

Rapport rekenkamercommissie
gemeente Smallingerland

Inhuur van derden

Rekenkamercommissie gemeente Smallingerland

Externe leden

E.D.T. Docter RA (voorzitter)

Drs. J. Baltink

Dr. A. Duizendstraat

Mevrouw drs. A. Kranenborg

Raadsleden

Mevrouw M. Said

Drs. J. Groen

Ing. R. Haverkort

Ambtelijk secretaris

Mevrouw J. Faber

Postadres: Postbus 10.000, 9200 HA Drachten

Telefoon: 0512 – 581568

Mail: rekenkamercommissie@smallingerland.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord van de voorzitter	5
1 Doel en opzet van het onderzoek	7
1.1 Aanleiding onderzoek	7
1.2 Centrale vraagstelling en onderzoeksvragen	7
1.3 Reikwijdte onderzoek	8
1.4 Aanpak onderzoek	9
2 Beleid	11
2.1 Beleidskaders en voorschriften	11
2.2 Bevoegdheden	13
2.3 Evaluatie van inkoop- en aanbestedingsbeleid	14
2.4 Informatie aan de Raad m.b.t. beleid inhuur derden	14
3 Uitvoering	15
3.1 Opzet en uitgangspunten inkoop en aanbesteding Smallingerland	15
3.2 Werkwijze inhuur derden	16
3.3 Proces van leverancierskeuze	18
3.4 Eisen aan opdrachtformulering en -verlening	18
3.5 Beheersing proces inkoop en aanbestedingen	19
3.6 Evaluatie van leveranciers/opdrachtnemers	21
3.7 Informatie aan de Raad	22
4 Aard en omvang van inhuur derden	23
4.1 Informatie aan de Raad	23
5 Doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur	25
5.1 Doelmatigheid van de inhuur derden	25
5.2 Doeltreffendheid van de inhuur derden	26
5.3 Beoordeling casussen	26
5.4 Informatie aan de Raad	30
Conclusies en aanbevelingen	31
Bijlagen	37
Bijlage A Onderzoekskader Inhuur derden	39
Bijlage B Literatuurlijst	43
Bijlage C Aard en omvang inhuur	45
Bijlage D Lijst van geïnterviewde functionarissen	57
Bijlage E Aanvraagformulier Frictiefonds	59
Bijlage F Ambtelijk wederhoor plus de reactie daarop namens de rekenkamercommissie	61
Bijlage G Bestuurlijk wederhoor	67
Nawoord rekenkamercommissie	69

Voorwoord van de voorzitter

De rekenkamercommissie (rkc) rapporteert hierbij over het onderzoek naar de "Inhuur van derden" door de gemeente Smallingerland.

Dit onderwerp is gekozen op grond van een inventarisatie onder de raadsleden, rekening houdend met de criteria die zijn opgenomen in de werkwijze van de rkc. Het onderzoek is uitgevoerd door bureau Conquaestor.

Het onderzoek strekt zich uit tot de volgende vormen van inhuur:

- inhuur van specialistische deskundigheid;
- inhuur van personeel zoals uitzendkrachten, detachering, interimmanagement e.d.);
- onderzoeks- en adviesopdrachten.

Er is in het onderzoek derhalve geen aandacht besteed aan:

- de uitbestede werkzaamheden/diensten zoals facilitaire diensten, catering, schoonmaken, beveiliging, groenonderhoud en onderhoud computersystemen;
- de inhuur van derden via verbonden partijen (samenwerkingsverbanden e.d.);
- de inzet van stagiaires.

Het onderzoek omvat geen benchmark van cijfers met andere gemeenten. De reden hiervoor ligt met name in de lastige vergelijkbaarheid van gemeenten, onder andere door verschillende definities van inhuur.

Het conceptrapport is aangepast op grond van ambtelijk wederhoor. De ambtelijke en bestuurlijke commentaren zijn integraal in het rapport opgenomen.

De aanbevelingen betreffen voornamelijk de positionering van de raad in zijn kaderstellende en controlerende taak (beleidskaders en informatiebehoefte), en het verband tussen inhuur derden en het strategisch personeelsbeleid.

Het college wordt geadviseerd aandacht te besteden aan periodieke evaluatie van de inhuur derden en aan enige verbetering van het beheersproces.

De rekenkamercommissie is zich er van bewust dat het rapport niet geheel aan de verwachtingen van de raad voldoet, zoals in het gesprek tussen het onderzoeksbureau en een delegatie van de raad destijds ook al is gemeld. Tijdens het onderzoek is namelijk gebleken dat bepaalde gegevens niet centraal worden geadmistreerd. Het gaat daarbij met name om informatie per opdrachtnemer omtrent het volume, de kosten en de aard van de inhuur van derden. Desondanks heeft de rkc besloten door te gaan met het onderzoek en het nu voorliggende rapport aan te bieden. De raad krijgt dan in ieder geval inzicht in de wél centraal geregistreerde gegevens .

Voor het verkrijgen van informatie per opdrachtnemer is nader onderzoek nodig van de gemeentelijke administratie op crediteureniveau. Zonodig is de rkc bereid tot het uitvoeren van een dergelijk onderzoek.

De doorlooptijd van het onderzoek is aanmerkelijk langer geworden dan gepland, mede als gevolg van de raadsverkiezingen, de daaropvolgende college-onderhandelingen en de vakantieperiode.

Tenslotte bedankt de rkc alle betrokkenen voor hun medewerking bij de uitvoering van het onderzoek.

Namens de rekenkamercommissie,

E.D.T. Docter RA,
voorzitter

1 Doel en opzet van het onderzoek

1.1 Aanleiding onderzoek

De rekenkamercommissie van de gemeente Smallingerland wil de Raad inzicht verschaffen in de omvang en kosten die samenhangen met de inhuur van derden. Tevens wil de rekenkamercommissie vaststellen of de regels en procedures voldoen en, voor zover mogelijk, beoordelen of deze worden nageleefd. Het zijn deze regels en procedures, de implementatie daarvan in de organisatie en het gebruik en naleving daarvan door de medewerkers die de Gemeenteraad het vertrouwen moeten geven dat inschakeling van derden alleen dan plaatsvindt wanneer dat noodzakelijk is, daarmee bereikt wordt wat beoogd werd, tegen zo laag mogelijke kosten en in overeenstemming met wet- en regelgeving.

1.2 Centrale vraagstelling en onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling is door de rekenkamercommissie als volgt gedefinieerd:

- *Op welke wijze wordt binnen de gemeente Smallingerland omgegaan met inhuur van derden?*
- *Is deze wijze van inhuur doelmatig en doeltreffend?*
- *En op welke wijze wordt de Raad over de inhuur van derden geïnformeerd?*

De bijbehorende onderzoeksvragen zijn in onderstaand kader weergegeven.

Onderzoeksvragen rekenkameronderzoek inhuur derden

Beleid

1. Welke beleidskaders en uitvoeringsvoorschriften zijn er met betrekking tot de inhuur van derden geformuleerd?
2. Wordt het inhuurbeleid geëvalueerd en zo ja, met welke frequentie en leidt dat ook tot bijstelling van het beleid?
3. Welke rollen onderscheidt dit kader voor de Raad, College en ambtelijke organisatie?

Uitvoering

4. Op welke wijze vindt inhuur van derden plaats binnen de gemeente Smallingerland?
5. Vindt de procedure om te komen tot een "leverancierskeuze" plaats conform de beleidsregels?
6. Welke eisen worden gesteld aan de opdrachtverlening en –formulering en wordt daar naar gehandeld?
7. Zijn er voorschriften inzake het opstellen van inhuurdossiers?

Volume en aard van de inhuur

8. Wat is de omvang van de inhuur van derden in de jaren 2007 en 2008?
9. Wat is de aard van de inhuur?
10. Ten laste van welke budgetten zijn de kosten van de inhuur van externen gekomen?

Doelmatigheid & Doeltreffendheid van de inhuur

11. Is de inhuur doelmatig uitgevoerd in 2007 en 2008?
12. Is de inhuur doeltreffend uitgevoerd in 2007 en 2008?
13. Welk deel van het beleidsondersteunend onderzoek leidt tot belangrijke wijzigingen van het beleid of het beleidsvoornemen? (schatting)
14. Heeft de inzet van derden tot het beoogde resultaat/effect geleid?
Score per inzet (schatting respondent) & totale inhuur per jaar:

Informatie aan de Raad

15. Hoe wordt de Raad over de inzet van derden geïnformeerd?
16. Hoe vindt de verslaglegging en verantwoording van de inhuur van externen plaats?

1.3 Reikwijdte onderzoek

1.3.1 Definitie onderzoek

Het begrip **inhuur van derden** wordt in dit onderzoek als volgt gedefinieerd:

Inhuur van derden door de gemeente Smallingerland betreft het gebruik maken van de arbeid en/of diensten van rechtspersonen en natuurlijke personen zonder dat hier een arbeidsovereenkomst tussen de gemeente en de rechts- of natuurlijke persoon aan ten grondslag ligt.

Het begrip **doeltreffendheid** heeft betrekking op de mate waarin het vooraf concreet bepaalde gewenste resultaat van de inhuur ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Om hierover in dit onderzoek een oordeel uit te kunnen spreken wordt gekeken naar de fases van behoeftestelling, de uitvoering en naar de interne (tussen)evaluatie van de inhuur. Het resultaat van de inhuur valt buiten de scope van het onderzoek.

