

INHUUR EXTERNEN:

Werkwijzen aangepast?

REKENKAMERCOMMISSIE GEMEENTE DE BILT

APRIL 2011

Inhoud

1. Inleiding.....	3
1.1 Aanleiding en centrale vraagstelling van het onderzoek	3
1.2 Onderzoeksaanpak.....	3
2. Bevindingen.....	5
2.1 Inleiding.....	5
2.2 Kosten inhuur externen 2008-2010	5
2.3 Beleid, regels en procedures	6
2.4 Rollen bij inhuur van externen	10
2.5 Dossiervorming en contractbeheer.....	10
2.6 Feitelijke werkwijze	11
2.7 Controle op de inhuur van externen	12
2.8 Rapportering over inhuur van externen aan de raad.....	12
3. Conclusies en aanbevelingen	13
Bijlage 1: Literatuurlijst	17
Bijlage2 : Beslisboom keuze aanbestedingsvormen	19

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING EN CENTRALE VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK

In september 2008 heeft de Rekenkamercommissie van de gemeente De Bilt een rapport gepubliceerd over de inhuur van derden. De gemeenteraad heeft de aanbevelingen uit het rapport overgenomen. Tijdens de behandeling in de gemeenteraad is een herhaalonderzoek in 2010 aangekondigd.

De Rekenkamercommissie formuleerde de volgende centrale vraagstelling voor dit herhaalonderzoek:

Is naar aanleiding van het rekenkamerrapport van september 2008 het beleid van de gemeente De Bilt aangaande de inhuur van derden aangepast conform de aanbevelingen uit het rapport? Is de inhuur van derden in 2008, 2009, 2010 ook conform de aanbevelingen uitgevoerd?

De Rekenkamercommissie wil een rapport aan de raad aanbieden waarin kan worden vastgesteld of de aanbevelingen uit het eerdere onderzoeksrapport zijn overgenomen, op welke manier dit is gebeurd en of de gemeenteraad in staat is de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid te controleren.¹

1.2 ONDERZOEKSAANPAK

De aanbevelingen uit het rapport van 2008 hadden betrekking op:

- aanscherping en op onderdelen uitwerking van regelgeving en procedures, inclusief de communicatie daarover;
- het verduidelijken van de verantwoordelijkheden van de diverse betrokkenen bij de toepassing van regels en de beheersing van budgetten.

Wij hebben in ons onderzoek het accent gelegd op het in kaart brengen van aanpassingen van het beleid en op de inrichting en de werking van de administratieve organisatie en interne controle binnen de organisatie. Onze invalshoek was een beeld te krijgen van de huidige kwaliteit van het inhuurbeleid tegen de achtergrond van de gedane aanbevelingen. In onze rapportage geven wij aan hoe de afgelopen jaren is gewerkt en of deze werkwijze overeenstemt met de strekking van de gedane aanbevelingen.

Wij onderscheiden in onze rapportage de volgende punten:

- Kosten voor inhuur externen 2008-2010
- Aanbestedingsbeleid, regels en procedures
- Rollen bij inhuur van externen
- Dossiervorming en contractbeheer

¹ De Rekenkamercommissie heeft zich laten ondersteunen door Dolmans Opleiding en Onderzoek in der periode december 2010 tot februari 2011. De onderzoekers waren Louis Dolmans en Annette Corzilius.

- De feitelijke werkwijze bij inhuur van externen
- Controle op de inhuur van externen
- Rapportering over inhuur van externen aan de raad

Tijdens het onderzoek hebben wij diverse gesprekken gevoerd met de adjunct-secretaris/directeur bedrijfsvoering, het hoofd Personeel en Organisatie, de inkoopadviseur en de financieel consultant van de concernstaf. Dit leverde inzicht op in de manier van werken en de lijn die daarbij wordt gevolgd ten aanzien van inhuur. Daarnaast is een aantal stukken bestudeerd zoals de nota Aanbestedingsbeleid 2008, het Bedrijfsplan 2010-2014 en de voorjaars- en najaarsnota's. Ook hebben wij kennis genomen van een artikel 213a-onderzoek naar de Inhuur van Derden over het jaar 2008 dat de organisatie zelf heeft uitgevoerd. Om de feitelijke werkwijze te toetsen, zijn 20 inhuurtrajecten geselecteerd en geanalyseerd.

In hoofdstuk 2 hebben we de bevindingen van ons onderzoek opgenomen. In hoofdstuk 3 formuleren we enkele conclusies en aanbevelingen.

2. BEVINDINGEN

2.1 INLEIDING

In ons onderzoek hebben wij antwoorden gezocht op een aantal vragen die wij afleidden van de aanbevelingen uit het onderzoek van 2008. Daarnaast hebben we geprobeerd een totaalbeeld op hoofdlijnen te krijgen van de wijze waarop op dit moment wordt gewerkt.

Eerst brengen we de kosten van inhuur externen in beeld. Vervolgens beschrijven we het beleid ten aanzien van deze inhuur en gaan we in op een aantal onderdelen van de uitvoering.

2.2 KOSTEN INHUUR EXTERNEN 2008-2010

Totale kosten inhuur externen 2008-2010

De organisatie van de gemeente de Bilt heeft op verzoek van de Rekenkamercommissie overzichten opgesteld, waarin voor de jaren 2008-2010 per categorie de kosten van de inhuur van externen zijn aangegeven. In het volgende overzicht zijn de totalen per jaar weergegeven.

