



Inhuur derden in De Bilt
*Bewust of onbewust inhuren, dat is de
vraag*

Onderzoek rekenkamercommissie De Bilt
September 2008

Inhoudsopgave

	Pagina
<u>Voorwoord</u>	3
<u>Citaten</u>	4
<u>Samenvatting</u>	5-7
<u>Inleiding</u>	8-9
<u>Hoofdstuk 1</u>	Onderzoeksopdracht 10-11
Paragraaf 1.1.	Opdrachtformulering 10
Paragraaf 1.2.	De nadere uitwerking 10
Paragraaf 1.3.	Afbakening en verantwoording 11
<u>Hoofdstuk 2</u>	Resultaten van het onderzoek 12-19
Paragraaf 2.1.	Inleiding 12
Paragraaf 2.2.	Een algemeen beeld van inhuur derden 12-13
Paragraaf 2.3.	Inhuur derden in De Bilt: de praktijk 13
Paragraaf 2.4.	Zicht op de overschrijdingen 14
Paragraaf 2.5.	Inhuur derden in De Bilt: nader ingegaan op de praktijk 15
Paragraaf 2.5.1.	1^e fase, de overwegingen om tot inhuur over te gaan 15
Paragraaf 2.5.2.	2^e fase, aanbesteding en opdrachtverstrekking 15-16
Paragraaf 2.5.3.	3^e fase, uitvoering van de opdracht 16
Paragraaf 2.5.4.	4^e fase, resultaten en doorwerking 16
Paragraaf 2.5.5.	5^e fase, evaluatie en verantwoording 17
Paragraaf 2.5.6.	Criteria inzake beoordelen verzoeken tot inhuur 17
Paragraaf 2.6.	Rechtmatigheid aan de orde gesteld 18
Paragraaf 2.7.	Doelmatig en doeltreffend: analyse van de kosten en baten 18
Paragraaf 2.8.	Bevindingen rekenkamercommissie inzake steekproef 19
<u>Hoofdstuk 3</u>	Conclusies en aanbevelingen 20-22
Paragraaf 3.1.	Inleiding 20
Paragraaf 3.2.	Conclusies en aanbevelingen 20-22
<u>Hoofdstuk 4</u>	Reactie college en nawoord rekenkamercommissie 23-24
Paragraaf 4.1.	Inleiding 23
Paragraaf 4.2.	Algemene reactie college 23
Paragraaf 4.3.	Reactie college op aanbevelingen 24
Paragraaf 4.4.	Nawoord rekenkamercommissie 24
<u>Bijlagen</u>	(de bijlagen zijn in een apart bijlagenboek opgenomen)

Voorwoord

Rekenkameronderzoek en de keuze van een onderwerp

Tijdens een van de bijeenkomsten van de rekenkamercommissie is gesproken over mogelijke onderzoeksonderwerpen. Uit de discussie kwam naar voren dat de inhuur van derden en dan met name de frequentie daarvan, vragen oproept. Vragen zoals:

- In hoeverre is het nodig is dat derden worden ingehuurd?
- Waar binnen de gemeentelijke organisatie worden derden ingezet?
- Hoeveel geld is er mee gemoeid?
- Op welke wijze komen inhuuropdrachten tot stand?
- Gebeurt dit zorgvuldig en worden daarbij de aanbestedingsrichtlijnen gevolgd?
- Wat gebeurt er met de resultaten?

De rekenkamercommissie beoogt met het onderzoek naar de inhuur van derden een bijdrage te leveren aan een zorgvuldig afwegingsproces waar het gaat om de vraag of de gemeente bepaalde werkzaamheden zelf moet doen of deze moet uitbesteden.

De rekenkamercommissie: de heer drs. P.H. de Jong (voorzitter), mevrouw D.H. Schmalschläger, de heren J.W. Los, MSc, J.F. Slootweg, dr. R.A. Woutersen en mevrouw drs. M.A.C. van Esterik (secretaris/onderzoeker).

Citaten

Op sommige afdelingen is er sprake van veel externe inhuur, maar als je verder kijkt, zie je dat daar heel bewust voor gekozen is. Vacatures zijn niet voor vast ingevuld vanwege de herplaatsingsprocedure.

Citaat uit een interview in 2007

Op dit moment bewaakt niemand het aanbestedingsbeleid.

Citaat uit een interview in 2007

Het evalueren kan beter. (..) Er zijn regels opgesteld waar ook op getoetst wordt. Je moet ook laten zien wat je met het geld doet.

Citaat uit een interview in 2007

Vaak staat niet op papier wat men van de ander qua resultaat verwacht.

Citaat uit een interview in 2007

De gemeente De Bilt wil zich gedragen als een integer en doelmatig handelend inkoper.

Nota aanbestedingsbeleid gemeente De Bilt 2005

Vastgesteld moet worden dat (on)bewust van het beleid wordt afgeweken. Ook ten aanzien van het documenteren en archiveren van de verschillende inkooptrajecten wordt de vastgestelde regelgeving niet gehanteerd waardoor het lastig is om volledig (in)zicht te krijgen in de inkoop van de gemeente. Verder blijkt dat de organisatorische invulling van de inkoop (opzetten van centraal inkoopbureau) nog niet is voltooid

Doelmatigheid- en doeltreffendheidonderzoek conform artikel 213a Gemeentewet, maart 2008

Samenvatting

Op dit moment heeft de gemeenteraad geen duidelijk beeld van de gang van zaken daar waar het de inhuur van derden betreft. Daaraan gekoppeld is er ook geen zicht op de huidige uitvoering van de nota aanbestedingsbeleid. Om de controlerende taak van de gemeenteraad goed te kunnen laten vervullen, dient er zicht te zijn op de doeltreffendheid, doelmatigheid en de rechtmatigheid daar waar het de inhuur van derden betreft. Met het onderzoek beoogt de rekenkamercommissie een bijdrage te leveren aan het inzicht van de gemeenteraad inzake de inhuur van derden. Tevens wordt daarbij beoogd de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur van derden te verbeteren. Het uiteindelijke doel is een bewust en zorgvuldig afwegingsproces: uitbesteden of niet uitbesteden. De onderzoeksvragen hebben betrekking op het beleid, de uitvoering en het resultaat van externe inhuur.

Na het eerste, verkennend onderzoek zijn er gesprekken gehouden met een aantal betrokkenen. Verder is gebruik gemaakt van de zogenaamde ABC-Pareto analyse over 2005 en 2006 en is een overzicht van alle facturen over de jaren 2005 en 2006 door de concerncontroller aangeleverd. Daarnaast is er ook nog een rechtmatigheidscontrole 2005 door de concerncontroller uitgevoerd. Naar aanleiding van de analyse van de facturen over de jaren 2005 en 2006 zijn er nadere gesprekken gevoerd met een aantal budgetverantwoordelijken. Er zijn vervolgens 57 cases geselecteerd en via vragenlijsten aan de geïnterviewden ter beantwoording voorgelegd. Bij de selectie van de cases is vooral gelet op een evenwichtige spreiding over de diensten, de afdelingen en de verschillende vormen van inhuur. Op deze manier wordt een zo representatief mogelijke steekproef uit het geheel van de inhuur van derden verkregen. Uit het onderzoek blijkt dat er in totaal inzake de 57 cases zo'n € 5.190.752,62 in de jaren 2005 en 2006 is uitgegeven aan de inhuur van derden. Dit bedrag is in feite in twee grote posten onder te verdelen, namelijk de post 'inhuur overig personeel' en 'uitbesteding werkzaamheden'. De inhuur van overig personeel is redelijk gelijk over de onderzochte afdelingen verdeeld, waarbij de afdelingen Concernstaf, Samenlevingszaken en VTO iets bovengemiddeld gebruik hebben gemaakt van deze manier van inhuren. De uitbesteding van werkzaamheden komt volledig voor de rekening van de afdeling Beheer Openbare Ruimte. Wat de overschrijdingen betreft, kan gesteld worden dat er in totaal over de jaren 2005-2006 een bedrag van € 88.709,85 meer wordt uitgegeven dan begroot.