Het begrip **doelmatigheid** heeft betrekking op de prijs/kwaliteit verhouding van de externe inhuur. Het gaat erom de gewenste resultaten tegen een zo gunstig mogelijke prijs te realiseren. Om hierover een oordeel uit te kunnen spreken, wordt gekeken naar de verwervingsfase, uitvoeringsfase en (deels) naar de interne (tussen)evaluatie van de inschakeling van derden.

1.3.2 Reikwijdte onderzoek

De definitie (zie paragraaf 1.3.1) 'inhuur derden' omvat in dit onderzoek de volgende vormen van inhuur:

- Inhuur van specialistische deskundigheid (denk aan de accountant, projectleiders, milieudeskundigheid, etc);
- Inhuur van personeel (denk aan detachering, uitzendkrachten, interim-management, etc);
- Onderzoeks- en adviesopdrachten.

De definitie omvat niet:

- De uitbestede werkzaamheden/diensten zoals facilitaire dienst, catering, schoonmaken, beveiliging, groen en onderhoud computersystemen;
- De inhuur van derden via verbonden partijen (samenwerkingsverbanden e.d.);
- De inzet van stagiaires.

Het onderzoek heeft betrekking op de jaren 2007 en 2008. In het onderzoek is gebruik gemaakt van de financiële gegevens zoals aangeleverd door de gemeente Smallingerland. Hierbij gaat het om een uitdraai uit de administratie die op het niveau van de programma's en beleidsproducten (op basis van

het grootboek) weergeeft welke bedragen aan inhuur van derden zijn besteed. In de ontvangen overzichten (zie bijlage C) is niet aangegeven om welk type dienstverlening het gaat, welke opdrachtnemer het betreft en het bedrag waarvoor bij de betreffende opdrachtnemer diensten/activiteiten zijn ingehuurd. Deze informatie wordt niet (centraal) op deze wijze binnen de gemeente geadministreerd. Overigens is een dergelijke analyse wel te maken, echter daarvoor is een nader onderzoek van de gemeentelijke administratie op crediteureniveau vereist. In dat geval dienen alle contracten met externe dienstverleners te worden opgevraagd en/of een overzicht van alle crediteuren van de gemeente Smallingerland. Dit valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

1.4 Aanpak onderzoek

Als eerste is het onderzoekskader geformuleerd (zie bijlage A). Dit kader dient voor de beantwoording van de centrale vraagstelling van het onderzoek. Daarna heeft de dataverzameling voor dit onderzoek op twee manieren plaatsgevonden:

A. Dossieronderzoek

In het kader van het onderzoek zijn de meest relevante documenten gericht op het beantwoorden van de onderzoeksvragen bestudeerd (zie literatuurlijst, bijlage B). Binnen het dossieronderzoek valt ook het doorlichten van 3 casussen, namelijk Kooyenga, Oranjewoud en project Cultuur Clustering.

B. Interviews

Naast dossieronderzoek is door middel van interviews gezien hoe de praktijk van het inhuur van derden in de gemeente Smallingerland daadwerkelijk verloopt en welke actoren hierbij betrokken zijn geweest. Hiervoor zijn interviews gehouden met betrokken ambtenaren en een wethouder. Ook is er een gesprek met een delegatie van de Raad geweest. Het opgestelde onderzoekskader heeft als leidraad gediend voor de inhoud van de te voeren gesprekken. Van elk gesprek is een kort gespreksverslag gemaakt. Alle gespreksverslagen zijn door de respondenten geaccordeerd. Een overzicht van de respondenten is bijgevoegd in bijlage D.

2 Beleid

Dit hoofdstuk geeft aan welke beleidskaders en voorschriften in de gemeente Smallingerland zijn opgesteld die gehanteerd worden bij de inhuur van derden. Aangezien de gemeente Smallingerland **geen specifiek beleid** heeft ten aanzien van inhuur derden conform de onderzoeksdefinitie in paragraaf 1.3 wordt in dit hoofdstuk het **overkoepelende beleidskader** -het proces van inkoop en/of een aanbesteding van diensten, werken en leveringen- beschreven. Verder wordt gekeken naar de periodiek evaluatie van het beleid ten aanzien van inkoop en/of aanbestedingen van diensten, werken en leveringen.

2.1 Beleidskaders en voorschriften

Bij het aanbesteden van opdrachten aan derden hanteert de gemeente Smallingerland een aantal beleidskaders en uitvoeringsvoorschriften. Hierbij gaat het om:

1. Nota Inkoop en Aanbesteden;
2. Gemeentelijke inkoopvoorwaarden;
3. Richtlijn integriteit, juni 2000;
4. Nota Rechtmatigheid aankoop werken, leveringen en diensten gemeente Smallingerland, juli 2008;
5. Mandaat Statuut gemeente Smallingerland;
6. Werkinstructie Inkoop en Aanbesteden.

2.1.1 Nota Inkoop en Aanbesteden

Dit is de uitwerking van het aanbestedingsbeleid zoals dat eind 2006 door het College is geactualiseerd. De nota is vastgesteld door het College op 12 februari 2007. De centrale doelstellingen die de gemeente Smallingerland nastreeft bij het aanbesteden van opdrachten staan hierin beschreven en zijn¹:

- Naleven van wet- en regelgeving op het gebied van aanbesteden;
- Waarborgen van integriteit bij aanbesteden zowel intern als extern;
- Transparantie met betrekking tot de interne werkwijze;
- Bevorderen van economisch aanbesteden;
- Verantwoording van gevolgde aanbestedingsprocedures.

Verder zijn de onderstaande richtlijnen uit deze nota van toepassing bij inhuur van derden.

Richtlijnen inhuur derden: (bron: Nota Inkoop en Aanbesteden, januari 2007)

- De keuze voor de wijze van aanbesteden wordt mede bepaald door Europese regelgeving. Waar dat van toepassing is zullen Europese aanbestedingsprocedures en Publiek Private Samenwerking (PPS constructies) altijd door een externe adviseur worden begeleid of tenminste worden voorzien van een "legal opinion" van een externe deskundige om daarmee een rechtsgeldige procedure te waarborgen.
- Gemeentelijke aanbestedingen kunnen zowel voor leveringen/ diensten als voor werken enkelvoudig onderhands worden gegund tot een bedrag van € 30.000.
- Diensten/ leveringen tot € 100.000 en Werken tot € 1 miljoen worden als regel meervoudig onderhands aanbesteed. Daarboven wordt een openbare aanbestedingsprocedure gevolgd.
Het College van B&W is bevoegd hier van af te wijken.
- Bij onderhandse- en meervoudig Onderhandse aanbestedingen hanteert de gemeente een beleid om zoveel mogelijk lokaal- en regionaal gevestigde bedrijven uit te nodigen.
- De gemeente kan nadere voorwaarden stellen met betrekking tot de inschakeling van werkzoekenden of

¹ Nota Inkoop en Aanbesteden, januari 2007

werknemers in het kader van de Sociale Werkvoorziening.

- Bij de gunning blijft de keuze voor de economisch meest voordelige aanbieder c.q. de marktconformiteit van de aanbieder in alle gevallen leidend.
- Verantwoording van gevolgde aanbestedingsprocedures.

Binnen het aanbesteding/inkoopproces onderscheidt de gemeente Smallingerland vier vormen van marktbenadering. Afhankelijk van de omvang van de inkoop (het bedrag in euro's) wordt voor een van deze procedures gekozen. De vier vormen zijn:

1. *Enkelvoudig onderhands aanbesteden*. Dit houdt in dat er geen sprake is van concurrentie tussen leveranciers en dat de gunning direct aan een voorkeurspartij kan plaatsvinden.
2. *Meervoudig onderhands aanbesteden*: Hierbij is er sprake van beperkte concurrentie tussen een beperkt aantal (minimaal 3) zelfgekozen leveranciers.
3. *Openbaar aanbesteden*: De gemeente plaatst nationaal een aankondiging voor een opdracht en er is sprake van vrije concurrentie tussen alle leveranciers uit het land.
4. *Europees aanbesteden*: De gemeente plaatst op Europees niveau een aankondiging voor een opdracht. Er is vrije concurrentie tussen alle Europese aanbieders. Hiervoor gelden de wettelijke drempelbedragen en voorschriften Besluit Aanbestedingsregels Overheidsopdrachten (BAO).

Deze vier vormen zijn formeel de type van inkoopprocessen die voor alle inhuur derden van toepassing zijn en waarop de rechtmatigheid van de inkoop wordt getoetst. In de praktijk betekent toepassing van de Europese aanbestedingsregels dat - voordat een gemeente een contract sluit met een ondernemer voor de uitvoering van (bouw)werken, voor levering van producten of voor dienstverlening - moet worden nagegaan of de waarde van de opdracht het Europese drempelbedrag haalt. Indien dat het geval is, dan moet een Europese aanbesteding worden uitgeschreven. Indien het drempelbedrag niet wordt gehaald dan mag de gemeente werken conform haar eigen richtlijn en kiezen tussen de andere drie vormen van inkoop.

