	15.894
Informatie	79.000	184.410
Financiën	87.000	144.637
Personeel en Organisatie	0	1.418
Bestuur en Ondersteuning	59.000	134.299
Brandweer	0	1.745
Bedrijfsbureau Centrale Ondersteuning	0	0
Burgerzaken	15.564	41.530
Welzijn, Onderwijs en Zorg	255.744	179.062
Sport	159.508	154.948
Bedrijfsbureau Inwonerszaken	0	0

Civil- en cultuurtechniek	60.820	57.361
Beheer Openbare Ruimte	265.587	400.091
Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting	56.424	211.556
Milieu- en bouwzaken	79.000	184.514
Economische zaken	0	0
Wijkbeheer	51.223	1.508
Bedrijfsbureau Grondgebiedszaken	39.000	40.741
Personeel algemeen	147.000	26.283
Grondexploitatie/kredieten Met name inhuur CCT.	904.000	1.378.631
overige	69.000	
totaal	2.327.870	3.158.628

➤ De omvang van de inhuur volgens categorie 3.4 heeft de rekenkamercommissie eveneens ontleend aan de vanuit de organisatie aangeleverde formulieren met de gevraagde informatie per inhuur. Ten aanzien van de categorie 3.4-inhuur ontbreekt echter de mogelijkheid om een eenvoudige check te maken met het financieel systeem. Voor de afdelingen was het uitzoeken van de in 2005 en 2006 gegeven opdrachten volgens 3.4 ook moeilijker en tijdrovender dan het verzamelen van de informatie over categorie 3.0. De rekenkamer moet voor wat betreft de informatie over categorie 3.4 inhuur dan ook voornamelijk varen op de door de afdelingen geleverde informatie. Een controle achteraf door de rekenkamercommissie was amper te doen vanwege de eerder gememoreerde slordige boekingen. Bij wijze van steekproef is de informatie van de afdelingen welzijn en ruimtelijke ordening en volkshuisvesting zo goed mogelijk gecontroleerd. De informatie van de afdeling Welzijn lijkt redelijk compleet, die van Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting is dat zeker niet.

Gelet op het voorgaande zal de informatie over de inhuur van derden volgens categorie 3.4 een redelijk maar geen volledig beeld van de inhuur geven.

Inhuur 2005 2006 categorie 3.4

Tabel 4

Afdeling	2005	2006
Directie/staf/ Project managementbureau	0	0
Informatie	32.506	46.440
Financiën	48.229	129.543
Personeel en Organisatie	210.078	63.162
Bestuur en Ondersteuning	19.572	25.816
Brandweer	27.427	32.868
Bedrijfsbureau Centrale Ondersteuning	0	0
Burgerzaken	7.800	28.382
Welzijn, Onderwijs en Zorg	0	0

Sport	0	0
Bedrijfsbureau Inwonerszaken	0	0
Civiel- en cultuurtechniek	235.655	182.000
Beheer Openbare Ruimte	86.337	29.668
Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting	0	0
Milieu- en bouwzaken	15.115	37.721
Economische zaken	94.900	103.500
Wijkbeheer	10.060	60.770
Bedrijfsbureau Grondgebiedszaken	176.020	263.544
Personeel algemeen		
Grondexploitatie/kredieten	304.049	297.933
overige		
totaal	1.267.748	1.301.347

3.5.4. Bevindingen m.b.t. vraag of Waalwijk veel of weinig inhuurt

➤ De inhuur afgezet tegen de totale salariskosten eigen personeel laat het volgende beeld zien.

Tabel 5

		2005	Uitgedrukt in % werkelijke salarissen 2005	2006	Uitgedrukt in % werkelijke salarissen 2006
Begrote salarissen	A	18.477.000		19.074.000	
Werkelijke salarissen	B	17.943.000		18.202.000	
Vacature ruimte	C	534.000		872.000	
Inhuur 3.0	D	2.327.870		3.158.628	
Inhuur 3.4	E	1.267.748		1.301.347	
Totaal 3.0+3.4	F	3.595.618	20,04%	4.459.975	24,5%
Inhuur boven vacature ruimte 3.0	D-C	1.793.870	9,99%	2.286.628	12,56%

Bovenstaande cijfers tonen aan dat in Waalwijk, als meegeteld worden zowel de inhuur van personen die hier komen werken (categorie 3.0) als de kosten van adviezen e.d. (categorie 3.4), op jaarbasis, bovenop de werkelijke salarissen, nog eens voor twintig procent wordt ingehuurd. Het jaar 2006 (24,5% inhuur) wijkt met name af omdat in dat jaar het effect van de 59-jarigen maatregel (grote uitstroom) doorwerkt.