Omdat de rekenkamercommissie niet alleen wil afgaan op de ambtelijke beantwoording van de vragenlijsten inzake de 57 cases, is er nog een nadere steekproef getrokken waarbij 23 van de 57 cases zijn geselecteerd. Uit de steekproef die de leden van de rekenkamercommissie hebben getrokken, blijkt dat een aantal dossiers niet beschikbaar is en daarnaast dat de dossiers zeer minimaal zijn. Veelal betreft het alleen een offerte en een overeenkomst van de opdracht. Er kan dus niet goed worden geverifieerd of er bepaalde objectieve selectie- en gunningcriteria zijn opgesteld. Daarmee kan verder ook niet worden nagegaan waarom de inhuur van derden zou hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de interne organisatie en/of een beter presterende overheid. Gezien de aard van de beschikbaar gestelde dossiers heeft de rekenkamercommissie zich gericht op de opdrachtverstrekking en de daarbij geldende afspraken. Door de rekenkamercommissie wordt geconcludeerd dat er nauwelijks sprake is van dossiervorming. Gezien de aard van de beschikbaar gestelde dossiers kon de rekenkamercommissie zich met de steekproef alleen richten op de opdrachtverstrekking en de daarbij geldende afspraken, verdere verificatie van gegevens was niet mogelijk. Het veelal ontbreken van dossiers is dan ook direct de belangrijkste conclusie die kan worden getrokken. Deze conclusie is niet nieuw. Zo deed de accountant bij de controle van de jaarrekening 2006 de aanbeveling om een centrale registratie van de contracten te realiseren en procedures ten behoeve van een adequaat contractbeheer aan te scherpen. In maart 2008 meldde het college via een doelmatigheid- en doeltreffendheidonderzoek conform artikel 213a van de Gemeentewet dat de organisatie zelf vaak niet geheel of geheel niet naar de geldende wet- en regelgeving handelt.

De rekenkamercommissie constateert dat de inhuur van derden nauwelijks op de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid is te verifiëren. Uit het onderzoek is niet inzichtelijk geworden of er 'bewust of onbewust is ingehuurd', er zijn geen objectieve criteria geconstateerd en er is nauwelijks sprake van dossiervorming. Juist voor het dagelijks bestuur (cq. het college) is het van belang om inzichtelijk te hebben of er bewust of onbewust wordt ingehuurd. Tevens is het voor een algemeen bestuur (cq. de raad) van belang om de controlerende taak naar behoren te kunnen vervullen.

De rekenkamercommissie trekt de volgende conclusies:

Conclusies

Conclusie I	Bij het inhuren van derden is er nauwelijks sprake van dossiervorming.
Conclusie II	De rekenkamercommissie kan via de steekproef niet nagaan <u>waarom</u> de inhuur van derden zou hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de interne organisatie en/of een beter presterende overheid.
Conclusie III	De rekenkamercommissie kan geen conclusies trekken over een deel van het rechtmatigheidsaspect: het is niet te herleiden of er criteria gelden voor het beoordelen van verzoeken tot inhuur van derden.
Conclusie IV	De aanbestedingsprocedure wordt in veel gevallen niet of deels schriftelijk vastgelegd.

Tabel 2. Conclusies inzake onderzoek inhuur derden De Bilt

De aanbevelingen die de rekenkamercommissie daarbij doet, zijn als volgt te formuleren:

Aanbevelingen

Aanbeveling I	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.
Aanbeveling IIa	<p>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. Mogelijk zijn enkele tips en aandachtspunten reeds in de nota aanbestedingsbeleid opgenomen, maar niet helder genoeg verwoord waardoor de lezer er niet altijd op geattendeerd wordt. De betreffende lijst kan worden gebaseerd op de 25 tips en aandachtspunten die door de VNG en SGBO zijn verwoord in Select Openbaar Bestuur, Werken voor de Overheid 2007 (blz. 22-23). Vooral de allereerste fase, het afwegen van wel of niet inhuren van derden, is dan van belang:</p> <p>Wel of niet inhuren</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Beschrijf helder voor welk probleem u een oplossing zoekt 2. Check samen met anderen of onderzoek of advies daarvoor een oplossing kan bieden 3. Bedenk vooraf of de overheidsinstelling wat kan en wil doen met het resultaat 4. Kijk of het echt niet intern kan worden uitgevoerd 5. Als u tot inhuur wilt overgaan: regel voldoende budget <p>Opdracht en offerte</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Stel een duidelijke (probleemstellende) startnotitie op met een afgebakende opdracht 7. Beschrijf daarin een probleem, context, beoogd resultaat en tijdsplan 8. Maak helder dat u niet betaalt voor de offerte 9. Geeft u een indicatie van het budget? 10. Vraag referenties, cv's en relevante ervaring van de onderzoekers/adviseurs

	<p>De aanbesteding</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. Check of uw opdracht verplicht Europees moet worden aanbesteed 12. Vraag offertes aan bij drie gespecialiseerde bureaus die ervaring hebben met uw overheidsinstelling 13. Beoordeel offertes op: inzicht, aanpak, ervaring, prijs en een 'goed gevoel' 14. Vraag de beste aanbieder(s) om mondelinge toelichting door de beoogde uitvoerder 15. Leg alle afspraken schriftelijk vast in de opdrachtverlening <p>De uitvoering</p> <ol style="list-style-type: none"> 16. Hou als toezichthouder/opdrachtgever gepaste afstand. Dat bevordert de onafhankelijkheid en voortgang 17. Zorg voor duidelijke begeleiding en voortgangsbewaking 18. Werk met vaste contactpersonen 19. Vorm bij grotere opdrachten een slagkrachtige begeleidingscommissie 20. Begin, zodra de uitkomsten duidelijk worden, met een implementatie- en communicatieplan <p>Afronding en evaluatie</p> <ol style="list-style-type: none"> 21. Begin vroegtijdig met een implementatieplan, zodat u direct na afronding van het advies/onderzoek aan de slag kunt 22. Maak de uitkomsten bekend aan de relevante partijen. Dat voorkomt ook dat de uitkomsten in een la verdwijnen 23. Neem de tijd om de inhuur te evalueren 24. Spreek af wanneer en hoe de uitvoering wordt geëvalueerd 25. Trek lering voor de volgende keer
Aanbeveling IIb	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.
Aanbeveling III	Stel objectieve criteria op voor het beoordelen van verzoeken tot inhuur van derden.
Aanbeveling IV	Het schriftelijk vastleggen van alle fasen inzake de inhuur van derden dient een essentieel onderdeel van de dossiervorming te zijn.

Tabel 3. Aanbevelingen inzake onderzoek inhuur derden De Bilt

De rekenkamercommissie heeft het concept rekenkamerrapport op 13 juni 2008 aan het college voor bestuurlijke hoor- en wederhoor aangeboden. Wegens de drukke werkzaamheden vlak voor het zomerreces is het college uiteindelijk pas op 29 augustus in staat gebleken een reactie te formuleren. De rekenkamercommissie is zeer content met het feit dat het college de conclusies onderschrijft. Het college geeft verder aan dat de aanbevelingen in eenzelfde lijn liggen als de oplossingen die het college voorstaat. Daarbij constateert de rekenkamercommissie dat er gedurende het gehele onderzoekstraject sprake is geweest van een lange doorlooptijd, onder meer veroorzaakt doordat het aanleveren van gegevens door het college tijd in beslag nam. Gedurende het onderzoekstraject zijn de nodige zaken reeds in beweging gekomen en dat is voor alle betrokkenen winst. De rekenkamercommissie doet echter wel de aanbeveling om over twee jaar een voortgangsonderzoek uit te voeren.

Inleiding

Aanleiding

Gemeenten maken veelvuldig gebruik van de diensten van derden. De gemeente De Bilt is hierin geen uitzondering. Inhuur van derden lijkt toe te nemen en is een onderwerp van (politieke) aandacht. Zo stemde de gemeenteraad van De Bilt in juni 2007 nog in met een motie inzake de inhuur van externe deskundigen. De strekking van de motie was dat het college twee keer per jaar (via de Voorjaars- en Najaarsnota) de gemeenteraad informeert over de uitgaven met betrekking tot de inhuur van externe deskundigheid. In de motie werd ondermeer verwezen naar de aanbevelingen van de accountant bij de controle van de jaarrekening 2006 om een centrale registratie van de contracten te realiseren en procedures ten behoeve van een adequaat contractbeheer aan te scherpen. De accountant gaf hierbij aan dat deze aanbevelingen de hoogste prioriteit moeten krijgen. Verder vond er in februari 2008 een interpellatiedebat over de inhuur van derden in de raad plaats. Tijdens dat debat ging het de interpellant voornamelijk om het invoeren van een goed functionerend contractenregister, het naleven van de aanbestedingsregels en de relatie tussen de reorganisatie/bezuinigingen en de inhuur van derden. Het is de bevoegdheid van het college om met de door de gemeenteraad beschikbaar gestelde middelen een afgesproken resultaat te leveren. Het is echter aan de gemeenteraad om afspraken, zoals vastgelegd in de bezuinigingsoperatie (rapport 'Kiezen met het oog op morgen, op weg naar een financieel gezond De Bilt') en de uitvoering daarvan ('De weg naar een financieel gezonde gemeente, bezuinigingen 2004-2008') na te gaan op doelmatig- en doeltreffendheid. De gemeenteraad kan daarbij ondersteund worden door de rekenkamercommissie. De bezuinigingsoperatie leidt er onder meer toe dat de gemeentelijke organisatie met aanmerkelijk minder financiële armslag haar taken moet uitvoeren¹. Vraagpunten vanuit de gemeenteraad zijn onder meer of de bezuiniging (met bijvoorbeeld de 57+ regeling) is gehaald, of er minimaal wordt ingehuurd of juist verhoudingsgewijs veel, de transparantie van het proces van inhuren en de vraag of inhuren wel nodig is. Bewust of onbewust kiezen voor het inhuren van derden, dat is de vraag die in dit onderzoek centraal staat.