De drempelbedragen voor Europees aanbesteden worden vastgesteld bij EG-Verordening door de Europese Commissie. In de onderstaande tabel staat weergegeven welke drempelbedragen geldig waren in de onderzoeksperiode 2007 en 2008 (bron: Besluit Aanbestedingsregels Overheidsopdrachten). De bedragen zijn exclusief BTW.

Type inkoop	Drempelbedragen 2007	Drempelbedragen 2008
Werken	€ 5.278.000	€ 5.150.000,-
Leveringen	€ 211.000	€ 206.000,-
Diensten	€ 211.000	€ 206.000,-

Tabel 2.1: Type inkoop en bijbehorend drempelbedrag Europese aanbestedingen geldend voor decentrale overheden in de jaren 2007 en 2008 (bron: Besluit Aanbestedingsregels Overheidsopdrachten)

2.1.2 Gemeentelijke inkoopvoorwaarden

De gemeentelijke inkoopvoorwaarden geven de condities weer op basis waarvan de gemeente zaken doet met een derde partij. In dit document zijn zaken geregeld als: tussentijdse beoordeling, intellectueel eigendom, ontbinding verzekering en dergelijke. De gemeentelijke inkoopvoorwaarden zijn als bijlage bij de nota Inkoop en aanbesteding gevoegd. Deze zijn vastgesteld bij besluit van Burgemeester en Wethouders van 10 april 2006 en gedeponneerd 19 april 2006 onder nummer 3421 bij de Kamer van Koophandel Friesland.

2.1.3 Richtlijn Integriteit

De richtlijn Integriteit is een uitwerking van kaders en normen voor het integer handelen van ambtenaren die betrokken zijn bij inkoop en aanbestedingen. Dit is een bijlage bij de nota Inkoop en Aanbesteden 2007 en vastgesteld door College op 12 februari 2007.

2.1.4 Nota Rechtmatigheid aankoop werken, leveringen en diensten

De nota Rechtmatigheid aankoop werken, leveringen en diensten gemeente Smallingerland is een nota waarin is vastgelegd welke aanpak dient te worden gevolgd om te komen tot financiële rechtmatigheid bij de inkoop van werken, leveringen en diensten. Het onderscheid met de nota Inkoop en Aanbesteden is dat de nota Rechtmatigheid zich vooral op de financiële rechtmatigheid richt, met als uiteindelijke doel een goedkeurende verklaring van de externe accountant. De nota is in juli 2008 vastgesteld in het College en ter kennis van de Raad gebracht in september 2008).

2.1.5 Mandaat Statuut gemeente Smallingerland

In het Mandaat Statuut Gemeente Smallingerland 2002 wordt geregeld tot hoever de bevoegdheden reiken van de diverse functionarissen die betrokken zijn bij de inkoop en aanbesteding van diensten, leveringen en werken. Het Mandaat Statuut geeft een invulling van de bevoegdheden op basis van budgetverantwoordelijkheid en dus voor inkopen / aanbestedingen binnen beschikbaar gestelde budgetten (vastgesteld door het College op 29 januari 2002)².

2.1.6 Werkinstructie Inkoop en Aanbesteden

Een werkinstructie inkoop en aanbesteden bestaat niet (meer) binnen de gemeente Smallingerland. In het managementsysteem van ISO gecertificeerde afdelingen, is het onderdeel "inkoop" opgenomen in de hoofdstructuur van de processen. Het inkoopproces onder de Europese drempel is verder niet specifiek beschreven. De reden hiertoe is dat in 2005 is besloten om die processen niet verder uit te werken en daarvoor in de plaats te werken aan documenten ten behoeve van de gehele organisatie. Die documenten zijn hiervoor genoemd en vormen het kader waarbinnen wordt aanbesteed en ingekocht. Hierbij geldt dat de uitvoering dient te geschieden met inachtneming van de budgetregels en het mandaatstatuut.

2.2 Bevoegdheden

In de nota Inkoop en Aanbesteden zijn de bevoegdheden ten aanzien van inkoop en aanbesteden beschreven. Ten aanzien van aanbesteding en inhuur kunnen de volgende rollen en bevoegdheden worden vastgesteld:

2.2.1 Bestuurlijk

Het College beoordeelt (onder meer) via de Aanbestedingskalender (deze wordt sinds 2008 opgesteld en geeft een overzicht van alle aanbestedingen gemeentebreed, zie ook paragraaf 3.5.3) de wijze van aanbesteden, het resultaat van inkopen / aanbestedingen en het gemotiveerd afwijken van het vastgestelde Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Twee keer per jaar, in juni en december, wordt de aanbestedingskalender aan de Raad ter informatie voorgelegd.

2.2.2 Functioneel

De afdelingshoofden zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding, het toezicht en de uitvoering van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Smallingerland. Het statuut Delegatie en mandaat geeft een invulling van de bevoegdheden op basis van budgetverantwoordelijkheid en dus voor inkopen

² Inmiddels is er een recenter mandaat statuut in werking getreden. Dit was ten tijde van het onderzoek niet bekend.

/aanbestedingen binnen door de Raad beschikbaar gestelde budgetten middels de programmabegroting. De tekenbevoegdheid kan gedelegeerd zijn van het afdelingshoofd naar een coördinator conform het mandaatreglement. De delegatiebesluiten met betrekking tot tekenbevoegdheden zijn bekend bij de afdeling Financiën Bedrijfsvoering en Informatievoorziening (FBI). Budgetoverschrijdingen moeten door het College goedgekeurd worden.

2.2.3 Externe ondersteuning

In de Nota Inkoop en Aanbesteden wordt bepaald dat Europese aanbestedingsprocedures en Publiek Private Samenwerking (de zogenaamde PPS constructies) altijd worden voorbereid en/of begeleid door een externe deskundige of tenminste worden voorzien van een "legal opinion" opgesteld door een externe. Dit heeft als doel dat de bestekken, offerteaanvragen, publicaties en de gehanteerde procedures conform de geldende wet- en regelgeving zijn en daarmee rechtmatig worden uitgevoerd³.

2.3 Evaluatie van inkoop- en aanbestedingsbeleid

Niet aangetroffen is een vorm van periodieke evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Ook een (vaste) periodieke evaluatie van het beleid met betrekking tot de inhuur van derden door de Raad is niet aangetroffen.

2.4 Informatie aan de Raad m.b.t. beleid inhuur derden

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al vermeld heeft de gemeente geen specifieke beleidskaders voor de inhuur derden conform de onderzoeksdefinitie. De Raad wordt dus ook niet geïnformeerd over het beleid met betrekking tot inhuur van o.a. de specialistische deskundigheid. De Raad wordt wel geïnformeerd over het inkoop- en aanbestedingsbeleid waaronder de inhuur valt.

Het College heeft het aanbestedingsbeleid vastgesteld in de vorm van de Nota Inkoop en Aanbesteden. Deze nota is ter informatie aan de Raad gestuurd. Het College is zelf bevoegd inkoop en aanbestedingbeleid vast te stellen.

De Raad toetst het aanbestedingsbeleid met name door de rechtmatigheidscontroles welke in opdracht van de Raad worden uitgevoerd. Hierover wordt de Raad eenmaal per jaar geïnformeerd (zie ook hoofdstuk 3) door de externe accountant en wel bij de jaarrekening. De accountant steunt daarbij voor een deel op de "internal audits". Het toetsingskader voor de rechtmatigheid (Nota Rechtmatigheid aankoop werken, leveringen en diensten, juli 2008) is eveneens ter kennis van de Raad gebracht.

³ Zie ook Nota Rechtmatigheid aankoop werken, leveringen en diensten, juli 2008

3 Uitvoering

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de inkoop en aanbesteding met betrekking tot de inhuur van derden bij de gemeente Smallingerland plaatsvindt vanaf het initiatief tot inhuur tot en met de evaluatie van de inhuur. Hierbij wordt ingegaan op:

- De opzet en uitgangspunten van/bij inkoop en aanbesteding;
- De werkwijze bij inhuur;
- Het proces van leverancierskeuze;
- Eisen aan opdrachtformulering en –verlening;
- De beheersing van het inkoop- en aanbestedingsproces;
- Het evaluatieproces van inkoop.

3.1 Opzet en uitgangspunten inkoop en aanbesteding Smallingerland

Inkopen en aanbesteden zijn gedecentraliseerde verantwoordelijkheden bij de gemeente Smallingerland. Dat wil zeggen dat de gemeentelijke afdelingen zelf verantwoordelijk zijn voor de afdelingsspecifieke inkoop. Dit geldt eveneens voor de inhuur van derden conform de onderzoeksdefinitie. Bij de afdelingen zit namelijk de expertise met betrekking tot specifieke inhuur van derden ten behoeve van de realisatie van programma's en beleidsproducten. Er is dus geen sprake van een centrale gemeentebrede regie op de inhuur van derden met betrekking tot de uitvoering van de reguliere programma's en beleidsproducten.

De afdelingen kunnen ook inkopen voor de gehele gemeente (bijvoorbeeld automatiseringsapparatuur en artikelen door de afdeling ICT en rollend materieel door de afdeling Regon). Afdelingsoverstijgende inkoop vindt al naar gelang het product dus op meerdere plekken in de organisatie plaats.