Tabel 1: Overzicht inhuur externen per categorie

	2008	2009	2010
<i>Interim-management</i>		€ 1.653.845	€ 1.158.988
<i>Inhuur personeel</i>	€ 2.397.000	€ 1.163.683	€ 793.638
<i>Onderzoekopdrachten</i>			€ 20.919
<i>Adviesopdrachten</i>	€ 1.353.000	€ 2.229.870	€ 1.112.266
<i>Uitbestede werkzaamheden</i>	€ 2.844.000	€ 4.346.400	€ 3.941.980
<i>Projectbeheersing</i>	€ 1.575.000		
<i>Specifieke opdrachten</i>	€ 191.000		
Totaal	€ 8.360.000	€ 9.393.794	€ 7.100.607

Bron: financiële administratie van de gemeente

De gekozen onderverdeling voor de jaren 2009 en 2010 is in overeenstemming met de onderverdeling van het eerdere onderzoek van de Rekenkamercommissie. Dat onderzoek had betrekking op de jaren 2005 en 2006. Het totaal van de uitgaven voor inhuur in 2006 kwam uit op € 5,4 miljoen. De opgetreden stijging wordt vooral veroorzaakt door de post uitbestede werkzaamheden.

De gegevens over 2008 komen voort uit het artikel 213a onderzoek. Daarbij is een iets andere categorie-indeling aangehouden. Dit verklaart het verschil met de indeling over de jaren 2009 en 2010.

Financiële administratie

De kosten voor inhuur van externen komen ten laste van verschillende budgetten en investeringskredieten. In de financiële administratie zijn deze kosten terug te vinden onder verschillende kostensoorten, al naar gelang waarop deze betrekking hebben:

- inhuur van externen ten laste van het vacaturebudget. Dit is een budget dat ter beschikking komt omdat personeelsformatieplaatsen niet voor 100 % zijn bezet. De kosten van inhuur ten laste van het vacaturebudget zijn begrepen in de salariskosten. Deze worden via de kostenverdeelstaat toegerekend aan de producten van de begroting;
- inhuur die direct ten laste van een product van de begroting komt. Het gaat dan om eenmalige budgetten die ter beschikking zijn gesteld voor het uitvoeren van specifieke taken of activiteiten. Een voorbeeld van een dergelijke taak is de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning;
- inhuur die betrekking heeft op het realiseren van duurzame goederen. Dit betreft investeringen en grondexploitaties. (De kosten daarvoor worden geactiveerd. Op investeringen wordt jaarlijks ten laste van de begroting afgeschreven, geactiveerde kosten van grondexploitaties vloeien terug via verkoop van de desbetreffende gronden);
- uitbesteding van activiteiten. Hieronder valt bijvoorbeeld de uitbesteding van werkzaamheden voor groenonderhoud en schoonmaakwerkzaamheden. Een aparte categorie vormt uitbesteding van onderzoekswerk. Bij uitbesteding ligt het accent op het uitbesteden van werk en niet op het inhuren van een persoon.

Deze onderverdeling is conform de wettelijk voorschriften over de begroting en het financiële beheer. Het wettelijk kader heeft als onvermijdelijke gevolg, dat de totale kosten van inhuur niet rechtstreeks aan de administratie te ontlene zijn. De manier waarop de verdeling vanuit de administratie naar het overzicht onder paragraaf 2.2 financieel-technisch tot stand is gekomen, is getoetst aan de hand van een gesprek met de betrokken financiële consultant. Daarbij heeft de rekenkamercommissie geconstateerd dat het overzicht op een zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en een goede weergave van de werkelijkheid is.

2.3 BELEID, REGELS EN PROCEDURES

Beleid over inhuur

Het huidige beleid ten aanzien van inhuur, naar ons werd meegedeeld houdt in, dat geprobeerd wordt zoveel mogelijk beleidsdeskundigheid zelf in huis te hebben, zodat bij inhuur van externen het accent kan liggen op uitvoerende taken. Ook wordt als alternatief voor inhuur naar samenwerking met andere gemeenten gezocht of wordt werk uitbesteed. Dit beleid is op dit moment echter niet vastgelegd en vertaald in concrete doelen. Er is ook niet direct informatie voorhanden op basis waarvan kan worden beoordeeld in hoeverre het succesvol is en wat de knelpunten zijn.

In de gesprekken werd onderschreven, dat het zinvol is het beleid op het gebied van inhuur te concretiseren en de uitvoering op basis daarvan te volgen en te analyseren. Daarbij denken wij niet alleen aan het bedrag dat met inhuur is gemoeid, maar ook aan invloeden op korte en lange termijn op het functioneren van de organisatie. Ten behoeve van de analyse van de uitvoering van het inhuurbeleid kan systematisch informatie worden verzameld over bijvoorbeeld de argumenten, die eraan ten grondslag liggen (zoals ziekte, vacatures, behoefte aan extra capaciteit, gebrek aan specifieke deskundigheid).

Aanbestedingsbeleid

In juni 2005 heeft de raad de Nota Aanbestedingsbeleid vastgesteld. In deze nota zijn de wettelijke regels op Europees en nationaal niveau opgenomen. Tevens zijn de verschillende soorten aanbestedingsprocedures omschreven, inclusief de drempelbedragen die gehanteerd dienen te worden voor de keuze van de aanbestedingsvorm.

De nota Aanbestedingsbeleid geeft hiermee de regels aan die gehanteerd dienen te worden bij de individuele inhuurtrajecten.

De onderscheiden aanbestedingsprocedures zijn:

- Europese aanbesteding;
- openbare aanbesteding (met of zonder voorselectie);
- meervoudig onderhandse aanbesteding;
- enkelvoudige onderhandse aanbesteding.