Probleemstelling

Op dit moment heeft de gemeenteraad geen duidelijk beeld van de gang van zaken daar waar het de inhuur van derden betreft. Daaraan gekoppeld is er ook geen zicht op de huidige uitvoering van de nota aanbestedingsbeleid. Om de controlerende taak van de gemeenteraad goed te kunnen laten vervullen, dient er zicht te zijn op de doeltreffendheid, doelmatigheid en de rechtmatigheid daar waar het de inhuur van derden betreft.

Doelstelling onderzoek

Met het onderzoek beoogt de rekenkamercommissie een bijdrage te leveren aan het inzicht van de gemeenteraad inzake de inhuur van derden. Tevens wordt daarbij beoogd de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur van derden te verbeteren. Het uiteindelijke doel is een bewust en zorgvuldig afwegingsproces: uitbesteden of niet uitbesteden.

Onderzoeksvragen

Om meer inzicht te krijgen in de inhuur van derden dient duidelijk te worden:

- Waar binnen de gemeentelijke organisatie worden derden ingezet?
- Waarom worden derden ingehuurd?
- Hoeveel geld is er mee gemoeid?
- Op welke wijze komen inhuuropdrachten tot stand?
- Gebeurt dit zorgvuldig en worden daarbij de aanbestedingsrichtlijnen gevolgd?
- Wat gebeurt er met de resultaten?
- In hoeveel is het nodig is dat derden worden ingehuurd?

In het volgende hoofdstuk worden de onderzoeksvragen nader uitgewerkt. Voorafgaande daaraan is het van belang vast te stellen welke eisen kunnen worden gesteld en welke normen bij de beoordeling worden gehanteerd. Immers, op deze manier kan een oordeel worden uitgesproken over de wijze waarop de inhuur van derden plaatsvindt.

1. Nota 'Op weg naar een financieel gezonde gemeente, bezuinigingen 2004-2008', blz.4

Normenkader

Als er over een normenkader gesproken wordt, gaat het over de vraag wanneer iets als goed of fout wordt aangemerkt en welke meetlat daarbij gehanteerd kan worden. Het gaat hier om de normen waar de bevindingen aan worden getoetst om een geobjectiveerd oordeel te vormen. In dit geval is een belangrijk beleidskader de nota aanbestedingsbeleid die in juni 2005 in de commissie ABZ/Middelen (nu commissie Burger en Bestuur) is besproken. De nota aanbestedingsbeleid heeft het karakter van een kadernota die algemene regels geeft voor de inkoop/aanbesteding van zowel goederen, diensten als werken. Het aanbestedingsbeleid is bij collegebesluit van 19 februari 2008 geactualiseerd. Het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten is de voornaamste reden om het aanbestedingsbeleid te herzien. Een van de belangrijkste wijzigingen zijn de gewijzigde drempelbedragen voor enkel- en meervoudige aanbestedingen. Het gewijzigde aanbestedingsbeleid is met terugwerkende kracht op 1 januari 2008 in werking getreden. Voor het onderzoek wordt echter nog rekening gehouden met het aanbestedingsbeleid van 2005, gezien het feit dat er naar de jaren 2005-2006 onderzoek wordt gedaan. Daarnaast is er een inkoopanalyse 2005 en zijn er inkoopvoorwaarden vastgelegd. Verder dient ook de nota 'Op weg naar een financieel gezonde gemeente, bezuinigingen 2004-2008' en de daaruit voortvloeiende 57+regeling te worden meegenomen. Tot slot is ook de nota 'Tussenstand Ombuigingen gemeente De Bilt' van april 2007 voor de rekenkamercommissie aan de orde. Al deze documenten betreffen normen en uitgangspunten die zijn afgesproken binnen deze gemeente. Voor de rekenkamercommissie zijn daarnaast ook literatuur en de uitkomsten van vergelijkbare onderzoeken in andere gemeenten, waaronder Tilburg en Utrecht benut.

Leeswijzer

Na deze inleiding wordt in de volgende hoofdstukken vervolgens ingegaan op de onderzoeksopdracht (hoofdstuk 1) zodat een en ander nader kan worden uitgewerkt (hoofdstuk 2). Hieruit kunnen de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 3) worden getrokken. Uiteindelijk reageert het college nog op deze aanbevelingen (hoofdstuk 4). Tot slot vindt er een nabeschuiving door de rekenkamercommissie plaats (hoofdstuk 4). De informatie in de bijlagen is in een apart bijlagenboek opgenomen. De bijlagen betreffen achtereenvolgens:

Bijlage 1	Voorbeeld van vragenlijst die aan een aantal budgetverantwoordelijken is voorgelegd
Bijlage 2	Meerdere tabellen met beantwoording van de vragenlijst (inclusief nadere toelichting door afdeling BOR op uitbesteding werkzaamheden)
Bijlage 3	Totaaloverzicht facturen 2005 en 2006 gemeente De Bilt
Bijlage 4	ABC-Pareto Analyse 2005 en 2006 gemeente De Bilt
Bijlage 5	Rechtmatigheidscontrole 2005 gemeente De Bilt
Bijlage 6	Overzicht van geselecteerde cases rekenkameronderzoek over 2005-2006
Bijlage 7	Nota aanbestedingsbeleid 2005 De Bilt
Bijlage 8	Literatuurlijst

Hoofdstuk 1

Onderzoeksopdracht

1.1. Opdrachtformulering

In 2002 en 2004 heeft de gemeenteraad van De Bilt besloten tot een tweetal bezuinigingsrondes: de ombuigingsoperatie (OBO) en de Commissie Beleid en Ombuiging (CBO). Bij de OBO werd vastgesteld dat de gemeente evenveel zou bezuinigen als de stijging van de gemeentelijke inkomsten door belastingen van € 3,5 miljoen. In 2004 volgde nog een extra bezuinigingstaakstelling van € 5,25 miljoen om te voldoen aan de eisen van de toezichthouder. Een onderdeel van deze laatste operatie was een forse inkrimping van het gemeentelijk personeel. Door de reorganisatie van binnen- en buitendienst en de uitbesteding van taken van de sociale dienst aan de Regionale Sociale Dienst (RSD) in Zeist, is een groot deel van de CBO taakstellingen ook gerealiseerd. Er is een bezuiniging op personeelskosten gerealiseerd (onder de aanname dat het huidig bovenformatief personeel wordt ingezet op aanwezige vacatures) van circa € 3,7 miljoen. Hier staat een toename van budgetten voor uitbesteding van derden (RSD en taken in de openbare ruimte) tegenover van bijna € 2,6 miljoen in 2006.² Met de kennis van deze gegevens zijn er meerdere vragen die naar voren komen, onder meer of de bezuiniging (met bijvoorbeeld de 57+ regeling) is gehaald, of er minimaal wordt ingehuurd of juist verhoudingsgewijs veel, in hoeverre er sprake is van een transparant proces van inhuren en de vraag of inhuren feitelijk wel nodig is. Met het onderzoek beoogt de rekenkamercommissie een bijdrage te leveren aan het inzicht van de gemeenteraad inzake de inhuur van derden. Tevens wordt daarbij beoogd de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur van derden te verbeteren. Het uiteindelijke doel is een bewust en zorgvuldig afwegingsproces: uitbesteden of niet uitbesteden, dat is de vraag die dan centraal komt te staan.

1.2. De nadere uitwerking

De onderzoeksvragen hebben betrekking op het beleid, de uitvoering en het resultaat van externe inhuur.

Een algemeen beeld

1. *Wat* is het beleid voor inhuur van derden bij de gemeente De Bilt? Deelvragen zijn hierbij:
 - a. *Waarom* worden derden ingehuurd, wat zijn daarvoor de belangrijkste overwegingen en wordt ook gekeken naar interne alternatieven?
 - b. *Welke* criteria worden gehanteerd bij het beoordelen van verzoeken tot inhuur van derden, alsmede bij de selectie van de in te huren derden?
2. *Wat* zijn de resultaten van het beleid (de praktijk)? Deelvragen hierbij zijn:

Rechtmatigheid aan de orde gesteld

- a. Worden de onder vraag 1b. gestelde criteria nageleefd?