Afdelingsoverstijgende inkoop dient echter wel centraal te worden gecoördineerd. Bureau Inkoop speelt hierbij in toenemende mate een rol. Hierbij gaat het dan met name om de aankoop van goederen en diensten waarvan de gehele organisatie gebruik maakt, zoals kantoormeubilair, automatiseringsapparatuur en schoonmaakdiensten. In de nota Inkoop en aanbesteden van 2007 staat het als volgt beschreven:

'De inkoopfunctie binnen de gemeente Smallingerland is gedecentraliseerd van opzet. De gemeentelijke afdelingen zijn zelfstandig verantwoordelijk voor de afdelingsspecifieke inkoop. De afdelingsoverstijgende inkoop wordt centraal gecoördineerd en (deels) uitgevoerd. Het gaat hierbij voornamelijk om de aankoop van goederen of diensten waarvan binnen de gehele organisatie gebruik wordt gemaakt zoals bijvoorbeeld kantoormeubilair, automatiseringsapparatuur, bureaubenodigheden en schoonmaakdiensten.'

Bureau Inkoop is ondergebracht bij de afdeling Interne Zaken en bestaat uit 1 fte (1 inkoopfunctionaris). Deze functionaris heeft vooral een faciliterende rol (kennis en proces) door ondersteuning van afdelingen bij inkoop en aanbestedingen. Verder stelt het bureau het aanbestedingsreglement op. Het bureau Inkoop heeft geen oordeel over de meest efficiënte wijze van inhuur. Daar zijn de afzonderlijke afdelingen zelf verantwoordelijk voor.

3.2 Werkwijze inhuur derden

Binnen de gemeente Smallingerland vindt inhuur van derden op drie manieren plaats, te weten:

1. In het kader van de reguliere programma's/beleidsproducten;
2. In het kader van het Frictiefonds;
3. In het kader van specifieke projecten;

In beginsel zijn dit gescheiden trajecten. Geen "en/en" maar "of". Hooguit het Frictiefonds is aanvullend, afhankelijk van de aard van het verzoek van de afdeling. Bijvoorbeeld de uitval van een eigen projectleider in een groot project.

3.2.1 Ter uitvoering van reguliere programma's/beleidsproducten.

Voor de realisatie van een programma wordt een budget vastgesteld dat hieraan moet/mag worden uitgegeven. Het programmabudget wordt in de reguliere begrotingscyclus door de Raad vastgesteld. Programma's zijn opgebouwd uit beleidsproducten en die zijn weer onderverdeeld in beheersproducten. Budgetautorisatie vindt plaats op het niveau van de beheersproducten. Indien inhuur van derden plaatsvindt worden de kosten hiervoor verantwoord onder het betreffende programma gekoppeld aan een beleids- of beheersproduct. Het gaat hier om de inhuur van derden, diensten en werken voor werk conform de begrotingsafspraken. Voorbeelden van inhuur zijn het budget voor het onderhoud van wegen waarvoor bouwbedrijven worden ingehuurd (inhuur werken), de reinigingsdienst (inhuur flexibele arbeidskrachten voor het ophalen van afval), het maken van bestekken (inhuur specialistische kennis) en regulier onderhoudswerk waarvoor externe uitvoerders worden gecontracteerd.

De afdelingshoofden bewaken deze budgetten en dienen te overleggen met de Portefeuillehouder (het College) bij (dreigende) overschrijdingen. Indien een aanvullend budget moet worden aangevraagd zal dit op voordracht van het College aan de Raad moeten worden voorgelegd.

De afdelingshoofden zijn naast de financiële verantwoording eveneens verantwoordelijk voor een doelmatige en doeltreffende inhuur van derden, diensten en werken voor de uitvoering van de reguliere programma's en beleidsproducten, conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Smallingerland. In het mandaatstatuut van 2002⁴⁾ staat dat alle budgethouders gemachtigd zijn tot het verlenen van opdrachten voor uit te voeren werken of aan te schaffen goederen en dergelijke op basis van bestelbonnen passend binnen het budget tot een bedrag van €2500,-.

3.2.2 Inhuur derden in het kader van het Frictiefonds.

Het Frictiebudget is een fonds waaruit de tijdelijke inhuur van derden wordt gefinancierd die noodzakelijk is vanwege:

- vervanging wegens (langdurige) ziekteverzuim;
- het ontstaan van een frictie op een afdeling door openstaande vacature(s) en de opvang van (tijdelijke) piekwerkzaamheden door seizoensperiodes (bijvoorbeeld mei/juni op Burgerzaken) en nieuwe wet- en regelgeving; Met betrekking tot openstaande en moeilijk vervulbare vacatures gaat het met name om functies als ICT deskundigen, Financieel specialisten (momenteel deels ingevuld door detachering vanuit de provincie) en ervaren projectleiders;
- overige redenen voor tijdelijke vervanging van medewerkers die onderdeel uitmaken van de vaste formatie.

⁴⁾ Inmiddels is er een recenter mandaatstatuut in werking getreden (december 2009). Dit was ten tijde van het onderzoek niet bekend.

Een aanvraag voor het Fricatiefonds komt van de afdelingshoofden. Een besluit voor toekenning van de aanvraag wordt genomen door de Directie. Bij toestemming van de Directie wordt tevens het beschikbare budget voor inhuur van derden (detachering) vastgesteld. De afdelingshoofden zijn zelf verantwoordelijk om een doeltreffende en doelmatige inhuur van derden binnen het door de Directie toegekende budget te realiseren. Ook hierbij gelden de kaders van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De Raad stelt een maximum aan het frictiefonds per boekjaar.

Voor een aanvraag vanuit het Fricatiefonds is een digitaal formulier beschikbaar (zie bijlage E). Wekelijks worden de aanvragen omtrent het Fricatiefonds door het directieteam besproken, waarbij gekeken wordt naar nut en noodzaak van de inhuur en mogelijke andere oplossingen. Een financieel overzicht van de uitgaven wordt elke drie maanden besproken met het oog op de noodzaak binnen het budget te blijven.

De voeding van het Fricatiefonds vindt plaats door een structurele voeding (beginstand van c.a.3 ton euro) bestaande uit arbeidsvoorwaardengelden inclusief eigenrisicodragerschap WAO, USZO uitkering ziektewet en toevoegingen aan het gemeentefonds voor ouderschapsverlof e.d. Daarnaast worden de loonkosten die ontstaan door de vrijval van vacatures in het fonds gestort. Aan het eind van het jaar wordt niet het volledige restant verrekend met de algemeen reserve. Afrekening vindt plaats voorafgaand aan het opstellen van de jaarrekening.

Opmerking: De afdeling Sociale Zaken heeft vanwege de omvang van deze afdeling (c.a. 80 fte) een eigen Fricatiefonds dat wordt beheerd door een senior medewerker van deze afdeling. Bovendien heeft deze dienst 1 fte boven formatief om in de voorkomende gevallen snel vervanging te kunnen bieden. De eindafrekening van dit Fricatiefonds wordt verwerkt in de eindafrekening van het organisatiebrede Fricatiefonds. Tussentijds vindt door de Directie afstemming met het verantwoordelijke afdelingshoofd plaats om overschrijdingen te voorkomen.

3.2.3 Inhuur derden voor specifieke projecten

Tenslotte vindt inhuur van derden plaats bij specifieke, veelal afdelingsoverstijgende, projecten. Dergelijke (grote) projecten worden uitgevoerd door middel van een projectgroep, waarvoor een specifieke onderzoeksopdracht (doel, planning, risico's, budget) wordt geformuleerd. Deze wordt ter goedkeuring voorgelegd aan het College. Het projectbudget wordt dus aangevraagd aan en toegekend door het College. Uit het goedgekeurde projectbudget kan vervolgens inhuur van derden plaatsvinden. Hierbij gaat het meestal om de inhuur van expertise voor specifieke opdrachten/projecten waarbij kennis en vaardigheden noodzakelijk zijn die binnen de gemeentelijke organisatie niet beschikbaar zijn.

Offertes worden conform mandaat- en aanbestedingsreglement opgevraagd. Het besluit tot inhuur van een bureau/dienst/derde wordt genomen in het College. Voorafgaand aan de toekenning van een specifiek projectbudget kijkt de afdeling Financiën Bedrijfsvoering en Informatievoorziening (FBI) mee. Door deze afdeling wordt een toets op het aanbestedings- en inkoopbeleid gedaan met een vermelding van de wijze waarop de inhuur dient te worden aanbesteed. Deze toets maakt onderdeel uit van een advies richting College, waarbij wordt geadviseerd budgetten toe te kennen.

Bij afdelingsoverstijgende projecten is het College opdrachtgever en een van de afdelingsmanagers opdrachtnemer. Het afdelingshoofd wijst een projectcoördinator aan. Deze hoeft niet van zijn eigen afdeling te zijn. De projectcoördinator is verantwoordelijk voor de vorming van een team en doet hiertoe een voorstel aan de afdelingsmanagers. Deze geven toestemming. Eén keer per maand in het overleg met de afdelingsmanagers worden de nieuwe projecten toebedeeld aan de afdelingen.

Eén keer per half jaar wordt door de Directie over de voortgang van alle lopende projecten binnen de gemeente Smallingerland gerapporteerd aan het College. Portefeuillehouders worden frequent geïnformeerd door de afdelingshoofden.