Kijken we naar de inhuur volgens categorie 3.0 en laten we de inhuur die ten laste van vacatureruimte wordt gebracht buiten beschouwing omdat die veelal nodig is om opengevallen plaatsen tijdelijk op te vullen, dan bedraagt het inhuurpercentage t.o.v. de werkelijke salariskosten tussen de 10 en 12 procent.

➤ Tonen de in tabel 5 aangehaalde cijfers nu aan dat Waalwijk veel of weinig inhuurt en of dat goed of fout is? Die vraag laat zich in absolute zin niet simpel beantwoorden. Het geven van een oordeel over veel of weinig inhuren is namelijk afhankelijk van de combinatie tussen het eigen personeel en de inhuur van derden en de op basis van beleid geformuleerde balans tussen die twee (zie paragraaf 3.5.6). Er is geen pakkend antwoord op de vraag hoe die getallen en verhoudingen dienen te zijn voor een gemeente als Waalwijk. Er is ook, zoals in paragraaf 3.5.5 uiteengezet, geen zinnige benchmark met andere gemeenten te maken.

Waar de commissie dus vooral naar kijkt is het kritisch vermogen van het management op dit punt, de voortdurende aanscherping van regels, correcte toepassing daarvan, de beheersing van de budgetten en een frequente reflectie op de balans tussen eigen personeel en inhuur. Dat zijn de zaken die er uiteindelijk voor moeten zorgen dat Waalwijk op het punt van inhuur doelmatig en kostenbewust opereert.

Zoals uit de inhoud van deze rapportage blijkt is de rekenkamercommissie er duidelijk over dat t.a.v. al deze aspecten in Waalwijk nog aanmerkelijke verbeteringen kunnen worden gerealiseerd.

➤ De rekenkamercommissie heeft er kennis van genomen, dat volgens de directie in het kader van de reorganisatie de zgn. kwartiermakers c.q. de toekomstige afdelingshoofden bezig zijn om de gewenste samenstelling per afdeling/organisatieonderdeel te bepalen. De commissie vraagt zich echter af of dat in alle opzichten en voor alle afdelingen voldoende kritisch vermogen en afstandelijkheid oplevert om tot de beste verhouding tussen kwantiteit, kwaliteit en personeelslasten (vast en inhuur) te komen.

3.5.5 Bevindingen m.b.t. vergelijk andere gemeenten

➤ De rekenkamercommissie heeft zich uiteraard ingespannen om na te gaan of er benchmark gegevens zijn die een vergelijk mogelijk maken tussen de inhuur van derden door Waalwijk en andere gemeenten.

Zoals ook rekenkamercommissies uit andere gemeenten (Alkmaar, Amersfoort, Apeldoorn, Schiedam, Papendrecht en Hof van Twente) al vastgesteld hebben moet de conclusie zijn dat dit in feite onmogelijk is. Dat komt omdat:

- de diverse rekenkamers steeds verschillende definities van het begrip “inhuur van derden” hanteren;
- de organisatieopbouw van de gemeenten onvergelijkbaar is;
- de grootte van de gemeenten die een onderzoek naar inhuur derden gedaan hebben zeer verschillend is;
- de verhouding eigen personeel versus inhuur op verschillende manieren gemaakt is;
- het aantal inwoners weliswaar gelijk kan zijn maar dat dit niets zegt over het aantal projecten dat een gemeente onderhanden heeft. Waalwijk heeft een aantal forse projecten lopen en uiteraard is dat mede bepalend voor de inhuur, zeker bij en afdeling als CCT.