Doelmatig en doeltreffend: een analyse van de kosten en de baten

- b. *Wat* is de aard en omvang van de inhuur van derden over het jaar 2005 en 2006?
- c. Wordt er door de gemeente aangestuurd op de meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding bij inhuur van derden?
- d. Zijn de eindproducten van goede kwaliteit en worden deze door de gemeente benut?
- e. Leveren externe adviseurs meerwaarde ten opzichte van uitvoering door de gemeente zelf?

2. Nota 'Tussenstand Ombuigingen gemeente De Bilt', april 2007, blz.4-5

Onderzoeksmethoden

Na het eerste, verkennend onderzoek zijn er gesprekken gehouden met een aantal betrokkenen. Verder is gebruik gemaakt van de zogenaamde ABC-Pareto analyse³ over 2005 en 2006 en is een overzicht van alle facturen over de jaren 2005 en 2006 door de concerncontroller aangeleverd. Tot slot is er ook nog een rechtmatigheidcontrole 2005 door de concerncontroller uitgevoerd. De rekenkamercommissie heeft deze uitkomsten ter informatie opgenomen (zie ook bijlagen 5 en 6). Naar aanleiding van de analyse van de facturen over de jaren 2005 en 2006 zijn er nadere gesprekken gevoerd met een aantal budgetverantwoordelijken. Er zijn vervolgens 57 cases geselecteerd en via vragenlijsten (zie bijlage 1) aan de geïnterviewden ter beantwoording voorgelegd. De inhoud van de gesprekken en de beantwoording van de vragenlijsten zijn verwerkt in het volgende hoofdstuk. Tot slot heeft de rekenkamercommissie een steekproef uitgevoerd, waarbij 22 cases nader zijn bestudeerd.

1.3. Afbakening en verantwoording

Belangrijke invalshoeken voor het onderzoek zijn de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid daar waar het de inhuur van derden betreft. Een ruime definitie van externe inhuur wordt gehanteerd: inhuur van uitzendkrachten, interim-managers en adviseurs vallen hier onder. Uit de onderzoeken die reeds op dit punt zijn uitgevoerd, is gebleken dat er een grote diversiteit van inhuur van derden is.

De verschillende categorieën zijn hieronder weergegeven:

- interim management (inclusief projectmanagement);
- inhuur van overig personeel (detacheringen, uitzendkrachten etc.);
- onderzoeksopdrachten (doorlichtingen, organisatieonderzoeken, hertaxaties WOZ, haalbaarheidsstudies, bestemmingsplannen e.d.);
- adviesopdrachten;
- inhuur van overige, specifieke deskundigheid (bouwkundig-, bodem-, geluidsonderzoek e.d.);
- uitbesteding van werkzaamheden.

3.ABC-Pareto Analyse is een analyse van het crediteurenbestand waarmee inzichtelijk gemaakt wordt wie, wat, waar en hoeveel ingekocht wordt.

Hoofdstuk 2

Resultaten van het onderzoek

2.1. Inleiding

Voordat het onderzoek daadwerkelijk gestart kon worden, kostte het de rekenkamercommissie moeite om eenduidige gegevens te verkrijgen over alle binnen de gemeente voorkomende vormen van inhuur en de omvang daarvan. Het is echter uiteindelijk toch mogelijk gebleken een gedetailleerd overzicht van alle inhuur van derden en de bijbehorende bedragen in 2005 en 2006 te verkrijgen. De ambtelijke ondersteuning van de rekenkamercommissie was eind 2006 en begin 2007 voor een periode van ruim 4 maanden niet volledig. Vanwege het zomerreces 2007 duurde het daarnaast langer dan voorzien voordat alle vragenlijsten van de 57 geselecteerde cases aan de rekenkamercommissie werden teruggestuurd. Vervolgens waren er nadere vragen naar aanleiding van de ingevulde vragenlijsten en deze werden respectievelijk in oktober en december ter beantwoording aan het college voorgelegd. Eind januari 2008 ontving de rekenkamercommissie de beantwoording en ging verder aan de slag. De rekenkamercommissie heeft in april en mei 2008 vervolgens via een aantal steekproeven verschillende cases nader onderzocht.

2.2. Een algemeen (theoretisch) beeld van inhuur derden in De Bilt

In de nota aanbestedingsbeleid wordt het doel van de gemeente De Bilt inzake aanbestedingen weergegeven: de gemeente wil zich gedragen als een integer en doelmatig handelende inkoper. In de praktijk blijkt het lastig te zijn te bepalen wat onder aanbesteden wordt verstaan. In de nota aanbestedingsbeleid wordt uitgegaan van: 'alles dat verworven wordt door de gemeente De Bilt, waar een factuur van een externe leverancier tegenover staat, valt onder de reikwijdte van deze nota.' Bij professioneel aanbesteden van de overheid zijn transparantie, objectiviteit en gelijke behandeling sleutelwoorden. Zowel het proces van aanbesteden van leveringen, diensten als werken kan op eenzelfde professionele wijze worden uitgevoerd om een zo goed mogelijk product voor de meest voordelige prijs te verwerven. Zo kan worden volstaan met dezelfde procedures. Hiermee wordt bereikt dat er binnen de gemeente De Bilt een eenduidige benadering wordt gevoerd voor het aanbesteden van werken en het inkopen van goederen en diensten. Naast de invoering van professioneel inkopen is er ook wet- en regelgeving waaraan het beleid moet worden getoetst.⁴ Het gaat hier om zowel Nederlandse als Europese wetgeving, dit omdat de Europese regelgeving is omgezet in nationale wetgeving door uitgevaardigde Algemene Maatregelen van Bestuur (AmvB) op basis van de Raamwet EG-voorschriften Aanbestedingen. De Gemeentewet is tevens een wettelijk kader voor het handelen van de gemeente. In deze wet is de accountantscontrole uitgebreid met een rechtmatigheidstoets. Dit betekent dat de accountant in zijn rapportage moet aangeven of overheidsgelden zijn uitgegeven met inachtneming van de in de wetgeving daarover gestelde eisen, met name de Europese regels daarover. De voordelen van professioneel aanbesteden worden in de nota aanbestedingsbeleid als volgt benoemd:

- professioneel aanbesteden bevordert een betere prijs-kwaliteitverhouding
- het publiek benaderen van een markt leidt tot meer concurrerende aanbiedingen, die aanzienlijke besparingen tot gevolg kunnen hebben
- professioneel aanbesteden leidt tot een integer handelend overheidsapparaat
- professioneel aanbesteden leidt tot een werkbaar handelend overheidsapparaat

In de nota aanbestedingsbeleid wordt het gehele aanbestedingsproces beschreven zodat elke ambtenaar in principe weet wanneer op welke manier gehandeld dient te worden. Om te bepalen welke procedure in de aanbesteding gevolgd moet worden, is er een beslisboom opgesteld. Het traject aanbesteden is verder vormgegeven via de fasen specificeren, selecteren en contracteren in het inkoopproces. Tevens is in de nota opgenomen dat van iedere aanbestedingsprocedure een aanbestedingsdossier wordt bijgehouden. Het aanbestedingstraject dat een ambtenaar doorloopt, ziet er idealiter als volgt uit:

1 ^e Fase=overwegingen om tot inhuur van derden over te gaan → 2 ^e Fase=aanbesteding en opdrachtverstrekking →3 ^e Fase=begeleiding van de uitvoering → 4 ^e Fase=resultaten en doorwerking → 5 ^e Fase=evaluatie en verantwoording
--

4.Nota aanbestedingsbeleid gemeente De Bilt 2005, bladzijde 8.

Een van de eerste vragen die in dit onderzoek centraal staat, is de vraag wat het beleid is voor de inhuur van derden bij de gemeente De Bilt. Op de voorgaande bladzijde is beschreven wat het theoretische beleid is. Aan de hand van de geformuleerde deelvragen (waarom worden derden ingehuurd en welke criteria worden gehanteerd) wordt hieronder een beeld geschetst van de praktijk in de gemeente De Bilt. Allereerst wordt een beeld van de praktijk geschetst zoals de afdelingen dat ervaren (paragrafen 2.3. t/m 2.5.). Daarna komen de bevindingen van de rekenkamercommissie aan de orde (paragraaf 2.7.).