Bij de drempelbedragen wordt een onderscheid gemaakt tussen werken enerzijds en diensten en leveringen anderzijds. Het rekenkameronderzoek naar inhuur van externen heeft alleen betrekking op de aanbesteding van diensten. In het rekenkameronderzoek uit 2008, golden regels van de nota Aanbestedingsbeleid 2005.

In de nota Aanbestedingsbeleid 2005 was opgenomen dat deze jaarlijks zou worden geëvalueerd en dat deze zo nodig geactualiseerd zou worden, als er zich wijzigingen in de wetgeving voordeden. In februari 2008 heeft het college een geactualiseerde nota Aanbestedingsbeleid 2008 vastgesteld. De belangrijkste veranderingen in de geactualiseerde nota hebben betrekking op:

1. Het drempelbedrag voor de meervoudig onderhandse aanbesteding: dit is door het college opgehoogd van € 5.000 naar € 30.000. Het bedrag van € 5.000 werd in de praktijk als veel te laag ervaren en werd vaak niet nageleefd.
2. Het schrappen van de op uniformering gerichte toelichting onder 'procedures': gesteld wordt dat de te volgen procedures kunnen verschillen per onderwerp (werken, leveringen of diensten) en per aanbestedingsvorm. Vermeld wordt dat voor de te volgen procedure contact kan worden opnemen met de inkoopfunctie.

Eind 2007 heeft de raad de nieuwe Financiële Verordening van de gemeente De Bilt vastgesteld. Hierin zijn verschillende zaken gemandateerd aan het college. Als gevolg hiervan kon worden volstaan met vaststelling door het college van de geactualiseerde nota Aanbestedingsbeleid.

Dit herhaalonderzoek heeft betrekking op de inhuur in de jaren 2009 en 2010 en neemt daarvoor de regels in de nota Aanbestedingsbeleid 2008 als uitgangspunt.

Na de publicatie van het rekenkamerrapport in september 2008 is de nota Aanbestedingsbeleid niet meer geactualiseerd. Er was wel een actualisatie voorzien in 2010, maar deze is, wegens capaciteitsgebrek, niet uitgevoerd. De laatste veranderingen in de Europese drempelbedragen zijn op de website van de gemeente vermeld.

Om aan te geven welke procedure moet worden gevolgd is in de nota Aanbestedingsbeleid een beslisboom opgenomen. Voor diensten komt deze hierop neer:

- Eerst wordt een raming gemaakt van de kosten voor de gevraagde dienst;
- Aan de hand van de drempelbedragen wordt bepaald welke aanbestedingsvorm aan de orde is;
- De drempelbedragen van de Europese en Openbare aanbesteding (in 2010 respectievelijk € 193.000 en € 100.000) zijn bindend, maar in specifieke gevallen kan een uitzondering worden gemaakt. Een dergelijke uitzondering dient voor besluitvorming aan het college te worden voorgelegd;
- Er dient overleg plaats te vinden met de inkoopfunctie, wanneer Europees of Openbaar wordt aanbesteed, of als hierop een uitzondering wordt gemaakt;
- Diensten, waarvoor de kosten geraamd worden tussen € 30.000 en € 100.000 dienen meervoudig te worden aanbesteed, hierbij dient aan drie partijen offerte te worden gevraagd;
- Diensten waarvoor de kosten lager dan € 30.000 worden geraamd mogen enkelvoudig worden aanbesteed: hierbij wordt aan één partij offerte gevraagd.

In beide versies van de nota Aanbestedingsbeleid is expliciet opgenomen, dat opdrachten niet mogen worden gesplitst in kleinere opdrachten. Het principe van openbaar aanbesteden mag niet worden ontduken. Verder is in de nota niet expliciet voorzien in het maken van een uitzondering op de meervoudige aanbesteding of het in enigerlei vorm melden van een dergelijke uitzondering.

Procedure inhuur derden maart 2009

Op 11 maart 2009 heeft de directie een aangepaste procedure voor de inhuur van externen vastgesteld.

Doel van deze procedure is *'om de dossiervorming, de integrale afweging en de beheersing van de budgetten beter te laten plaatsvinden'*. In de procedure wordt een onderscheid gemaakt tussen twee typen inhuur: 'inhuur wegens vacature, ziekte en dergelijke' en 'specifieke inhuur voor een project'.

Voor inhuur wegens vacature, ziekte en dergelijke moet een directievoorstel worden gemaakt. Bij de behandeling daarvan maakt de directie gebruik van een overzicht, waaruit de totale vrijval van de salariskosten blijkt, minus de lasten van de reeds ingehuurde externen. Aan de hand van dit overzicht kan de directie zien of er budgettaire ruimte is. Tevens wordt inzicht verkregen in het geheel van de inhuur. Het overzicht wordt beheerd door P&O in samenwerking met de financieel consulent van de concernstaf. Het besluit van de directie betreft het beschikbaar stellen van de middelen.

De belangrijkste randvoorwaarde voor specifieke inhuur ten laste van een project is volgens de procedure dat er geld beschikbaar is in de begroting. Zo nodig wordt via een raadsvoorstel een budget aangevraagd. Inhuur ten laste van een bestaand budget of investeringskrediet loopt volgens de in 2009 vastgestelde procedure via een directiebesluit. Wat betreft het aanvragen van offertes wordt verwezen naar de geldende aanbestedingsregels. Verder is vastgelegd dat de keuze voor een externe partij dient te worden gemaakt door een afdelingsmanager.

Wat betreft de dossiervorming is in de procedure vastgelegd dat de correspondentie, het getekende contract en de afgewezen offertes ter bewaring aan P&O worden aangeboden.