3.3 Proces van leverancierskeuze

Bij de leverancierskeuze voor de inhuur van derden dient men zich binnen de gemeente Smallingerland te houden aan de uitgangspunten van het leveranciersbeleid zoals beschreven in de Nota Inkoop en Aanbesteden. Het leveranciersbeleid kent de volgende punten:

- Lokale leveranciers hebben de voorkeur mits zij marktconform werken: hierbij is het noodzakelijk dat voor alle deelnemers aan de procedure de geschiktheid op gelijke wijze is vastgesteld en zij eveneens allen onder dezelfde voorwaarden meedingen;
- Evaluatie van doorlopende contracten gebeurt in beginsel na maximaal 4 jaar waarna opnieuw wordt aanbesteed / gegund;
- Contractbeheer vindt systematisch plaats zodat contracten tijdig kunnen worden geëvalueerd;
- Producten / diensten worden waar mogelijk gebundeld en ondergebracht bij één leverancier;
- Per aanbesteding wordt beoordeeld of het inzetten van werkzoekenden door het benutten van het cliëntenbestand van Sociale Zaken zinvol kan zijn;
- In dat geval in de aanbesteding aangeven dat de opdrachtnemer bereid moet zijn met de gemeente samen te kijken naar de mogelijkheid om lokale werkzoekenden bij deze opdracht, dan wel in meer structurele zin, te betrekken;
- Standaard wordt bij opdrachten van enige omvang vastgelegd dat partijen zich verbinden binnen de periode van twee jaar na beëindiging van de opdracht / het project - anders dan in overeenstemming met elkaar - geen personen betrokken bij de uitvoering van de opdracht / het project in dienst te nemen of op welke andere wijze in te laten schakelen;
- De vastgestelde Algemene inkoopvoorwaarden gemeente Smallingerland (bijlage 1 van de Nota Inkoop en Aanbesteden) zijn van toepassing op inkopen en aanbestedingen van gemeentewege tenzij dat in de overeenkomst tussen partijen anders is geregeld.

Zowel de afdelingshoofden, de Directie en het College dienen zich bij de leverancierskeuze bij de inhuur van derden te houden aan deze uitgangspunten. De verantwoordelijke afdelingshoofden en/of projectleiders dienen te bewaken dat de leverancierskeuze binnen deze uitgangspunten plaatsvindt. Door de afdeling FBI wordt periodiek, achteraf, getoetst of de keuze van de leverancier conform de uitgangspunten is gemaakt.

Verder dient nog te worden opgemerkt dat de gemeente Smallingerland momenteel één raamovereenkomst heeft met StartPeople met betrekking tot personeelsdiensten, zijnde levering van personeel op detachering- en uitzendbasis. In het geval van het leveren van personeel zal dan ook eerst via de afdeling PersoneelsManagement moeten worden nagegaan of deze partij een geschikte aanbieding kan doen. Pas indien blijkt dat StartPeople geen passend aanbod kan doen mogen andere partijen als leverancier worden benaderd.

3.4 Eisen aan opdrachtformulering en -verlening

3.4.1 Opdrachtformulering

Voor wat betreft de categorie inhuur derden in het kader van de beleidsproducten/programma's formuleren de afdelingshoofden zelf de opdracht voor de in te huren derden. Voor een opdrachtformulering zijn geen richtlijnen binnen de gemeente Smallingerland aangetroffen.

Voor wat betreft de inhuur van derden in het kader van het Frictiefonds zijn het de afdelingshoofden die een opdrachtformulering op (laten) stellen voor de in te huren derden. Uiteraard wederom binnen de eerder beschreven kaders van de Nota Inkoop en Aanbesteding. Voor de wijze van opdrachtformulering zijn geen richtlijnen aangetroffen.

Voor specifieke afdelingsoverschrijdende projecten wordt een opdrachtformulering opgesteld door een projectleider/projectgroep. Voor de formulering van deze opdrachten zijn geen richtlijnen aangetroffen.

3.4.2 Opdrachtverlening

Wat betreft de opdrachtverlening vormen de inkoopvoorwaarden en het eerder genoemde leveranciersbeleid de belangrijkste leidraad. Met betrekking tot de opdrachtverlening zijn twee toetsingkaders van belang, de *selectiecriteria* en de *gunningscriteria*. Op basis van deze kaders worden binnen de gemeente Smallingerland derden geselecteerd en opdrachten gegund.

Selectiecriteria

In de Nota Inkoop en Aanbesteding worden de selectiecriteria aangegeven die als kader dienen bij de selectie van een leverancier. De criteria die hierbij worden gesteld hebben betrekking op technische, financieel-economische, organisatorische en wettelijke aspecten zoals betrouwbaarheid, omvang, draagkracht en ervaring. De Europese aanbestedingsrichtlijnen schrijven de te hanteren selectiecriteria strikt voor. Bij de overige aanbestedingsvormen (onder de drempelbedragen) gelden dezelfde uitgangspunten, maar bestaat er een grotere vrijheid bij het vaststellen van de selectiecriteria gericht op en in verhouding staande tot de aard en omvang van de opdracht.

Gunningcriteria

Er zijn twee gunningcriteria waaraan een aanbieder kan worden getoetst, te weten:

- a. de laagste prijs;
- b. de economisch meest voordelige aanbieder.

(Bron: Nota Inkoop en Aanbesteden)

Indien gekozen wordt voor de *laagste prijs* dient de opdracht te worden gegund aan de aanbieder met het goedkoopste aanbod. Bij de *economisch meest voordelige aanbieder* kan een inhoudelijke vergelijking plaatsvinden tussen de aanbiedingen en een optimale afweging van de prijs-kwaliteitverhouding. Naast de prijs kan de beoordeling zich dan ook richten op - onder meer - de leveringstermijn, gebruikskosten, rentabiliteit, kwaliteit, esthetische en functionele kenmerken, architectonische waarde, technische waarde, klantenservice, garantie, technische bijstand en bijvoorbeeld milieuaspecten.

3.5 Beheersing proces inkoop en aanbestedingen

Er is geen specifieke informatie beschikbaar over de beheersing van de inhuur van derden binnen de gemeente, echter wel over het inkoop- en aanbestedingsproces waar inhuur derden onder valt. Hieronder wordt dan ook de beheersing van het inkoop- en aanbestedingsproces beschreven.

3.5.1 Beheerssysteem

Om het rechtmatig handelen van de gemeente Smallingerland bij aanbesteding te bewaken heeft de gemeente in 2008 een beheerssysteem inkoop en aanbesteden opgezet. Dit systeem staat beschreven

in de *Nota Rechtmatigheid aankoop werken, leveringen en diensten gemeente Smallingerland, juli 2008*. Hierbij ligt de nadruk op financiële rechtmatigheid ten behoeve van de accountantscontrole.

Aanleiding voor dit beheerssysteem was dat de informatie over de feitelijke uitvoering van inkoop en aanbesteding binnen de gemeente beperkt was, zo bleek uit een bedrijfsvoeringsonderzoek 2007. Mede naar aanleiding van de bevindingen uit dit bedrijfsonderzoek is het beheersingssysteem opgezet.

3.5.2 Aanbestedingsoverleg

Binnen de gemeente functioneert in het kader van het beheersingssysteem sinds 2008 een Aanbestedingsoverleg. Dit platform is gericht op het bevorderen van deskundigheid en beoordeelt lopende- en voorgenomen inkoop- en aanbestedingsprocessen. Daarbij wordt inhoudelijk getoetst op relevante wet- en regelgeving en op doelmatigheid. Vanuit het aanbestedingsoverleg worden adviezen uitgebracht aan het Directieteam en het College omtrent beleidsontwikkeling, ontwikkeling beheersinstrumentarium en specifieke knelpunten en problemen bij de uitvoering. Dit platform brengt verslag uit aan de Directie en bestaat uit vertegenwoordigers van aanbestedende afdelingen die veel met inkoop en aanbesteding te maken hebben of over inhoudelijke ervaring omtrent aanbestedingsprocedures beschikken. Onderwerpen die aan de orde komen in het aanbestedingsoverleg zijn:

- de aanbestedingskalender;
- de consequenties van nieuwe wetgeving;
- de ontwikkeling van standaardformulieren voor inkoop en aanbesteding;
- duurzaam inkopen.

3.5.3 Aanbestedingskalender

De gemeente Smallingerland hanteert sinds 2008 een Aanbestedingskalender. Deze Aanbestedingskalender is onderdeel van het beheerssysteem en betreft een door het College vastgesteld overzicht waarin de belangrijkste inkopen en alle aanbestedingen worden vastgelegd. In één overzicht worden alle noodzakelijke en voorgenomen Europese aanbestedingen gepresenteerd. Niet alleen voor het lopende jaar, maar ook voor komende jaren (voor zo ver dat op basis van lopende contracten e.d. nu reeds is te voorzien). De vaststelling door het College is met name gericht op de uitvoering van het gemeentelijk aanbestedingsbeleid en het opvolgen van de Europese Richtlijnen (rechtmatigheid). De aanbestedingen en de belangrijkste inkopen worden gepubliceerd op de gemeentelijke website. Twee keer per jaar wordt de aanbestedingskalender ter informatie aan de Raad voorgelegd, te weten in juni en december.