2.3. Inhuur derden in De Bilt: de praktijk

Waarom worden er derden ingehuurd bij de gemeente De Bilt, wat zijn daarvoor de belangrijkste overwegingen en wordt ook gekeken naar interne alternatieven? Allerlei vragen die beantwoord worden door 57 cases te selecteren en nader te onderzoeken. Bij de selectie van de cases is vooral gelet op een evenwichtige spreiding over de diensten, de afdelingen en de verschillende vormen van inhuur. Op deze manier wordt een zo representatief mogelijke steekproef uit het geheel van de inhuur van derden verkregen. Voor de cases van het college kan geconcludeerd worden dat deze in feite bij een aantal andere diensten thuishoorden en daardoor uiteindelijk een minder sterke 'spreiding' tonen. In bijlage 2 is na te gaan hoe de totale spreiding is weer te geven over de twee onderzoeksperioden 2005 en 2006. Uit deze tabellen blijkt dat er in totaal inzake de 57 cases zo'n € 5.190.752,62 in de jaren 2005 en 2006 is uitgegeven aan de inhuur van derden. Dit bedrag is in feite in twee grote posten onder te verdelen, namelijk de post 'inhuur overig personeel' en 'uitbesteding werkzaamheden'. De inhuur van overig personeel is redelijk gelijk over de onderzochte afdelingen verdeeld, waarbij de afdelingen Concernstaf, Samenlevingszaken en VTO iets bovengemiddeld gebruik hebben gemaakt van deze manier van inhuren. De uitbesteding van werkzaamheden komt volledig voor de rekening van de afdeling Beheer Openbare Ruimte. Een heldere toelichting is daarover opgenomen in de bijlage 3.

Dienst	a) Interim Management	b) Inhuur overig personeel	c) Onderzoeksopdr	d) Adviesopdrachten	e) Inhuur specifieke deskundigheid	f) Uitbesteding werkzaamheden	Totaal
Raad(sgriffie)		1			3		4
College (BMO)		2		1	1		4
Concernstaf	3	5		1	1		10
Beleid & Strategie	2	2			4 3x nog niet afgerond		8
BOR						9	9
B&O	1	3			3		7
SAZA		5	1			1	7
VTO		7		1			8
Totaal	6	24	1	3	9	10	57

Tabel 1. Totaaloverzicht van de geselecteerde cases inzake inhuur van derden in gemeente De Bilt over 2005-2006 uitgedrukt in aantallen

2.4. Zicht op overschrijdingen

Wat de overschrijdingen betreft, kan gesteld worden dat er in totaal over de jaren 2005-2006 een bedrag van € 88.709,85 meer wordt uitgegeven dan begroot. De oorzaak van deze overschrijding is voornamelijk te herleiden tot de afdeling BOR. Door de afdeling is aangegeven dat voor een groot deel van de cases (zo ook de casus waar de overschrijding voornamelijk plaats heeft gevonden) geldt dat er meerdere opdrachten hebben plaatsgevonden, maar dat bij de beantwoording de casus is weergegeven die de financiële bulk vertegenwoordigt. Als men naar de doorwerking van een en ander kijkt, blijkt dat de inhuur tot het gewenste resultaat heeft geleid. Verder blijkt uit de beantwoording op vragen over de kostenbeheersing dat het werk is aanbesteed op vaste prijzen en er controle daarop heeft plaatsgevonden. De overschrijding geeft dus in die zin een vertekend beeld: de overschrijding wordt namelijk veroorzaakt doordat er meerdere opdrachten binnen een casus zijn uitgevoerd. Opvallend is dat bij de afdeling Samenlevingszaken sprake is van een onderschrijding van € 15.003,29. Dat is voornamelijk (13.620, 69) toe te schrijven aan een casus waarbij de Welzijnsvisie werd opgesteld. Deze opdracht is echter voortijdig beëindigd omdat de raad(scommissie) niet instemde met de verkennende notitie. De onderschrijding is dus in dit geval ook te verklaren omdat de opdracht niet afgerond is conform de gemaakte afspraken (en inschattingen qua budget). Verder valt op dat bij de beantwoording van de onderzochte cases dat de onderzochte afdelingen zoals BMO, Concernstaf, Beleid&Strategie en VTO voornamelijk werken op basis van uurtarieven en niet vooraf een budget helder formuleren. Wel worden er over het algemeen vooraf afspraken gemaakt over de te maken uren, alsmede de doorlooptijd van een opdracht. Andere afdelingen zijn wisselend daarin. Zo geeft de afdeling Samenlevingszaken bij een aantal cases aan dat de omvang van het budget gebaseerd is op afspraken over uurtarief en het gemiddelde aantal uren per week. In bijlage 2, tabel 3 is een gespecificeerd overzicht van de overschrijdingen weergegeven.

2.5. Inhuur derden in De Bilt: nader ingaan op de praktijk

Om de geselecteerde cases meer 'tot leven te wekken', is er voor gekozen om per fase van de inhuur algemene conclusies te trekken. Op deze manier wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord en daarmee een meer algemeen beeld van de inhuur van derden in de gemeente De Bilt verkregen.

Wat is het beleid voor inhuur van derden bij de gemeente De Bilt? Deelvragen zijn hierbij:

- a. Waarom worden derden ingehuurd, wat zijn daarvoor de belangrijkste overwegingen en wordt ook gekeken naar interne alternatieven?*
- b. Welke criteria worden gehanteerd bij het beoordelen van verzoeken tot inhuur van derden, alsmede bij de selectie van de in te huren derden?*

2.5.1. 1^e fase, de overwegingen om tot inhuur van derden over te gaan

De geselecteerde cases laten een wisselend beeld zien van de overwegingen om tot inhuur van derden over te gaan. Zo wordt aangegeven dat er binnen de eigen dienst of binnen de gemeente geen of onvoldoende kwantitatieve capaciteit aanwezig is. Bij het inhuren van derden t.b.v. specifieke deskundigheid komt het drie keer voor dat men behoefte heeft aan een onafhankelijk deskundige. Alle cases die bij de afdeling BOR zijn onderzocht, hebben te maken met de in 2004 door het college vastgestelde 'visie op de toekomst van de buitendienst'. In de betreffende notitie is voorgesteld de toenmalige buitendienst om te bouwen tot een kleine, slagvaardige en integraal werkende organisatie. Deze buitendienst bestond op dat moment uit 81 formatieplaatsen (exclusief leidinggevenden) die een groot deel van de voorkomende werkzaamheden in eigen beheer uitvoerde. Door de vermindering met 54 formatieplaatsen was uitvoering van het zogenaamde 'bulkwerk' (schoffelen, machinaal vegen, kolken, reinigen etc.) in eigen beheer niet meer mogelijk. Op de vraag of de overwegingen ook schriftelijk zijn vastgelegd, komt een heel divers beeld naar voren. Van de 57 cases zijn de overwegingen waarom men tot inhuur is overgegaan in 27 cases schriftelijk vastgelegd. Verder zijn er 20 cases waarin er geen sprake is van het schriftelijk vastleggen van de overwegingen. In vier gevallen is het onbekend en bij zes cases wordt vermeld dat het niet van toepassing is. Voordat men tot de inhuur van derden over is gegaan, is in het merendeel van de cases eerst gekeken of het intern op te lossen was.

In het geval van 17 cases heeft men niet naar een interne oplossing gekeken. De redenen daarvoor zijn vooral te vinden in de keuze tot uitbesteding van werkzaamheden binnen de afdeling BOR (9 van de 17). Bij de overige 8 cases betrof het in een aantal gevallen de noodzakelijkheid van een extern en onafhankelijk persoon of de specifieke kennis waarvan al bekend was dat deze intern ontbreekt. Van een casus is niet duidelijk te achterhalen of er een dergelijke afweging heeft plaatsgevonden. In bijlage 2, tabel 4 is een gespecificeerd overzicht van deze 1^e fase weergegeven.

2.5.2. 2^e fase, aanbesteding en opdrachtverstrekking

Er zijn meerdere vormen van aanbesteden. De nationale vormen van aanbesteden, zijn: openbaar met voorafgaande selectie, meervoudig onderhands of enkelvoudig onderhands. In bijlage 2, tabel 5 zijn de aanbestedingsvormen en drempelbedragen opgenomen.