De procedure gaat ook in op eventuele verlenging: hiervoor moeten er weer via de directie middelen worden aangevraagd.

Tot slot is geregeld dat er na afloop van de opdracht/inhuur door de afdelingsmanager een evaluatiemoment moet worden ingebouwd. *'In ieder geval moet de oorspronkelijke inhuur-aanvraag worden beantwoord'*.

Volgens deze procedure zou de directie voor alle inhuurtrajecten een besluit moeten nemen over de besteding van middelen voor inhuur. Immers niet alleen over de inhuur ten laste van het centrale budget 'inhuur derden', maar ook bij inhuur ten laste van een regulier product of een project, ook al is er voldoende budget beschikbaar, dient de directie een besluit te nemen. Dit zou in de praktijk tot relatief veel inhuurvoorstellen aan de directie moeten leiden.

Tijdens ons onderzoek is gebleken dat de directie in geval van inhuur ten laste van een regulier product- of projectbudget in de regel niet wordt ingeschakeld. Wij hebben hierover gesproken met de adjunct-secretaris/directeur bedrijfsvoering en de financieel consultant. Zij gaan in de bedoelde gevallen uit van de budgetverantwoordelijkheid van de afdelingsmanager en leggen de verantwoordelijkheid voor het besluit over de inhuurbehoefte bij de afdelingsmanager. Er wordt in deze gevallen niet gekozen voor een centraal budget. De kosten vallen binnen de budgetten voor het desbetreffende product of project. Dit past bij het uitgangspunt om zoveel mogelijk verantwoordelijkheid bij budgethouders te leggen. Het verkrijgen van meer inzicht in de inhuurbehoefte en de toepassing van de aanbestedingsprocedures kan ook worden bereikt door middel van een uitgewerkt contractenregister. Bovendien kunnen aan registratie van contracten interne controles worden gekoppeld.

De Rekenkamercommissie acht het van belang om, ter voorkoming van misverstanden, de procedure op dit punt aan te passen.

Minicompetitie voor inhuur ten laste van het budget inhuur derden, vanaf schaal 9

De inhuur ten laste van het budget inhuur derden, vanaf schaal 9, moet met ingang van 1 november 2009 plaatsvinden via de zogenaamde 'minicompetitie', die erop neerkomt dat er voor iedere inhuuropdracht gekozen kan worden tussen kandidaten van 5 'vaste bureaus'.

De twee belangrijkste redenen om het proces van de minicompetitie te ontwikkelen zijn:

- meer zekerheid over de rechtmatigheid van de inhuur;
- een snelle en transparante werkwijze bij de inhuur van derden.

Om te kunnen werken met het systeem van 'minicompetitie' heeft een Europese aanbesteding plaatsgevonden. Conform de richtlijnen zijn aanbieders in staat gesteld hun diensten aan te bieden. De gemeente heeft aangegeven om welk type diensten het gaat, op welke 'percelen' de diensten betrekking hebben en op welke criteria zou worden geselecteerd. Het resultaat van deze aanbesteding was dat er per perceel (13 in totaal) 5 'winnaars' zijn geselecteerd. Met deze winnaars is een raamcontract voor twee jaar afgesloten, waarbij de door de aanbieder te hanteren tarieven zijn vastgelegd.

De unit Inkoop heeft een procesbeschrijving voor de minicompetitie ontwikkeld en op de gemeentelijke website geplaatst.

In deze procedure wordt niet meer bij elke inhuur vooraf nagegaan of de te verwachten kosten boven of onder de drempelbedragen liggen en of er een openbare of Europese aanbesteding nodig is. De gedachte is dat dit niet meer nodig is, omdat op basis van een Europese aanbestedingsprocedure een raamovereenkomst is afgesloten. Wij hebben niet onderzocht of deze veronderstelling juist is. Wel hebben wij vastgesteld dat de accountant in zijn rapport over de jaarrekening 2009 over het werken met raamovereenkomsten geen opmerkingen heeft gemaakt.

2.4 ROLLEN BIJ INHUUR VAN EXTERNEN

De raad stelt op hoofdlijnen het beleid op het gebied van bedrijfsvoering vast. Dat gebeurt jaarlijks in het kader van de begroting, die een verplichte paragraaf bedrijfsvoering bevat. Het college kan daarin zijn beleid op het gebied van inhuur beschrijven, maar dat is tot nu toe niet gebeurd en de raad heeft er ook niet om gevraagd.

De gebruikelijke rolverdeling tussen raad en college is dat de raad het beleid en de kaders voor de bedrijfsvoering vaststelt en de uitvoering vervolgens binnen deze kaders aan het college over laat. Hoe ver de kaders gaan en hoe gedetailleerd deze dienen te zijn is ter beoordeling aan de raad. Naarmate de kwaliteit van de uitvoering hoger is en de risico's kleiner zijn, zal deze zich minder met de uitvoering bemoeien. Zoals wij al hebben aangegeven, heeft de raad het aanbestedingsbeleid in 2007 aan het college gemandateerd. Daarmee heeft hij ten aanzien van inhuur van externen geen directe rol meer. Wel heeft de raad expliciet gevraagd periodiek geïnformeerd te worden over de omvang van de inhuur. Op dit laatste komen wij verderop terug.

Het formuleren van aanbestedingsbeleid en het nemen van een besluit over een uitzondering op de Europese en openbare aanbestedingsprocedure is een rol van het college. Voor het overige heeft het college de uitvoering van de inhuur aan de organisatie gemandateerd.