3.5.4 Interne controle

In het kader van de rechtmatigheidsbeheersing met betrekking tot inkopen en aanbesteden worden halfjaarlijks vanuit de afdeling FBI interne audits uitgevoerd op basis van het kader uit de *Nota Rechtmatigheid aankoop werken, leveringen en diensten gemeente Smallingerland, juli 2008*. Deze audits kennen de volgende controles:

1. Het identificeren van budgetten - in het lopende begrotingsjaar - die gezien hun omvang mogelijk zouden kunnen leiden tot Europese aanbestedingen (> 206.000 euro).
2. Het identificeren van crediteuren > €50.000 op basis van rekeningcijfers van het voorafgaande jaar.
3. Op basis van 1 en 2 bepalen van de noodzaak tot Europees aanbesteden (in overleg met de budgethouders);
4. Zonodig inwinnen van advies terzake bij een externe deskundige, (jurist aanbestedingsrecht);
5. Opstellen (c.q. actualiseren) van de aanbestedingskalender.

Over de uitkomsten van dit onderzoek wordt halfjaarlijks aan het College gerapporteerd in een rapportage aanbestedingsbeleid. Ook bij de controle door de externe accountant wordt aandacht

besteed aan de rechtmatigheid van de wijze van inkopen en aanbesteden. De accountant maakt eveneens gebruik van de hierboven beschreven interne audits door FBI (bron: respondent).

3.5.5 Opstellen inhuurdossiers

De richtlijn is dat voor elke vorm van inhuur wordt op de betreffende afdeling een digitaal dossier wordt opgesteld. Niet alle afdelingen werken momenteel met een digitaal dossier. De opdrachtgevende afdeling is zelf verantwoordelijk voor de dossiervorming. Hierin zit tenminste het contract met de leverancier. Voor wat betreft de inhuur van derden bij programma's/beleidsproducten en in het kader van het Fricatiefonds dient het de afdelingshoofd zorg te dragen voor de inrichting van het dossier. Bij afdelingsoverstijgende projecten is de projectleider verantwoordelijk voor de dossiervorming. Het dossier wordt in dat geval vastgelegd bij de afdeling die voor de uitvoering van het project is aangewezen.

Dossiers met betrekking tot de inhuur van derden worden per afdeling opgebouwd en meestal pas na afronding van de opdracht overgeplaatst naar het centrale archief. Er is bij de gemeente geen algemeen geldende procedure/richtlijn voor de inrichting van dergelijke projectdossiers aangetroffen.

De facturen worden wel centraal geregistreerd en gearchiveerd, hetgeen de laatste jaren digitaal plaats vindt bij de afdeling Belastingen en Financiële Administratie.

3.6 Evaluatie van leveranciers/opdrachtnemers

In paragraaf 3.2 is aangegeven op welke drie manieren de inhuur van derden plaatsvindt in de gemeente. Hieronder wordt per type inhuur derden aangegeven op welke wijze evaluatie van opdrachtnemers plaatsvindt.

3.6.1 Evaluatie reguliere inhuur derden ter realisatie van programma's/beleidsproducten

Niet vast te stellen is of de gemeente Smallingerland de inhuur van derden ter realisatie van de programma's/beleidsproducten altijd evalueert en of dit bij alle afdelingen op dezelfde wijze plaatsvindt. Door de decentraal georganiseerde inkoopfunctie zijn de afdelingshoofden zelf verantwoordelijk voor de evaluatie van uitvoering door de ingehuurde derden (binnen tijd, budget en gestelde kwaliteitseisen). Hierbij vormt het contract met de externe partij het uitgangspunt. Afdelingen die werken met een ISO-certificaat (de afdelingen Publiek, Regon en Openbare Werken) evalueren periodiek de in- en externe leveranciers volgens een vast format.

3.6.2 Evaluatie inhuur derden in het kader van het Fricatiefonds

Per kwartaal wordt de inhuur van derden in het kader van het Fricatiefonds in de Directie besproken en geëvalueerd. De afdelingshoofden zijn verantwoordelijk voor een doelmatige en doeltreffende inhuur binnen het toegekende budget uit het Fricatiefonds. Zij verantwoorden zich (indien nodig) hierover naar de Directie.

3.6.3 Evaluatie inhuur derden in het kader van specifieke projecten

Bij de uitvoering van specifieke projecten wordt de inhuur van derden geëvalueerd door de projectgroep. De frequentie en wijze van evaluatie wordt door de projectgroep vastgesteld. Deze evaluatie heeft betrekking op de inhoud van de dienstverlening, de planning van het project en de facturatie (o.a. meer- en minderwerk). Hiervoor is geen standaard evaluatieformulier beschikbaar. De evaluatie vindt plaats op grond van evaluatiegesprekken tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemers.

3.6.4 Evaluatie raamovereenkomsten

Naast de hierboven beschreven inhuur heeft de gemeente Smallingerland ook nog een meerjarige contract voor inhuur van personeel met StartPeople. Het beheer van deze raamovereenkomst valt onder de afdeling Personeelsmanagement. Deze raamovereenkomst is afgesloten tussen StartPeople en meerdere gemeenten in de Regio. De burgemeester heeft het contract namens de gemeente ondertekend. Op 1 januari 2009 zou deze overeenkomst eindigen, echter de gemeente Smallingerland heeft gebruik gemaakt van de optie om deze voort te zetten tot dat uit een aanbesteding een nieuwe overeenkomst tot stand is gekomen. Uitgangspunt binnen de gemeente is dat evaluatie van doorlopende contracten in beginsel na maximaal 4 jaar dient plaats te vinden, waarna door de gemeente indien gewenst en noodzakelijk opnieuw wordt aanbesteed / gegund. Dit contract maakt momenteel deel uit van de aanbestedingskalender.

Samengevat kan worden vastgesteld dat er binnen de gemeente Smallingerland geen procedure/werkwijze is voor de evaluatie van de inhuur van derden die voor de gehele gemeente geldt. De verantwoordelijke afdelingen mogen zelf bepalen of en in welke frequentie de inhuur van derden wordt geëvalueerd, en op welke aspecten deze evaluatie plaatsvindt. Daarnaast is niet vast te stellen of de uitkomsten van de evaluaties altijd daadwerkelijk worden gebruikt om het inkoop en aanbestedingsbeleid bij te stellen ofwel de keuze voor bepaalde leveranciers aan te passen.

3.7 Informatie aan de Raad

Behalve bij aanbestedingen van werken, diensten en leveringen waarvoor (aanvullende) kredieten bij de Raad moeten worden gevraagd is er geen periodieke informatie voor de Raad omtrent inkopen en aanbesteden en dus ook geen informatie over de inhuur van derden conform de onderzoeksdefinitie. Het doen van uitgaven (binnen de door de Raad vastgestelde budgetten) is de verantwoordelijkheid van het College. Ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsproces wordt de hieronder beschreven informatie aan de Raad verschaft:

3.7.1 Halfjaarlijkse concernrapportages

Hierin staat de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de programmabegroting en eventuele overschrijding van programmabudgetten. Deze rapportages worden door de Raad vastgesteld en kunnen leiden tot geactualiseerde kaders voor de baten en lasten per (beleids-) programma. Inkoop en aanbesteding kan hierin een rol spelen indien er bijzondere dingen aan de hand zijn of indien door de Raad vastgestelde programmabudgetten worden overschreden.

3.7.2 Jaarlijkse overzichten met betrekking tot inkoop en aanbestedingen

De Raad ontvangt eenmaal per jaar een overzicht waarin is opgenomen:

- een overzicht van alle lopende toezeggingen en de voortgang daarvan die gedaan zijn door het College tijdens Raads- en commissievergaderingen naar aanleiding van vragen/opmerkingen vanuit de Raad;
- een planning van Raadsvoorstellen ten behoeve van de Raad c.q. de commissies met als doel om een evenwichtige agendaopbouw voor de agendacommissie mogelijk te maken;
- bij dit overzicht wordt tevens de geactualiseerde aanbestedingskalender meegezonden.

Deze documenten zijn ter informatie van de Raad en gaan via de griffie naar de Raadsleden respectievelijk de agendacommissies van de Raad.

4 Aard en omvang van inhuur derden

Het onderzoek naar de aard en omvang van de inhuur is uitgevoerd op basis van gegevens uit de (financiële) administratie van de gemeente Smallingerland. Een **overzicht van de aard en omvang** van de inhuur derden conform de definitie in de onderzoeksopzet kan echter door de gemeente Smallingerland **niet** vanuit de administratie worden gegenereerd, omdat deze daar niet op is ingericht.

In de ontvangen overzichten (zie bijlage C) is niet aangegeven om welk type dienstverlening het gaat, welke opdrachtnemer het betreft en het bedrag waarvoor bij de betreffende opdrachtnemer diensten/activiteiten zijn ingehuurd. Deze informatie wordt niet (centraal) op deze wijze binnen de gemeente geadministreerd. Overigens is een dergelijke analyse wel te maken, echter daarvoor is een nader onderzoek van de gemeentelijke administratie op crediteureniveau vereist. In dat geval dienen alle contracten met externe dienstverleners te worden opgevraagd en/of een overzicht van alle crediteuren van de gemeente Smallingerland. Dit valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Wel heeft de gemeente Smallingerland op het niveau van haar programma's (conform de programmabegroting) en de daaronder vallende beleidsproducten een overzicht beschikbaar gesteld van de kosten van de externe inhuur in 2007 en 2008. Deze informatie is in bijlage C terug te lezen.