De geselecteerde cases tonen dat er veelal enkelvoudig onderhands is aanbesteed, meestal na een marktorientatie (36 van de 57 cases). Bij de afdeling Beleid en Strategie is bij drie cases niet meer te achterhalen op welke wijze men heeft aanbesteed. De beantwoording van twee cases bij de afdeling Concernstaf geven geen duidelijkheid over de wijze van aanbesteding, er zijn verder geen dossiers waar een en ander kan worden nagegaan. Drie cases bij de afdeling BOR zijn in 2003 meervoudig onderhands aanbesteed, waarbij later is gebleken dat een en ander niet conform het gemeentelijk aanbestedingsbeleid van 2005 heeft plaatsgevonden. De cases die na 2005 meervoudig zijn aanbesteed, zijn wel conform het gemeentelijk aanbestedingsbeleid. Een overzicht met alle geselecteerde cases en de vormen van aanbestedingen (verdeeld over de verschillende afdelingen) is als bijlage 7 toegevoegd.

Als het gaat om de opdrachtverstrekking spelen meerdere overwegingen een rol. De overwegingen die door de afdeling Samenlevingszaken worden gemaakt, zijn veelal de eerdere ervaringen, de kwaliteit-prijs verhouding en de directe beschikbaarheid. Bij de afdeling Beleid en Strategie zijn het veelal bestaande relaties en de personen die de opdracht uitvoeren. De afdeling BOR geeft aan dat juist de prijsstelling een belangrijke overweging is, naast de naamsbekendheid, reputatie en eerdere ervaringen. Voor de afdeling BMO (m.b.t. college) geldt over het algemeen dat de naamsbekendheid, specifieke deskundigheid en de persoon die de opdracht uitvoert overwegingen zijn. De afdeling VTO neemt voornamelijk de naamsbekendheid, prijsstelling, specifieke deskundigheid en ervaring als overwegingen voordat een keuze voor een bepaalde opdrachtnemer wordt gemaakt.

2.5.3. 3^e fase, uitvoering van de opdracht

Als het gaat om de daadwerkelijke uitvoering van de opdracht is voor dit onderzoek gekeken naar de mate van toezicht op de voortgang en kwaliteit. De verschillende afdelingen hanteren voornamelijk het instrument van '(periodiek) overleg' om toezicht te houden op de voortgang en kwaliteit. In 34 cases werd dit instrument toegepast, variërend van het hebben van periodiek overleg, werkoverleg, regelmatige gesprekken en het bijwonen van bouwvergaderingen. In bijlage 2, tabel 10 is een gespecificeerd overzicht van deze 3^e fase weergegeven.

2.5.4. 4^e fase, resultaten en doorwerking

De daadwerkelijke resultaten en doorwerking van de inhuur van derden is ook via vragenlijsten aan de betrokken afdelingen voorgelegd. Daaruit blijkt dat in vrijwel alle cases sprake is van doelen die bereikt zijn. Tevens heeft de inhuur van derden over het algemeen bijgedragen aan de kwaliteit van de interne organisatie en een beter presterende overheid. In een drietal gevallen is door de betreffende afdeling (Beleid en Strategie) aangegeven dat de inhuur nauwelijks heeft bijgedragen aan de vergroting van de kwaliteit van de interne organisatie van de gemeente, maar wel aan een beter presterende overheid. In bijlage 2, tabel 11 is een gespecificeerd overzicht van deze 4^e fase weergegeven.

2.5.5. 5e fase, evaluatie en verantwoording

Voor deze fase is gekeken naar de evaluatie en de rapportage (verantwoording). Uit het onderzoek van de 57 cases blijkt dat naar het oordeel van het merendeel van de ondervraagden de opdracht tot een positief eindoordeel heeft geleid. In een casus (afdeling Samenlevingszaken) was er geen tevredenheid over het verloop van de uitvoering, doordat het college en de raad een verschillend beeld bleken te hebben van het gewenste resultaat. Dat geldt in deze casus ook voor de prijs-kwaliteitverhouding. Een andere casus van deze afdeling werd wel positief beoordeeld inzake het verloop van de uitvoering, maar de prijs was daarbij te hoog en soms waren er problemen met de uitbetaling. Bij de afdeling BMO (college) is bij een van de vier cases een redelijk eindoordeel over het verloop van de uitvoering en de prijs-prestatieverhouding. Bij een andere casus wordt het verloop van de uitvoering als goed beoordeeld, maar wordt de prijs-prestatieverhouding als redelijk beoordeeld. De afdeling Beleid en Strategie geeft aan dat alle cases naar tevredenheid worden beoordeeld, maar dat er bij twee van de acht cases zich inhoudelijke knelpunten hebben voorgedaan. De afdeling Concernstaf is in acht van de tien cases tevreden over de uitvoering en geeft aan dat er zich belangrijke leereffecten hebben voorgedaan (o.a. aansturing financiële functie is gewijzigd, P&C cyclus wordt aangepast). In bijlage 2, tabel 12 is een gespecificeerd overzicht van deze 5^e fase weergegeven.

2.5.6. Criteria inzake beoordelen verzoeken tot inhuur

Tot zover bekend bij de rekenkamercommissie zijn er geen vaste criteria die een rol spelen bij het beoordelen van verzoeken tot inhuur van derden. Zoals uit de beschrijving van de eerste fase van aanbesteding blijkt, zijn de overwegingen veelal divers. Er is echter niet te herleiden welke criteria daarbij een rol hebben gespeeld. De criteria die bij de selectie van de in te huren derden gehanteerd worden, zijn terug te vinden in de nota Aanbestedingsbeleid 2005. Het gaat dan om de volgende criteria:

- fase specificeren, aan welke eisen en wensen (objectief en meetbaar) moet de aanbieder voldoen, selectiecriteria die gehanteerd worden bij selectie aanbieder, gunningscriteriadiat wordt in een bestek (ook wel offerteaanvraag) verwerkt, daarna wordt e.e.a. gepubliceerd om aanbesteding te starten
- fase selecteren (nagaan of men voldoet aan selectie- en gunningscriteria)
- fase contracteren (waarin de algemene inkoopvoorwaarden van toepassing worden verklaard)
- opstellen aanbestedingsdossier (van welke aanbestedingsprocedure wordt een aanbestedingsdossier bijgehouden, een dergelijk dossier bevordert openheid en transparantie van het aanbestedingsbeleid) een aanbestedingsdossier moet de volgende gegevens bevatten:
 - Keuze aanbestedingsvorm
 - Planning
 - Tekst vooraankondiging (*bij Europese aanbestedingen*)
 - Gehanteerde selectiecriteria
 - Notitie gunningscriteria
 - Tekst aankondiging/advertentie (*bij alle Europese en nationale openbare aanbestedingen*)
 - Selectieleidraad (*bij alle Europese en nationale openbare aanbestedingen, met voorselectie*)
 - Lijst gegadigden en inschrijvers (*bij alle Europese en nationale openbare aanbestedingen, met voorselectie*)
 - Selectieprotocol (*bij (Europese) openbare aanbestedingen, met voorselectie*)
 - Afwijzingsbrieven
 - Uitnodigingsbrieven (*bij alle niet-openbare Europese aanbestedingen en alle nationale openbare aanbestedingen met voorselectie en tevens bij onderhandse aanbestedingen*)
 - Kopie bestek/offerteaanvraag
 - Proces verbaal aanbesteding/gunningselectie
 - Evaluatieverslag gunningselectie (*bij alle Europese aanbestedingen en alle nationale openbare aanbestedingen*)
 - Opdrachtbrief
 - Begroting en nacalculatie van de opdracht

2.6. Rechtmatigheid aan de orde gesteld

Om een nadere beantwoording te verkrijgen op de vraag of er sprake is van rechtmatigheid bij de inhuur van derden, is gekeken naar de naleving van de criteria die bij de selectie van de in te huren derden gehanteerd worden. Zoals in de voorgaande paragraaf is gesteld, is er voor de rekenkamercommissie niet te herleiden of er criteria gelden voor het beoordelen van verzoeken tot inhuur van derden. De rekenkamercommissie kan echter wel aan de hand van de ingevulde vragenlijsten nagaan of de criteria inzake de daadwerkelijke inhuur zijn nageleefd. Van de 57 cases is bij 21 cases voor een deel de inhuur van derden vanaf de 1^e t/m 5^e fase (aanbestedingstraject) schriftelijk vastgelegd. In 19 cases is helemaal niets vastgelegd en bij 15 cases is er geen antwoord gegeven. De afdeling BOR heeft in feite bij alle cases de aanbestedingsprocedure schriftelijk vastgelegd. De afdelingen Samenlevingszaken en Beleid en Strategie hebben voor een deel aan deze voorwaarde voldaan. Door de afdeling VTO is voor een groot deel van de cases (zeven van de acht) geen antwoord gegeven. In bijlage 2, tabel 13 is een gespecificeerd overzicht van de rechtmatigheid weergegeven.