Wij hebben de interne rolverdeling, zoals volgt uit de regels en procedures, in detail bekeken. Wij constateerden dat er in de gemeente De Bilt voor is gekozen om de unit Inkoop alleen een adviserende rol te geven en geen toetsende rol. Daarnaast is ervoor gekozen om de unit Inkoop geen rol te geven in de aanbestedingen van inhuurtrajecten tot € 100.000. In de gesprekken is aangegeven dat een meer intensieve betrokkenheid van de unit Inkoop wel is overwogen, maar dat daarvan bewust is afgezien in verband met de kosten die dit met zich brengt en met het oog op de gewenste slagvaardigheid van de organisatie. Daarbij werd aangegeven dat de feitelijke handelwijze van de afdelingen jaarlijks centraal wordt getoetst in het kader van de interne controle.

2.5 DOSSIERVORMING EN CONTRACTBEHEER

Voor het bewaren van stukken gelden de volgende regels:

- inkoop bewaart dossiers van de inhuurbehoefte waarvoor een minicompetitie is gevolgd;
- P&O bewaart de dossiers van alle inhuurtrajecten, behalve die waarvoor de minicompetitie is gevolgd.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de feitelijke werkwijze inmiddels anders is.

Mede naar aanleiding van opmerkingen van de accountant is het contractbeheer opgepakt. Dit houdt in dat alle contracten in een centrale administratie worden opgenomen. De inkoopadviseur heeft met ondersteuning van de financieel consulent van de unit P&C op dit moment ongeveer 80% van de contracten vastgelegd. De verwachting is dat het contractenregister in 2012 deel uit zal maken van het "Document Management systeem" (DMS). Dan zullen ook de bijbehorende documenten gedigitaliseerd worden. De huidige dossiers zijn dan niet meer nodig.

Door opname in het register en daarna DMS zijn contracttermijnen en andere afspraken makkelijker toegankelijk en controleerbaar. Het uitvoeren van analyses van de feitelijke inhuur, wat nu nog tijdrovend is, zal dan eenvoudig zijn, wat het beheer ten goede kan komen.

2.6 FEITELIJKE WERKWIJZE

Op basis van het door de organisatie opgeleverde overzicht van de totale kosten van externe inhuur in 2009 en 2010 hebben wij 20 inhuurtrajecten geselecteerd. De uitvoering van deze trajecten hebben wij getoetst aan de geldende regels en richtlijnen.

De voorgeschreven directievoorstellen waren op een enkele uitzondering na aanwezig. Deze voorstellen zijn opgebouwd volgens een vast format. De aanleiding moet altijd worden vermeld en de inhuur moet met argumenten worden onderbouwd. Over het geheel gezien waren de directievoorstellen goed onderbouwd.

Opvallend was dat er bij de geselecteerde inhuurtrajecten relatief vaak sprake was van verlenging van de inhuur. In de desbetreffende directievoorstellen werden de termijnen van de totale inhuur niet altijd opgenomen, waardoor niet duidelijk was hoelang de inhuurperiode uiteindelijk zou zijn.

Wij troffen enkele gevallen van verlenging van inhuurtrajecten aan, waarbij er sprake was van onvoorziene omstandigheden. Er waren echter ook verlengingen, waarbij zaken vooraf beter hadden kunnen worden ingeschat en de oorspronkelijke eerste inhuurtermijn al bij voorbaat te kort was. In enkele gevallen zouden de totale kosten van de inhuur aanleiding moeten zijn geweest tot een openbare of zelfs Europese aanbesteding, terwijl er een enkelvoudige aanbesteding was geweest in het begin van het traject.

In één geval troffen wij een verlenging aan, waarvan de kosten volgens de aanbestedingsregels op zichzelf al zouden moeten leiden tot een openbare aanbesteding. Om reden van continuïteit werd echter gekozen voor inzet van dezelfde persoon. Overigens werd in dit geval conform de regels een collegevoorstel opgesteld. Bij de oorspronkelijke inhuur voor deze werkzaamheden was naar onze mening in dit geval al duidelijk dat de gemeente de benodigde specifieke deskundigheid niet in huis had en daar ook niet voor zou werven. Bovendien was vooraf duidelijk dat het om een langere periode zou gaan. Als er was uitgegaan van een reële planning van de inhuur dan hadden de kosten bij de eerste aanbesteding al ruim de drempel voor openbaar aanbesteden overschreden.

De Rekenkamercommissie constateerde bij één project dat er voor verschillende functies binnen dat project meer personen werden ingehuurd van één en hetzelfde bureau, hetgeen met het oog op belangen van functiescheiding een ongewenste situatie opleverde. Wij doelen hier op de functies van projectleider en planeconoom. In de gesprekken die wij voerden, hebben wij daarop gewezen.

De Rekenkamercommissie constateerde verder dat zij bij de geselecteerde inhuurtrajecten relatief weinig inhuur volgens de zogenaamde minicompetitie aantrof. Uit navraag bij de inkoopadviseur bleek dat er vanaf de inwerkingtreding van deze procedure (1 november 2009) negen van dergelijke procedures zijn geweest. Hierbij werd medegedeeld dat dit niet alleen door de vele verlengingen komt. Ook speelt een rol dat afdelingen nog zelf externen inhuren ten laste van het budget 'inhuur derden'. Dit blijkt bij de maandelijkse opstelling van het overzicht van de uitputting van dit budget door de financieel consultant en P&O.

Tenslotte merken wij op dat enkele dossiers van de inhuur rechtstreeks ten laste van product- of project budgetten onvoldoende informatie bevatten, zodat wij deze niet goed konden beoordelen. Wij misten hierbij met name vastleggingen over de reden van de inhuur en de doorlopen aanbestedingsprocedure.