Of inhuren de beste oplossing is voor capaciteits- of expertisevragen, is een vraag die zich laat benaderen vanuit twee invalshoeken: 1) de meer strategisch beleidsmatige en 2) de specifieke inhuursituaties.

3.5.6 Bevindingen m.b.t. beleid

➤ Blijkens het visiedocument “Wij maken het verschil” en de voorlopers daarvan wil de Waalwijkse organisatie toegroeien naar een regieorganisatie. In de beschrijving in het visiedocument is dat begrip vooral gekoppeld en verder uitgewerkt waar het gaat om taken buiten de deur zetten. Het begrip heeft echter nadrukkelijk ook te maken met het inhuren van diensten en tijdelijk personeel. Die invalshoek en het formuleren van beleid op dat punt blijven onderbelicht. Er bestaat geen algemeen geldende afweging over doelen, beoogde resultaten en kosten, gemaakt vanuit een collectieve perceptie van een toekomstbeeld waar de organisatie naar toe werkt. Welke competenties wil zij structureel in huis hebben c.q. ont-

wikkelen. Naar de mening van de commissie is het beantwoorden van deze vraag te ver vooruit geschoven en slechts fragmentarisch opgepakt. Zie voor voorbeelden de volgende paragraaf.

➤ Inhuur, met name in de schalen 10 en hoger, is een dure oplossing. Bijvoorbeeld inhuur van een schaal 11 functie tegen €72,- per uur (excl. BTW) is vergeleken met eigen loonkosten (excl. overhead) en uitgaande van 1330 productieve uren op jaarbasis ca 48,5% duurder. Inhuur kan echter noodzakelijk en zinvol zijn om voor kortere tijd piekbelastingen op te vangen en om een bepaalde expertise in huis te halen die de gemeente niet zelf aan wil trekken omdat de capaciteit niet structureel voor handen dient te zijn. De meerkosten zijn in zoverre relatief dat als de inhuurkracht goed is -en zeker als deze terug kan vallen op de expertise van een gerenommeerd bureau- scherpe afspraken vooraf gemaakt kunnen worden over het op te leveren product, de kwaliteit daarvan en het tijdsbestek waarbinnen dit opgeleverd dient te worden. Als het product naar behoren geleverd is kan vervolgens afscheid genomen worden. Dat sluit risico's van "meegetrokken" worden in soms inefficiënte interne stroperigheid uit. Bovendien kan snel opgetreden worden als de kwaliteit niet voldoet.

Naarmate echter in de praktijk vooraf geen duidelijke afspraken worden gemaakt, de tussentijdse coaching onvoldoende uit de verf komt en de evaluatie achterwege wordt gelaten, slaat een eventueel voordeel sneller om in een nadeel. Dat geldt ook wanneer ingehuurd wordt via een detachingsbureau. Een dergelijke inhuur kan nodig zijn als een functie volledig waargenomen moet worden. Als inhuurkrachten evenwel voor lange tijd ingehuurd worden en bij wijze van spreken een ambtelijke status krijgen, geldt ook in dat geval het risico van vervlakking. De commissie vraagt zich af of een gemeentelijke organisatie op de schaal van Waalwijk het wenselijk moet vinden dat zij voor bepaalde taken sterk afhankelijk wordt van externen. (zie voorbeelden bij de volgende paragraaf). Aannemelijk is dat als gevolg van het structureel inhuren van externe deskundigheid voor een bepaalde activiteit deze afhankelijkheid blijft bestaan en de organisatie geen kennis opbouwt. Veelvuldige inhuur vanwege capaciteitsgebrek doet de vraag rijzen of met inhuur de meest doelmatige oplossing wordt gekozen.

3.5.7 Bevindingen m.b.t. specifieke inhuursituaties

➤ De commissie is nagegaan of het mogelijk is alsnog een oordeel te geven over de noodzaak en effectiviteit van individuele inhuursituaties. De commissie heeft echter geconcludeerd dat het in feite nauwelijks mogelijk is om dat verantwoord te doen. Reden daarvoor is dat er nauwelijks evaluatieverslagen gemaakt zijn en dat zowel bestuurlijk als ambtelijk op cruciale plaatsen in de organisatie nog maar vrij recent wisselingen van de wacht hebben plaats gevonden waardoor de toenmalige afwegingen en de resultaten niet in het onderzoek betrokken konden worden.