2.7. Doelmatig en doeltreffend: analyse van de kosten en baten

In de beoordeling van doelmatigheid en doeltreffendheid wordt een analyse van de kosten en baten gemaakt. Het gaat dan om de beantwoording van de vragen:

Wat is de aard en omvang van de inhuur van derden over het jaar 2005 en 2006? Deelvragen daarbij zijn:

- Wordt er door de gemeente aangestuurd op de meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding bij inhuur van derden?
- Zijn de eindproducten van goede kwaliteit en worden deze door de gemeente benut?
- Leveren externe adviseurs meerwaarde ten opzichte van uitvoering door de gemeente zelf?

De totale kosten van inhuur van derden in de jaren 2005 en 2006 zijn als volgt weer te geven:

Kosten 2005

Inhuur ten laste van vacaturegelden: € 1.722.351,64
Personeel van derden: € 686.677,76
Uitbestede werkzaamheden: € 1.156.011,46
Totale kosten van inhuur van derden: € 3.565.040,86

Kosten 2006

Inhuur ten laste van vacaturegelden: € 2.320.553,57
Personeel van derden: € 1.177.055,15
Uitbestede werkzaamheden: € 1.762.696,08
Adviseurskosten (is sinds 2006 een ECL waar op geboekt kan worden): € 169.855,55
Totale kosten van inhuur van derden: € 5.430.160,35

Uit de beantwoording van de vragenlijsten blijkt dat in vrijwel alle cases sprake is van doelen die bereikt zijn. Tevens heeft de inhuur van derden over het algemeen bijgedragen aan de kwaliteit van de interne organisatie en een beter presterende overheid. In een drietal gevallen is door de betreffende afdeling (Beleid en Strategie) aangegeven dat de inhuur nauwelijks heeft bijgedragen aan de vergroting van de kwaliteit van de interne organisatie van de gemeente, maar wel aan een beter presterende overheid. Het is echter niet te herleiden of er door de gemeente wordt aangestuurd op de meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding bij de inhuur van derden. De eindproducten zijn volgens de afdelingen over het algemeen van goede kwaliteit en leveren een meerwaarde ten opzichte van uitvoering door de gemeente zelf.

2.8. Bevindingen rekenkamercommissie inzake steekproef Biltse praktijk

Omdat de rekenkamercommissie niet alleen wil afgaan op de ambtelijke beantwoording van de vragenlijsten inzake de 57 cases, is er nog een nadere steekproef getrokken waarbij 23 van de 57 cases zijn geselecteerd. Uit de steekproef die de leden van de rekenkamercommissie hebben getrokken, blijkt allereerst dat een aantal dossiers niet beschikbaar is (drie cases) en daarnaast dat de dossiers zeer minimaal zijn. Veelal betreft het alleen een offerte en een overeenkomst van de opdracht. Er kan dus niet goed worden geverifieerd of er bepaalde objectieve selectie- en gunningcriteria zijn opgesteld. Daarmee kan verder ook niet worden nagegaan waarom de inhuur van derden zou hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de interne organisatie en/of een beter presterende overheid. Gezien de aard van de beschikbaar gestelde dossiers heeft de rekenkamercommissie zich gericht op de opdrachtverstrekking en de daarbij geldende afspraken. Uit de steekproef kwam naar voren dat in negen cases sprake was van een bevestiging/overeenkomst m.b.t. algemene leveringsvoorwaarden. Bij twee cases was daar tevens sprake van, maar ging het wel om de leveringsvoorwaarden van de opdrachtnemer. Bij een casus werd er verwezen naar een eerder afgesloten overeenkomst. Inzake de vraag of de opdracht voldoende concreet is om na uitvoering vast te kunnen stellen of de uitvoering conform de opdracht heeft plaatsgevonden, blijkt dat er in vijf gevallen sprake is van een concrete opdracht. In acht gevallen is er echter geen sprake van een concrete omschrijving en in vijf gevallen is het twijfelachtig of de opdrachten voldoende concreet omschreven zijn. Het oordeel van het merendeel van de ondervraagden dat de opdracht tot een positief eindoordeel heeft geleid, is voor de rekenkamercommissie niet te verifiëren. Er is immers voor veel cases niet na te gaan of er van tevoren doelen zijn geformuleerd. De consequentie daarvan is dat er ook niet kan worden nagegaan of het eindoordeel daarop gebaseerd is. Daarnaast blijkt uit een deel van de steekproeven dat er geen heldere doelen zijn geformuleerd, waardoor er in feite ook geen effecten te meten zijn.

Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen

3.1. Inleiding

De geselecteerde cases geven een duidelijk beeld van de inhuur van derden in de gemeente De Bilt. Over de jaren 2005-2006 is voor een bedrag van € 5.816.638,12 in totaliteit ingehuurd. De kosten van de geselecteerde cases m.b.t. inhuur van derden in de jaren 2005-2006 bedragen € 5.190.752,62.

3.2. Conclusies en aanbevelingen

Door de rekenkamercommissie wordt geconcludeerd dat er nauwelijks sprake is van dossiervorming. Gezien de aard van de beschikbaar gestelde dossiers kon de rekenkamercommissie zich met de steekproef alleen richten op de opdrachtverstrekking en de daarbij geldende afspraken, verdere verificatie van gegevens was niet mogelijk. Het veelal ontbreken van dossiers is dan ook direct de belangrijkste conclusie die kan worden getrokken. Deze conclusie is niet nieuw. Zo deed de accountant bij de controle van de jaarrekening 2006 de aanbeveling om een centrale registratie van de contracten te realiseren en procedures ten behoeve van een adequaat contractbeheer aan te scherpen. In maart 2008 meldde het college via een doelmatigheid- en doeltreffendheidonderzoek conform artikel 213a van de Gemeentewet dat de organisatie zelf vaak niet geheel of geheel niet naar de geldende wet- en regelgeving handelt:

Vastgesteld moet worden dat (on)bewust van het beleid wordt afgeweken. Ook ten aanzien van het documenteren en archiveren van de verschillende inkooptrajecten wordt de vastgestelde regelgeving niet gehanteerd waardoor het lastig is om volledig (in)zicht te krijgen in de inkoop van de gemeente. Verder blijkt dat de organisatorische invulling van de inkoop (opzetten van centraal inkoopbureau) nog niet is voltooid.⁵

In de betreffende rapportage worden meerdere aanbevelingen gedaan. Zo wordt ten aanzien van de archivering aanbevolen dat het inkoopbureau een aanbestedingsdossier opstelt en dat (openbare) aanbestedingsdossiers vijf jaar in een dynamisch archief worden aangehouden. In dit dossier moet een toelichting worden opgenomen waarin staat omschreven waarom de gekozen procedure is gevolgd. Het verwijzen naar een geraamd bedrag alleen is onvoldoende. Uit het onderzoek komt ook naar voren dat gunning door onderhandeling regelmatig plaatsvindt, waarbij dat niet altijd met de juiste motivatie gebeurt. Het gaat hierbij in de meeste gevallen om inhuur derden. Zo wordt in veel gevallen bij de inhuur van derden slechts een bureau gevraagd waarmee na onderhandeling zaken wordt gedaan. Als argument voor deze manier van inhuur wordt vaak aangegeven dat het om specifieke kennis van het ingehuurde personeel gaat, terwijl dat niet altijd te onderbouwen is.

De rekenkamercommissie constateert dat de inhuur van derden nauwelijks op de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid is te verifiëren. Uit het onderzoek is niet inzichtelijk geworden of er 'bewust of onbewust is ingehuurd', er zijn geen objectieve criteria geconstateerd en er is nauwelijks sprake van dossiervorming. Juist voor het dagelijks bestuur (cq. het college) is het van belang om inzichtelijk te hebben of er bewust of onbewust wordt ingehuurd. Tevens is het voor een algemeen bestuur (cq. de raad) van belang om de controlerende taak naar behoren te kunnen vervullen.

5. Rapportage conform artikel 213a van de Gemeentewet: 'Doelmatig treffend inkopen', 5 maart 2008

Conclusies

Conclusie I	Bij het inhuren van derden is er nauwelijks sprake van dossiervorming.
Conclusie II	De rekenkamercommissie kan via de steekproef niet nagaan <u>waarom</u> de inhuur van derden zou hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de interne organisatie en/of een beter presterende overheid.
Conclusie III	De rekenkamercommissie kan geen conclusies trekken over een deel van het rechtmatigheidsaspect: het is niet te herleiden of er criteria gelden voor het beoordelen van verzoeken tot inhuur van derden.
Conclusie IV	De aanbestedingsprocedure wordt in veel gevallen niet of deels schriftelijk vastgelegd.