2.7 CONTROLE OP DE INHUUR VAN EXTERNEN

Wij hebben, zoals vermeld, kennis genomen van het in 2008 door het college ingestelde 231a onderzoek naar inhuur². Ook hebben wij de rapporten van de interne controle door de unit planning en control over de jaren 2009 en 2010 ingezien en namen wij de rapportages van de accountant door over de jaren 2008 en 2009.

Het doelmatigheidsonderzoek leidde tot diverse aanbevelingen, onder meer over aanscherping van procedures, verbeteringen in de interne controle en budgetbewaking.

Bij de interne controle wordt getoetst of inhuur heeft plaatsgevonden conform de aanbestedingsregels uit de nota Aanbestedingsbeleid en de overige procedures. Met behulp van een crediteurenanalyse en steekproeven wordt nagegaan of de juiste aanbestedingsvorm (Europees, openbaar, meervoudig of enkelvoudig) is toegepast en of uitzonderingen op de Europese en Openbare aanbesteding zijn voorgelegd aan het college.

De bevindingen naar aanleiding van de interne controle geven ons geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. Ze bevestigen een aantal bevindingen die wij hiervoor vermeldden.

De accountant heeft gedurende de jaren 2008 en 2009 een duidelijke verbetering in de naleving van de regels geconstateerd. Diverse malen drong hij aan op de invoering van een contractenregister.

2.8 RAPPORTERING OVER INHUUR VAN EXTERNEN AAN DE RAAD

Een aanbeveling in het onderzoek van de Rekenkamercommissie van 2008 was dat het college het overzicht van de inhuur, dat reeds in de voorjaars- en najaarsnota werd opgenomen, zou voorzien van verantwoording over het waarom van de inhuur en van het resultaat waarmee de inhuur was afgerond. Wij zijn nagegaan in hoeverre hieraan gevolg is gegeven in 2009 en 2010.

Wij constateren dat de in de nota's gepresenteerde cijfers alleen betrekking hebben op de kosten, die ten laste komen van het centrale budget 'inhuur derden'. Zoals is aangegeven in paragraaf 2.3 van dit rapport, zijn er meer budgetten waarop kosten voor inhuur van externen worden gemaakt. De in onze aanbeveling bedoelde informatie wordt derhalve niet gegeven.

De Rekenkamercommissie constateert dat in de voorjaars- en najaarsnota wel gerapporteerd werd over de programma's van de begroting, die het inhoudelijke beleid van de gemeente omvatten, maar niet over de paragrafen, die gaan over bedrijfsvoering, tarieven, verbonden partijen en weerstandsvermogen etc.. Wij vinden dat niet logisch. In onze optiek zou in de najaarsnota ook over laatstbedoelde onderwerpen gerapporteerd moeten worden. In de paragraaf Bedrijfsvoering van deze nota zou dan de daadwerkelijke inhuur van externen kunnen worden toegelicht, waardoor de informatie daarover aan de raad breder wordt.

² Dit is een verplicht doelmatigheidsonderzoek van het college op basis van de Gemeentewet.

3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De centrale onderzoeksvraag van het herhalingsonderzoek van de Rekenkamercommissie is:

Is naar aanleiding van het rekenkamerrapport van september 2008 het beleid van de gemeente De Bilt aangaande de inhuur van derden aangepast conform de aanbevelingen uit het rapport? Is de inhuur van derden in 2008, 2009, 2010 ook conform de aanbevelingen uitgevoerd?

In het onderzoek is het accent gelegd op het in kaart brengen van aanpassingen in het beleid en op de inrichting en de werking van de administratieve organisatie en interne controle binnen de organisatie. Invalshoek daarbij was een beeld te krijgen van de huidige kwaliteit van het inhuurbeleid tegen de achtergrond van de gedane aanbevelingen.

Ons totaalbeeld is dat het beleid op een aantal onderdelen in overeenstemming met de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie is aangepast dan wel dat aanpassingen in uitvoering zijn. Voor zover de aanbevelingen niet zijn opgevolgd, zijn daar verklaringen voor gegeven en kunnen wij de gevolgde werkwijze onderschrijven.

Het volgende schema bevat per aanbeveling van de rekenkamercommissie een korte samenvatting van de aangetroffen situatie en ingezette ontwikkelingen.

Aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek over 2005 en 2006		Aangetroffen situatie/ingezette ontwikkelingen
1	Zorg er voor dat de dossiervorming vanaf de eerste fase van aanbesteding plaatsvindt. Een bijdrage daarin kan geleverd worden door bijvoorbeeld een inkoopbureau waarbij alle aanbestedingen nagelopen worden. De behandelend ambtenaar bespreekt dan de aanbestedingsprocedure periodiek met het inkoopbureau.	Door middel van contractregistratie en verdere uitwerking van het systeem zullen de verschillende stappen per inhuurtraject controleerbaar worden vastgelegd. 80% van de contracten is op dit moment in het contractregister opgenomen. Verwacht wordt dat de uitwerking van het contractbeheersysteem in 2012 in gebruik kan worden genomen. Er is, uit kostenoverwegingen, niet gekozen voor een werkwijze waarin een inkoopbureau alle aanbestedingen naloopt. Inhuur van externen is wel jaarlijks object van interne controle.
2a	Ter aanvulling op de periodieke overleggen met het inkoopbureau dient er een soort checklist te worden opgesteld waarmee de behandelend ambtenaar het aanbestedingstraject makkelijker kan doorlopen. Een lijst met tips en aandachtspunten die aan de nota aanbestedingsbeleid wordt toegevoegd en op intranet wordt geplaatst.	Voor de inhuur ten laste van vacatureruimte wordt gewerkt met een centraal budget, waarbij de directie besluit over de inhuurbehoefte. De inhuurprocedure voor externe medewerkers vanaf schaal 9 verloopt via een nieuwe procedure: de minicompetitie. Deze is vastgelegd in processtappen, waarbij de inkoopadviseur een belangrijk aantal stappen doet.