4.1 Informatie aan de Raad

De Raad wordt niet geïnformeerd over de aard en het volume van de inhuur derden conform de onderzoeksdefinitie. Alleen indien er budgetoverschrijdingen worden geconstateerd in het kader van de uitvoering van programma's en/of van de door de Raad toegekende budgetten voor projecten, dan wordt dit voorgelegd aan de Raad.

5 Doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het proces van inhuur derden binnen de gemeente Smallingerland. Er wordt onderscheid gemaakt in drie fasen:

- Het besluit tot inhuur en het verwerven van de inhuur;
- De uitvoering door de externe(n);
- De afronding van de inhuur.

Gekeken is naar de toepassing van de eigen richtlijnen van de gemeente Smallingerland zoals beschreven in hoofdstuk 2. Ook worden in dit hoofdstuk drie casussen beschreven, namelijk Kooyenga, Oranjewoud en het project Cultuur Clustering.

5.1 Doelmatigheid van de inhuur derden

5.1.1 Verwervingsfase

In de eerder beschreven nota Inkoop en Aanbesteden wordt duidelijk aangegeven wat de spelregels zijn voor inhuur van derden binnen de gemeente Smallingerland.

Inhuur van derden is in de gemeente decentraal geregeld bij de afdelingen. Bij de diverse typen van inhuur dient altijd gemotiveerd te worden aangegeven waarom wordt ingehuurd. Bij alle offertes geldt als belangrijkste selectie criterium de laagste prijs of de beste prijs-kwaliteitverhouding. Het aantal offertes dat dient te worden opgevraagd is afhankelijk van de inkooprichtlijnen, echter alleen bij bedragen onder de € 30.000,- mag enkelvoudig worden aanbesteed (zie ook hoofdstuk 2). De rechtmatigheid van de keuze voor een bepaalde aanbieder en het inkoop/aanbestedingsproces dient altijd (achteraf) te kunnen worden verantwoord, zeker indien het gaat om bedragen boven de €50.000,-, vanwege de interne audits op rechtmatigheid. Bij Europese aanbestedingen dient het proces altijd te worden verantwoord aan het College.

Voor de inhuur van tijdelijk personeel is sprake van een gemeentebrede raamovereenkomst met Start People. Deze raamovereenkomst geldt alleen voor de inhuur van *administratief personeel*. Specifieke kennis en expertise wordt door de afdelingen buiten de raamovereenkomst ingehuurd.

Door de relatief hoge mate van autonomie van inhuur bij de afdelingen, kan worden vastgesteld dat gemeentebreed minder goed zicht is op het type en de omvang van de inhuur van derden bij de diverse afdelingen. Door een meer centrale coördinatie binnen de gemeente zouden mogelijk schaal/volume voordelen bij de in te huren partijen kunnen ontstaan. Vastgesteld kan worden dat in de verwervingsfase de inkoop- en aanbestedingsregels voldoende zijn voor een doelmatige inhuur van derden.

5.1.2 Fase van uitvoering

Bij alle inhuur van derden vindt afrekening op basis van facturen plaats. Dit wordt door de diverse afdelingen op basis van de offerte en bijbehorende facturen bewaakt en in het geval van afdelingsoverschrijdende projecten door de projectgroep en/of het College. Alleen indien er overschrijdingen plaatsvinden van de reeds begrote programmabudgetten dient dit te worden gerapporteerd aan de verantwoordelijk Portefeuillehouder, respectievelijk het College. Ten aanzien van het Frictiefonds bewaakt de Directie de overschrijdingen.

Vastgesteld kan worden dat in de uitvoeringsfase voldoende aandacht binnen de gemeente is voor de bewaking van de financiële budgetten.

5.1.3 Fase van evaluatie

Evaluatie van inhuur vindt op diverse manieren plaats door de afdelingen van de gemeentelijke organisatie (zie ook paragraaf 3.6). Dit gaat meestal in de vorm van gesprekken op basis van de offerte of het contract. Niet vast te stellen is of hierin ook altijd doelmatigheid wordt meegewogen (doelrealisatie tegen minimale middelen). Wel wordt gestuurd op de bedragen in de offertes en de ontvangen facturen. Uitgangspunt voor de beoordeling van doelmatigheid is dan ook dat de inhuur binnen de afgesproken budgetten blijft zoals neergezet in de offertes/contracten. Zoals hierboven reeds is aangegeven geeft de gemeente hier voldoende sturing aan.

5.2 Doeltreffendheid van de inhuur derden

5.2.1 Fase van behoeftestelling

In deze fase wordt vastgesteld welke behoefte aan inhuur is gewenst met het oog op het te realiseren doel.

Aan elke vorm van inhuur derden ligt een contract of een offerte ten grondslag. Bij detachering en uitzendwerk wordt een contract opgesteld voor het type medewerker. Voor alle inhuur wordt een opdracht/offerteverzoek door de gemeente opgesteld waarin wordt beschreven wat het doel is van de inhuur. Offertes worden conform de richtlijnen en kaders zoals in hoofdstuk 3 aangegeven opgevraagd en opgeslagen in een dossier.

Voor de opdrachtformulering zijn geen vooraf opgestelde, gemeentebreed geldende, formats/checklist aangetroffen waarin staat waar een opdrachtformulering tenminste aan dient te voldoen (bijvoorbeeld: benoemen van opdrachtgever en opdrachtnemer, aanleiding, doelstelling, tijdsplan en kwaliteitseisen). Een doeltreffende opdrachtformulering is de verantwoordelijkheid van de individuele afdelingen, hierover zijn geen centrale richtlijnen afgesproken.

5.2.2 Fase van uitvoering

In de uitvoering wordt gewerkt op basis van contracten en offertes. Deze geven de basis voor de controle op een doeltreffende uitvoering. Bij grotere projecten vinden hiertoe tussentijdse voortgangsgesprekken plaats op basis van de offerte. Bij de afdeling Openbare Werken worden projecten opgeleverd op basis van een checklist.

5.2.3 Fase van evaluatie

Evaluatie van inhuur vindt op diverse manieren plaats door de afdelingen van de gemeentelijke organisatie (zie paragraaf 3.6). Zoals eerder aangegeven is niet vast te stellen of en op welke wijze bij de diverse typen van inhuur een evaluatie plaatsvindt en of hierin doeltreffendheid wordt meegewogen (is het beoogde doel met de inhuur gerealiseerd).

Bij de afdeling Openbare werken is een wel gestandaardiseerd evaluatieformulier aangetroffen. Meerjarige contracten (raamovereenkomsten) dienen conform de interne richtlijnen elke vier jaar te worden geëvalueerd.

5.3 Beoordeling casussen

Ten behoeve van het onderzoek zijn drie projecten bekeken waarbij sprake is van inhuur van derden. Hierbij gaat het om inhuur door de afdeling Sociale Zaken, inhuur door de afdeling Openbare Werken en Ontwikkeling en de inhuur op grond van een afdelingsoverschrijdend project Cultuur Clustering onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Samenlevingszaken.

De casussen zijn beoordeeld op een aantal doelmatigheid en doeltreffendheidsaspecten zoals deze ook in de rapportage zijn beschreven. Hierbij is de kleur groen aangegeven indien de score op dat aspect voldoende is, de kleur oranje als er verbeteringen mogelijk zijn en de kleur rood indien het aspect als onvoldoende beoordeeld wordt.

5.3.1 Casus Kooyenga

Beschrijving casus Kooyenga	
Type inhuur	Inhuur van derden onder verantwoordelijkheid van de gemeente (detachering en uitzendwerk) door de afdeling Sociale zaken, bij het bureau Kooyenga.
Typering derde partij	Kooyenga: Uitzend- en detacheringsbureau
Opdrachtgever	Afdelingshoofd Sociale Zaken
Motivatie voor inhuur	Vervanging voor een plotseling vertrek van een medewerker. Tijdelijke inhuur in verband met werkzaamheden naar aanleiding van de invoering van de nieuwe Wet WMO. Hiervoor waren vanuit het Rijk invoeringsgelden beschikbaar.
Periode van inhuur	2007
Volume inhuur in euro's	€ 62.718
Vorm van aanbesteding	Onderhandse aanbesteding, onder de aanbestedingsdrempel
Selectie criterium	Laagste prijs, deskundigheid en beschikbaarheid. Specifiek vereiste is kennis van het systeem GWS4All.
Selectieproces	Uitgangspunt: zo min mogelijk inhuur. Indien toch inhuur dan: Eerst aanvraag bij afdeling PM voor raamcontract StartPeople. Vervolgens contact met bevriende gemeenten voor onderlinge oplossing, onderlinge uitleen kandidaten. Tenslotte, indien geen geschikte kandidaten dan meervoudige uitvraag bij de partijen Kooyenga, Langhenkel, SHMC.
Type overeenkomst	Contract per ingehuurd medewerker
Evaluatie uitvoering	Individueel op basis van gesprekken
Beoordeling doelmatigheid	
Motivatie inhuur	GOED
Selectie op prijs/kwaliteit	GOED
Meerdere offertes aangevraagd	GOED
Motivatie keuze voor partij/offerte	GOED
Evaluatie	GOED
Beoordeling doeltreffendheid	
Doel inhuur duidelijk	GOED
Eisen aan derden duidelijk geformuleerd	GOED
Evaluatie doeltreffendheid: realisatie doelstellingen	GOED

5.3.2 Casus Oranjewoud

Deze casus is gekozen naar aanleiding van de interne audit die de gemeente Smallingerland in de eerste helft van 2009 op de inhuur van deze partij heeft uitgevoerd. Aanleiding voor deze casus was het

bedrag dat bij deze crediteur in 2008 was geboekt (zie ook interne audit zoals beschreven in paragraaf 3.5.4.).