Tabel 2. Conclusies inzake onderzoek inhuur derden De Bilt

Aanbevelingen

Aanbeveling I	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.
Aanbeveling IIa	<p>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. Mogelijk zijn enkele tips en aandachtspunten reeds in de nota aanbestedingsbeleid opgenomen, maar niet helder genoeg verwoord waardoor de lezer er niet altijd op geattendeerd wordt. De betreffende lijst kan worden gebaseerd op de 25 tips en aandachtspunten die door de VNG en SGBO zijn verwoord in Select Openbaar Bestuur, Werken voor de Overheid 2007 (blz. 22-23). Vooral de allereerste fase, het afwegen van wel of niet inhuren van derden, is dan van belang:</p> <p>Wel of niet inhuren</p> <ol style="list-style-type: none"> 26. Beschrijf helder voor welk probleem u een oplossing zoekt 27. Check samen met anderen of onderzoek of advies daarvoor een oplossing kan bieden 28. Bedenk vooraf of de overheidsinstelling wat kan en wil doen met het resultaat 29. Kijk of het echt niet intern kan worden uitgevoerd 30. Als u tot inhuur wilt overgaan: regel voldoende budget <p>Opdracht en offerte</p> <ol style="list-style-type: none"> 31. Stel een duidelijke (probleemstellende) startnotitie op met een afgebakende opdracht 32. Beschrijf daarin een probleem, context, beoogd resultaat en tijdspad 33. Maak helder dat u niet betaalt voor de offerte 34. Geeft u een indicatie van het budget? 35. Vraag referenties, cv's en relevante ervaring van de onderzoekers/adviseurs <p>De aanbesteding</p> <ol style="list-style-type: none"> 36. Check of uw opdracht verplicht Europees moet worden aanbesteed 37. Vraag offertes aan bij drie gespecialiseerde bureaus die ervaring hebben met uw overheidsinstelling 38. Beoordeel offertes op: inzicht, aanpak, ervaring, prijs en een 'goed gevoel' 39. Vraag de beste aanbieder(s) om mondelinge toelichting door de beoogde uitvoerder 40. Leg alle afspraken schriftelijk vast in de opdrachtverlening

	<p>De uitvoering</p> <p>41. Hou als toezichthouder/opdrachtgever gepaste afstand. Dat bevordert de onafhankelijkheid en voortgang</p> <p>42. Zorg voor duidelijke begeleiding en voortgangsbewaking</p> <p>43. Werk met vaste contactpersonen</p> <p>44. Vorm bij grotere opdrachten een slagkrachtige begeleidingscommissie</p> <p>45. Begin, zodra de uitkomsten duidelijk worden, met een implementatie- en communicatieplan</p> <p>Afronding en evaluatie</p> <p>46. Begin vroegtijdig met een implementatieplan, zodat u direct na afronding van het advies/onderzoek aan de slag kunt</p> <p>47. Maak de uitkomsten bekend aan de relevante partijen. Dat voorkomt ook dat de uitkomsten in een la verdwijnen</p> <p>48. Neem de tijd om de inhuur te evalueren</p> <p>49. Spreek af wanneer en hoe de uitvoering wordt geëvalueerd</p> <p>50. Trek lering voor de volgende keer</p>
Aanbeveling IIb	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.
Aanbeveling III	Stel objectieve criteria op voor het beoordelen van verzoeken tot inhuur van derden.
Aanbeveling IV	Het schriftelijk vastleggen van alle fasen inzake de inhuur van derden dient een essentieel onderdeel van de dossiervorming te zijn.

Tabel 3. Aanbevelingen inzake onderzoek inhuur derden De Bilt

Hoofdstuk 4

Reactie college & nawoord rekenkamercommissie

4.1. Inleiding

De rekenkamercommissie heeft het concept rekenkamerrapport op 13 juni 2008 aan het college voor bestuurlijke hoor- en wederhoor aangeboden. Wegens de drukke werkzaamheden vlak voor het zomerreces is het college uiteindelijk pas op 29 augustus in staat gebleken een reactie te formuleren. In dit hoofdstuk wordt de reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen weergegeven.

4.2. Algemene reactie college

In de schriftelijke reactie is door het college per conclusie een toelichting gegeven.

Conclusie I

Bij het inhuren van derden is nauwelijks sprake van dossiervorming.

Reactie college

Wij onderschrijven deze conclusie. Ook wij hebben dat geconstateerd. Vanaf de Najaarsnota 2006 rapporteren wij de raad zo volledig mogelijk over de stand van zaken over de inhuur van derden. Om een volledig beeld van de inhuur van derden te krijgen, hebben wij een aantal maatregelen getroffen. De contracten met partijen worden centraal bewaard en bewaakt door de unit Personeel & Organisatie van onze afdeling Concernstaf. Tevens registreren de ingehuurde medewerkers hun tijd in het centrale tijdregistratiesysteem. Een ander knelpunt dat zich voordoet, is de thans geldende aanbestedingsprocedure. Deze staat vaak in de weg aan snel en adequaat handelen omdat eerst drie offertes gevraagd moeten worden. In de praktijk blijkt dat bedrijven veelal niet bereid zijn om voor een beperkte opdracht een offerte te schrijven (verkoopmacht versus inkoopmacht). Ook komt het voor dat wij niet kunnen wachten op drie offertes omdat een probleem ter wille van de dienstverlening acuut moet worden opgelost. In het kader van de onlangs vastgestelde aanbestedingsprocedure zijn wij van plan te gaan werken met 'preferred suppliers'. Wij kunnen dan binnen de geldende aanbestedingsregels slagvaardig handelen en hebben toch met meerdere partijen te maken zodat marktwerking gewaarborgd blijft.

Conclusie II

De rekenkamercommissie kan via de steekproef niet nagaan waarom de inhuur van derden zou hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de interne organisatie en/of een beter presterende overheid.

Reactie college

Gedurende de onderzochte periode 2005/2006 gold in de gemeente een vacaturestop. In dat verband was een groot aantal functies in de organisatie niet bezet. Om toch de continuïteit van de dienstverlening en de bedrijfsvoering te kunnen waarborgen, was het noodzakelijk om regelmatig capaciteit in te huren. Op dit moment geldt geen vacaturestop meer. Wij moeten echter constateren dat circa 10% van onze formatie structureel niet bezet is als gevolg van vacatures. Los van dit probleem hebben wij te maken met ziekteverzuim. Wij maken telkens de afweging om ofwel in te huren dan wel werkzaamheden in overwerk te laten verrichten. Het kan echter ook voorkomen dat wij besluiten een taak tijdelijk op een lager niveau uit te oefenen. Het is echter telkens weer maatwerk. Regelmatig is het nodig om direct handelend op te treden. In alle gevallen dragen wij er zorg voor dat, al dan niet met inzet van derden, de dienstverlening en de bedrijfsvoering ongestoord doorgang kunnen vinden.

Conclusie III

De rekenkamercommissie kan geen conclusies trekken over een deel van het rechtmatigheidsaspect: het is niet te herleiden of er criteria gelden voor het beoordelen van verzoeken tot inhuur van derden.

Reactie college

De rechtmatigheid waar u op doelt, gaat verder dan de financiële rechtmatigheid, waarop de accountant toetst. De niet-financiële rechtmatigheid hebben wij recent opgepakt. De gemeenteraad heeft de Notitie Misbruik & Oneigenlijk gebruik vastgesteld. Wij hebben de raad aangegeven hoe wij invulling zullen geven aan de uitvoering van deze beleidsnotitie. Wij gaan er van uit dat op deze wijze op adequate wijze invulling wordt gegeven aan de niet-financiële rechtmatigheid.

Conclusie IV

De aanbestedingsprocedure wordt in veel gevallen niet of deels schriftelijk vastgelegd.

Reactie college

Wij verwijzen naar onze reactie bij conclusie I.

4.3. Reactie college op aanbevelingen

Het college geeft aan dat de aanbevelingen in dezelfde lijn liggen als de oplossingen die het college heeft gevonden om de inhuur van derden zo goed als mogelijk te beheersen.

4.4. Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie is zeer content met het feit dat het college de conclusies onderschrijft. Het college geeft verder aan dat de aanbevelingen in eenzelfde lijn liggen als de oplossingen die het college voorstaat. Daarbij constateert de rekenkamercommissie dat er gedurende het gehele onderzoekstraject sprake is geweest van een lange doorlooptijd, onder meer veroorzaakt doordat het aanleveren van gegevens door het college tijd in beslag nam. Gedurende het onderzoekstraject zijn de nodige zaken reeds in beweging gekomen en dat is voor alle betrokkenen winst. De rekenkamercommissie doet echter wel de aanbeveling om over twee jaar een voortgangsonderzoek uit te voeren.