		Bij Openbaar en Europees aanbesteden dient de inkoopadviseur te worden ingeschakeld. Deze zorgt ervoor dat alle voorgeschreven stappen worden doorlopen. De nota Aanbestedingsbeleid 2008 bevat geen checklist voor meervoudig en enkelvoudig aanbesteden. Op de website is de procedure voor de minicompetitie opgenomen.
2b	Het college dient het overzicht van de inhuur, dat reeds in de voorjaars- en najaarsnota wordt opgenomen, te voorzien van verantwoording over het waarom van de inhuur en met welk resultaat de inhuur is afgerond.	In de voorjaars- en najaarsnota's 2009 en 2010 zijn alleen de kosten van inhuur ten laste van centrale budget inhuur derden vermeld. Er is geen toelichting gegeven op de reden en het resultaat van de inhuur gegeven.
3	Stel objectieve criteria op voor het beoordelen van verzoeken tot inhuur van derden.	Er is geen vastgelegd beleid, waarvan criteria voor de toetsing van de behoefte van inhuur zijn afgeleid. Er is in maart 2009 een nieuwe procedure geïntroduceerd, waarin de behoefte aan inhuur ter besluitvorming aan de directie dient te worden voorgelegd.
4	Het schriftelijk vastleggen van alle fasen inzake de inhuur van derden dient een essentieel onderdeel van de dossiervorming te zijn.	In de nota Aanbestedingsbeleid 2005 waren dossiervoorschriften opgenomen. Hierin was voorzien in het vastleggen van alle fasen inzake inhuur van derden. De nota Aanbestedingsbeleid 2008 bevat deze zelfde voorschriften. In de praktijk blijkt dat deze voorschriften niet goed worden nageleefd. Met name bij de inhuur ten laste van product en projectbudgetten ontbreken vastleggingen over alle fasen van de inhuur. De invoering van het uitgewerkte contractenregister, inclusief ingebouwde interne controles, zal dit probleem ondervangen.

Onze hoofdconclusie ten aanzien van de uitvoering is dat het werken met een centraal vacaturebudget, waarbij de directie besluit over de aanwending daarvan, een betere beheersing mogelijk maakt. De beheersing van de inhuur ten laste van reguliere product- en projectbudgetten was voor ons moeilijk controleerbaar. Een goed contractenregister zal hier een keer ten goede kunnen brengen.

Over het geheel genomen levert ons onderzoek een positief beeld op, omdat er stappen zijn gezet die leiden tot een bewustere inzet van externen en een betere beheersing van de kosten voor inhuur. Enkele bevindingen

leidden tot kritische opmerkingen. De belangrijkste kritische opmerkingen vatten wij hierna samen. Daarna formuleren wij enkele aanbevelingen.

Onze kritische opmerkingen betreffen:

- Er zijn geen streefwaarden vastgelegd ten aanzien van kwaliteit en de omvang van inhuur in relatie tot de doelen van het beleid en het gewenste functioneren van de organisatie. Hierdoor ontbreekt een kader waaraan de daadwerkelijke omvang en de redenen van inhuur van externen kunnen worden getoetst;
- Volgens de voorschriften is een directiebesluit nodig als er wordt ingehuurd ten laste van een bestaand product- of projectbudget. Deze procedure kan tot relatief veel directiebesluiten leiden. Voor de beheersbaarheid van de budgetten en het inzicht in de uitvoering is deze procedure niet nodig. De praktijk laat overigens zien dat inschakeling van de directie achterwege blijft;
- Inhuur wordt relatief vaak verlengd. In enkele gevallen had verlenging voorzien kunnen worden en was een andere wijze van aanbesteden op zijn plaats geweest;
- Bij één project worden van hetzelfde externe bureau een planeconoom en een projectleider ingehuurd. De vraag is of dit wenselijk is met het oog op belangen van functiescheiding ;
- De organisatie maakt geen analyses van de redenen voor inhuur en het resultaat van de inhuur.

Het volgende willen wij aanbevelen:

Bij de aanbevelingen maken wij een onderscheid;

Aanbevelingen die de gemeenteraad kunnen ondersteunen om meer gericht kaders te kunnen stellen en op hoofdlijnen te kunnen controleren

1. Geef in de paragraaf Bedrijfsvoering van de programmabegroting aan wat de uitgangspunten zijn voor inhuur van externen gebaseerd op inhoudelijke doelen. Relateer dit aan beleid voor de ontwikkeling van de organisatie;
2. Formuleer hierbij ook kengetallen, bijvoorbeeld voor de aard van de inhuur en de maximale omvang ervan ten opzichte van de omvang van de organisatie. Neem deze doelen op in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en rapporteer erover in het kader van de najaarsnota en de jaarstukken;

Aanbevelingen die betrekking hebben op de uitvoering onder verantwoordelijkheid van B&W

3. Zorg ervoor dat er binnen de organisatie op een meer gestructureerde wijze informatie beschikbaar is over de redenen van inhuur en het resultaat ervan. Het contractenregister is hierbij een belangrijk instrument, maar ook het format van de directievoorstellen kan hiervoor worden aangescherpt;
4. Voorzie bij de opbouw van het contractenregister meteen in de mogelijkheid van ingebouwde controles, waardoor de inhuur ten laste van project- en productbudgetten afdwingbaar beter wordt beheerst.