➤ De commissie heeft vooral gelet op terugkerende patronen die in het oog springen als naar de inhuursituaties en inhuurbedragen in relatie tot de omvang van de afdeling of het takenpakket wordt gekeken. Ten aanzien van de volgende taakvelden concludeert de commissie dat de verhoudingen in omvang en inhuur dusdanig liggen dat sprake is van een onbalans tussen in dienst nemen of inhuren omdat daar sprake is van structurele inhuur die het risico in zich draagt dat de gemeente onvoldoende eigen kennis opbouwt en afhankelijk blijft van dure inhuur (tenzij het principe van regieorganisatie stringent wordt doorgevoerd). De commissie ziet daarbij op de takenpakketten van DIV (cluster Documentatie en Informatie Voorziening), CCT, monumentenzorg, onderwijs en welzijn en belastingen. De commissie onderkent overigens dat de arbeidsmarkt voor geschoolde dossiersvormers erg krap is. In mindere mate geldt dat ook voor technische functies maar t.a.v. de afdeling CCT is bewust voor het gevoerde beleid van inhuur gekozen.

➤ De commissie heeft er op basis van de ingevulde formulieren en de gehouden interviews behoefte aan om verder in te zoomen op de afdeling CCT omdat zich t.a.v. die afdeling enkele opmerkelijke patronen laten zien.

- De afdeling CCT neemt verreweg de grootste bulk van het inhuurbudget voor haar rekening, bijna een derde van de totale 3.0 inhuur (zie tabel 3). De afdeling heeft een formatie van 14 fte en voor om en nabij hetzelfde bedrag als de kosten van deze formatie wordt ingehuurd. De commissie zet bij de omvang daarvan vraagtekens.
- In 2002, in het kader van "Opmaat", is de vraag op tafel gelegd of CCT voor een belangrijk deel in de markt gezet zou kunnen worden (ingenieursbureau). Sinds die tijd (inmiddels een periode van vijf jaar) is het beleid constant op inhuren gericht en niet op in dienst nemen.
- Ook qua volume en kosten is inhuur een soort geaccepteerd gegeven. Er wordt gewerkt met een budget dat geldt als een "ijzeren voorraad" van € 600.000,-- waaruit ingehuurd kan worden en voorzover dat budget ontoereikend is komen de kosten ten laste van de projecten/grondexploitaties. De inhuur bij CCT geldt daarmee als een binnen het college en de directie geaccepteerd voldongen feit. De commissie is van mening –zie ook hiervoor- dat daarmee de inhuur het gevaar in zich draagt gevoelig te zijn voor een zekere mate van automatisme.
- Inhuurkrachten komen veelal van detacheringsbureau's en blijven jaren zitten en worden een soort vast onderdeel van de ambtelijke organisatie. Contracten worden meestal voor onbepaalde tijd aangegaan met globale tot zeer globale opdrachten.
- Met name in 2005 is veel –met voorbij gaan aan de aanbestedingsregels- gerecruteerd bij dezelfde detacheringsbureau's. Een van de senior-inhuurkrachten is vervolgens weer betrokken bij het recruter van nieuwe inhuurkrachten. Het waarnemend afdelingshoofd heeft de commissie verzekerd, dat reeds geruime tijd meerdere offertes gevraagd worden. Het gelijktijdig vragen van of-

fertes is echter niet de praktijk die de rekenkamercommissie constateert in de onderzoeksperiode (zie paragraaf 2.1.5). Dossiers van de offertetrajecten blijven -zoals eerder opgemerkt- niet bewaard, zodat dit niet gecontroleerd is kunnen worden.

- De markt om personeel in de civiel-technische hoek aan te trekken is krap. Menig civiel-technisch opgeleide leert het vak bij de gemeente, begint vervolgens een eigen bureau of laat zich inschrijven bij een detachingsbureau, waarna gemeenten dezelfde personen tegen een hoog tarief weer kunnen inhuren.