BIJLAGE 1: LITERATUURLIJST

Algemene Inkoopvoorwaarden De Bilt, april 2008

Bedrijfsplan 2010-2014

Financiële Verordening, vastgesteld door de raad, eind 2007

Informatie op intranet over inhuur

Inhuur derden in De Bilt, Rekenkamercommissie de Bilt, september 2008

Inhuur personeel van derden, Concernstaf De Bilt (artikel 213a onderzoek)

Juist besteed gemeenschapsgeld, Nota Aanbestedingsbeleid versie 2005, vastgesteld door de raad in juni 2005

en versie 2008, vastgesteld door het college in februari 2008

Managementletter tussentijdse controle account, 2008, 2009, 2010

Najaarsnota's 2008 t/m 2010

Paragrafen Bedrijfsvoering in Programmabegroting 2010 en 2011 en Jaarverslag 2009

Procedure inhuur externen, vastgesteld door de directie, 11 maart 2009

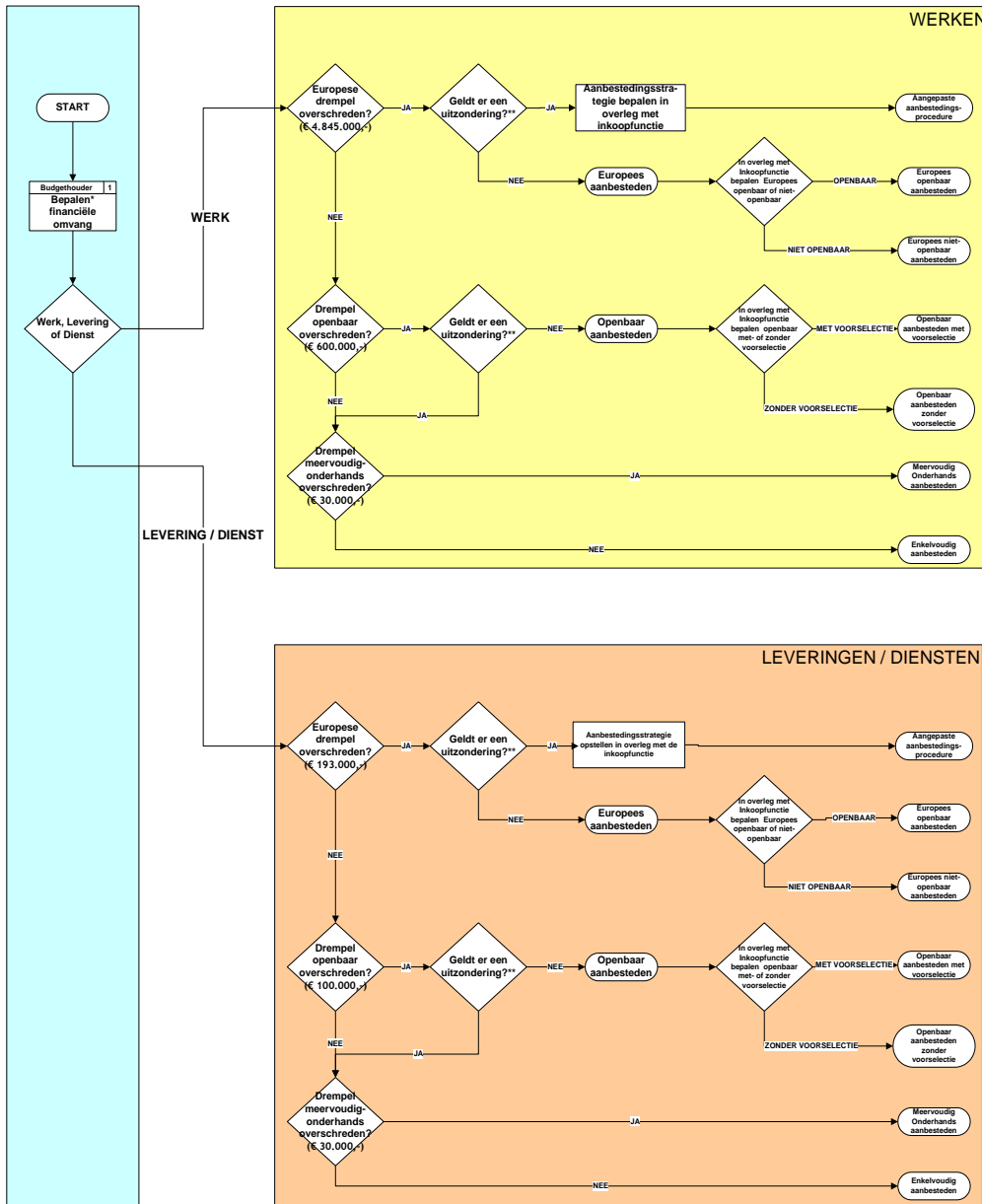
ToekomstBilt 2030, Bilts manifest, november 2009

Verslag van bevindingen accountant, 2008 en 2009

Voorjaarsnota's 2009 en 2010

BIJLAGE2 : BESLISBOOM KEUZE AANBESTEDINGSVORMEN

Beslisboom gemeente De Bilt ingang 1-1-2010



* Financiële omvang is de totale contractwaarde inclusief opties excl. BTW. Bij twijfel overleg met Inkoopfunctie.

** Een uitzondering dient voor besluitvorming aan het college van B&W te worden voorgelegd. Aan het voorstel dient een advies van de Inkoopfunctie toegevoegd te worden.