3.5.8 Conclusies

- Het maken van een algemeen geldende afweging over doelen, beoogde resultaten en kosten, gemaakt vanuit een collectieve perceptie van een toekomstbeeld waar de organisatie naar toe werkt, is te ver vooruit geschoven.
- In een aantal gevallen is teveel overgeschakeld op de automatische piloot in die zin dat te lang is ingehuurd zonder dat de afweging is gemaakt van inhuur versus in dienst nemen. Twijfelachtig is derhalve of de meest doelmatige oplossingen gekozen zijn.
- De gezamenlijke gemeenten houden de macht en de afhankelijkheid van detachingsbureau's in stand.
- Er is onvoldoende kritisch vermogen gegenereerd om een goede balans te vinden in de verhouding inhuur derden versus aantrekken vast personeel. Dat gekoppeld aan de kritische kanttekeningen die te maken zijn ten aanzien van het ontwerpen van regelgeving, het toepassen daarvan en het beheersen van de budgetten leidt tot de conclusie dat er gereede twijfel bestaat dat de inhuur in Waalwijk doelmatig is georganiseerd.

3.5.9 Aanbeveling(en)

- Inhuurbeleid dient een logische afgeleide te zijn van de (toekomst)visie op de organisatie. Het maakt immers nogal een verschil uit of een organisatie wordt voorgestaan die veel taken in eigenbeheer wenst te ontwikkelen en uit te voeren of dat er gekozen wordt voor een sterke regierol waarbij uitvoeringstaken zoveel mogelijk aan de markt worden overgelaten.
- Inhuur is een onderwerp dat van college en management een continu kritische benadering vraagt.
- Voorkomen moet worden dat de gemeente door langdurige inhuur en het als gevolg daarvan niet opbouwen van kennis in belangrijke mate afhankelijk wordt van externen, tenzij er consequent voor gekozen wordt om uitsluitend de regierol te vervullen.
- Contracten worden niet voor onbepaalde tijd afgesloten.
- In overleg met regiogemeenten of in VNG-verband op de agenda zetten de afhankelijkheid van de gezamenlijke gemeenten van detachingsbureau's.

- Het verdient aanbeveling te onderzoeken of het effectief is om bij benoemingen vast te leggen, dat medewerkers van de gemeente niet binnen een bepaalde periode via detacheringsbureau's ingehuurd kunnen worden.

4 HOOR EN WEDERHOOR

Wij hebben in twee fasen hoor en wederhoor toegepast.

Allereerst hebben wij de ambtenaren, die wij geïnterviewd hebben, ons concept-rapport op 8 november 2007 doen toekomen. Wij ontvingen op 25 november een reactie van de directie, nadat wij kort ervoor al twee reacties van afdelingshoofden hadden gehad. Wij hebben betrokkenen bij brief van 18 december een antwoord gegeven. Op enkele puntjes hebben wij vervolgens ons concept-rapport aangepast. Aangezien in het Onderzoekprotocol is geregeld dat alleen de zienswijze van het bestuur als een bijlage aan het rapport wordt toegevoegd, zijn noch de brief van 25 november, noch onze brief van 18 december opgenomen bij dit rapport.

Wij hebben vervolgens het college van burgemeester en wethouders per brief van 28 november 2007 ons concept-rapport toegestuurd. Het college heeft daar door middel van zijn brief van 15 januari 2008 op geantwoord.

In bijlage 4 is de brief van het college integraal opgenomen.

Het college deelt op een groot aantal punten onze bevindingen en conclusies, maar op een aantal punten ook niet. Het door ons toegepaste normenkader vindt het college “wel erg zwaar”.

Wij zijn uitgebreid ingegaan op de reactie van het college. Onze bemerkingen hierbij zijn opgenomen in bijlage 5.

Voor het overgrote deel onderschrijven wij de reactie van het college, waar elementen van onze analyse aangevochten worden, niet. Op een tweetal punten hebben wij echter ons rapport bijgesteld.

Wij constateren dat het college vele van onze bevindingen onderschrijft en aangeeft dat er wat mee moet gebeuren. Ook zijn wij verheugd dat het college aangeeft achter het merendeel van onze aanbevelingen te staan, en al deels begonnen is die te implementeren. Alleen t.a.v. onze aanbeveling om een meer eenduidige en richtinggevend beleid te formuleren (3.1.5) en bepaalde beleidsmatige uitwerkingen daarvan (3.5.9.) constateren we dat het college onze aanbevelingen niet overneemt.

5 SAMENVATTING

De rekenkamercommissie heeft de inhuur van derden onderzocht over de jaren 2005 en 2006. Hierbij zijn niet betrokken de vormen van inhuur samenhangend met het uitbesteden van bepaalde taken, zoals schoonmaken en catering.

Wij stellen vast dat in deze periode de interne richtlijnen en criteria voor inhuur van derden onduidelijk waren en verschillend zijn toegepast. De financiële administratie was niet adequaat. De regels voor aanbesteding zijn slecht toegepast voor de categorie ingehuurde personen met wie (vervolgens) een gezagsverhouding ontstaat.

Het managementteam heeft naar de mening van de rekenkamercommissie onvoldoende ingegrepen toen duidelijk werd dat de registratie en monitoring van inhuur niet afdoende was. Dit heeft geleid tot forse budgetoverschrijdingen. Gelukkig is hier in 2007, mede na aandringen van het college, verandering in gekomen. De directie heeft recent een procedure vastgesteld die erin moet resulteren dat de inhuur voortaan centraal gestuurd wordt en dat daardoor meer inzicht komt in de kosten van inhuur derden.

College en raad zijn onvoldoende adequaat geïnformeerd door het management via de bedrijfsvoeringrapportages.

De gemeente ontbeert een eenduidig beleid t.a.v. inhuur van derden; de visie op de organisatie in relatie tot inhuur bevat tegenstrijdige uitgangspunten.

De rekenkamercommissie heeft niet vast kunnen stellen of de inhuur van derden effectief gebeurt. Dit komt omdat wij geconstateerd hebben dat er maar zelden scherpe (meetbare) prestatie- of resultaatafspraken vooraf zijn gemaakt en dat een evaluatie van de inhuur of de beoordeling van de geleverde kwaliteit achteraf meestal niet expliciet plaatsvindt (o.a. nagenoeg geen schriftelijke stukken van gevonden). Vanwege meerdere redenen (o.a. onvoldoende beleidsmatige afwegingen, weinig scherpe planningen en afspraken vooraf, vaak geen koppeling ureninzet - facturering, soms automatisme bij inhuur en langdurige inhuur) zetten wij vraagtekens bij de doelmatigheid van de inhuur van derden.

In vergelijking met de loonsom is er voor 20% (2005) en 24,5% (2006) bovenop de werkelijke salarissen extern ingehuurd. Of in Waalwijk relatief vaker gegrepen wordt naar het instrument van inhuur, vergeleken met andere gemeenten, valt niet vast te stellen omdat er sprake is van onvergelijkbare begrippen en organisaties.

Al met al zijn wij zowel kritisch over de rechtmatigheid (afwijking van de eigen regels) als over de doelmatigheid van de inhuur van derden, en betreuren wij het dat de effectiviteit daarvan niet vast te stellen is.

Wij doen een groot aantal aanbevelingen om hierin verbetering aan te brengen, en constateren met vreugde dat het college het merendeel daarvan onderschrijft en er mee aan de slag wil.

De rekenkamercommissie is van mening dat de gemeente Waalwijk een eenduidig beleid moet krijgen over nut en noodzaak van inhuur van derden tegen de achtergrond van de visie op de organisatie.

Voorts zijn wij van mening dat het kritisch vermogen van het management over de balans tussen zelf doen en inhuren, het zorgen voor goede regels en het correct toepassen daarvan door de organisatie, het beheersen van budgetten en het effectiever maken van de inhuur verbetering behoeft.

Het is vervolgens aan het college van burgemeester en wethouders zich ervan te verzekeren dat dat ook daadwerkelijk gebeurt.

Wij hopen dat onze aanbevelingen daar aan bij zullen dragen.