Beschrijving casus Oranjewoud	
Type inhuur	Diverse vormen van inhuur, zowel detachering als projecten. Betreft opdrachten met betrekking tot onder andere: baggerwerken, bodemonderzoeken en taxaties. In 2 gevallen is een medewerker van Oranjewoud ingehuurd door de gemeente (2B dienst) voor een waarde onder drempel. Een serie opdrachten met een homogeen karakter: "technische ondersteuning bouwaanvragen".
Typering derde partij	Ingenieursbureau
Opdrachtgever	Diverse opdrachtgevers vanuit de afdeling Ontwikkeling en de Afdeling Openbare Werken (budgethouders)
Motivatie voor inhuur	Specifieke expertise die niet bij de gemeente in huis is.
Periode van inhuur	2008
Volume inhuur in euro's	€ 311.215 (Dit is het totale volume van de inhuur over 2008).
Vorm van aanbesteding	Onderhandse enkelvoudige aanbestedingen en meervoudige onderhandse aanbestedingen. Het betreft losstaande opdrachten die allemaal onder de aanbestedingsdrempel liggen.
Selectiecriteria	Laagste prijs, deskundigheid en beschikbaarheid en ervaring met leveranciers uit civiel-technische hoek.
Selectieproces	Selectie wordt gemaakt door de budgethouder op grond van ervaring en specifieke vereisten. Oranjewoud is door verschillende afdelingen door verschillende budgethouders geselecteerd. Deze inhuur stond los van elkaar. Bij een aantal projecten is een meervoudige offerteaanvraag geweest bij tenminste drie bureau's
Type overeenkomst	Diverse offertes en contracten per medewerker
Evaluatie uitvoering	Evaluatie per afdelingen budgethouder
Beoordeling doelmatigheid	
Motivatie inhuur	GOED
Selectie op prijs/kwaliteit	GOED
Meerdere offertes aangevraagd	GOED
Motivatie keuze voor partij/offerte	GOED
Evaluatie doelmatigheid	VERBETERING
Beoordeling doeltreffendheid	
Doel inhuur duidelijk	GOED
Eisen aan derde duidelijk geformuleerd	GOED
Evaluatie doeltreffendheid	VERBETERING

De score oranje op de evaluatie heeft met name betrekking op het feit dat deze veelal mondeling wordt gedaan en er verder geen gegevens over beschikbaar zijn.

5.3.3 Casus Cultuur Clustering

Beschrijving casus project Cultuur Clustering	
Type inhuur	1. Bureau 4 Advies (2008) ondersteuning bij de ontwikkeling van visie en uitgangspunten voor de cultuurketen. 2. Bureau Van Dooren Advies: onderzoek naar mogelijkheden externe geldwerving (subsidie). 3. Inhuur projectleider gedetacheerd door provincie maart 2007 t/m mei 2008, opeenvolgende detacheringsovereenkomsten.
Typering derde partij	Ad 1. Vier Advies: adviesbureau Ad 2. Van Doorn Advies: (lokaal) adviesbureau Ad 3. Gedetacheerde Provincie-medewerker
Opdrachtgever	Ambtelijk opdrachtgever: Hoofd Afdeling Samenlevingszaken Politiek opdrachtgever: Wethouder Ruimtelijke Ordening en Personeel
Motivatie voor inhuur	Ad 1: expertise die niet binnen de gemeente beschikbaar is Ad 2: expertise die niet binnen de gemeente beschikbaar is Ad 3: expertise, geen geschikte kandidaat intern
Periode van inhuur	Ad 1: 2008 Ad 2: 2007-2008 Ad 3: maart 2007 t/m mei 2008
Volume inhuur in euro's	Ad 1: € 76.524 Ad 2: € 25.000 Ad 3: € 60.000 Totaal: € 161.524
Vorm van aanbesteding	Ad 1: Onderhandse meervoudige aanbesteding (conform interne richtlijnen) Ad 2: Onderhandse enkelvoudige gunning aan lokale partij (conform interne richtlijnen) Ad 3: via een relatie onderhands gegund aan de provincie (conform interne richtlijnen)
Selectiecriteria	Ad. 1 en 2: prijs/kwaliteit verhouding Ad. 3: geschiktheid voor de functie
Selectieproces	Ad 1: uitvraag bij drie bureaus. Gesprekken per bureau en selectie op basis van een vast aantal vooraf opgestelde selectiecriteria. Ad 2: onderhandse gunning aan lokaal bureau Ad 3: via relatie bij provincie op inhoud en geschiktheid voor de specifieke rol als projectleider geselecteerd door afdelingshoofd en wethouder.
Type overeenkomst	Twee offertes en één detachingscontract
Evaluatie uitvoering	Ad 1 en 2: Door middel van voortgangsgesprekken op basis van offerte Ad 3: gesprekken tussen projectgroep en de ingehuurde medewerker op basis van opdrachtbeschrijving
Beoordeling doelmatigheid	
Motivatie inhuur	GOED
Selectie op prijs/kwaliteit	GOED
Meerdere offertes aangevraagd	GOED

Motivatie keuze voor partij/offerte	GOED
Evaluatie doelmatigheid	VERBETERING
Beoordeling doeltreffendheid	
Doel inhuur duidelijk	GOED
Eisen aan derde duidelijk geformuleerd	GOED
Evaluatie doeltreffendheid	VERBETERING

Het project is nog niet gereed, dus een eindevaluatie heeft nog niet plaatsgevonden. De score oranje heeft betrekking op het ontbreken van tussenevaluaties te denken aan een (korte) evaluatie van tijd, kosten, risico's per mijlpaal.

5.4 Informatie aan de Raad

De Raad wordt over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur van derden niet specifiek geïnformeerd. De Raad heeft het College hier ook niet om verzocht.

Conclusies

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen zoals geformuleerd in hoofdstuk 1. Het hoofdstuk volgt het onderzoekskader (zie bijlage A):

- beleid;
- uitvoering;
- aard en omvang inhuur derden;
- doelmatig- en doeltreffendheid;
- informatie aan de Raad.

Beleid

- Beleidskaders en uitvoeringsvoorschriften voor de inhuur derden conform de onderzoeksdefinitie zijn niet aanwezig. De gemeente Smallingerland heeft wel beleidskaders en richtlijnen waarin de wettelijke vereisten, rechtmatigheid, integriteit en het proces van het inkoop- en aanbestedingsbeleid duidelijk zijn beschreven. Daarnaast voorzien de beleidskaders en richtlijnen in een adequate controle ('checks and balances') op de naleving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- Het College heeft de kern van het aanbestedingsbeleid vastgesteld in de vorm van de Nota Inkoop en Aanbesteden. Deze nota is ter informatie aan de Raad gestuurd.
- De Raad heeft geen eigen toetsingskader opgesteld met betrekking tot de inhuur van derden.
- In opdracht van het College worden halfjaarlijks interne rechtmatigheidscontroles door de afdeling FBI uitgevoerd. De uitkomsten van deze controles worden alleen aan het College ter beschikking gesteld.
- Er bestaat geen gemeentebreed geldende werkwijze of procedure voor de evaluatie van inhuur van derden. De wijze van evaluatie van inhuur van derden wordt aan de diverse afdelingen zelf overgelaten.
- Niet vast te stellen is of de uitkomsten van de evaluaties worden gebruikt om het beleid en/of het uitvoeringsproces van inhuur van derden te verbeteren en/of bij te stellen.

Uitvoering: wijze van inhuur

- Er zijn drie typen van inhuur derden binnen de gemeente Smallingerland te onderscheiden:
 - In het kader van de reguliere programma's/beleidsproducten;
 - In het kader van het Fricatiefonds;
 - In het kader van specifieke (afdelingsoverschrijdende) projecten.
- De bevindingen van het onderzoek laten zien dat de inhuur van derden conform het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Smallingerland plaatsvindt.
- Inhuur van derden is een gedecentraliseerde verantwoordelijkheid van de afdelingen binnen de gemeente.
- De gemeente Smallingerland heeft een aanbestedingsoverleg en een aanbestedingskalender waarmee gemeentebreed het inkoop- en aanbestedingsproces wordt gecoördineerd en beheerd.
- Afdelingsoverstijgende inkoop wordt centraal gecoördineerd door het Bureau Inkoop.
- Bureau Inkoop heeft met name een faciliterende en geen sturende rol voor een effectieve en efficiënte (gemeentebrede) inhuur. Dit is een eigen verantwoordelijkheid van de diverse afdelingen.

- Voor de leverancierskeuze heeft de gemeente een leveranciersbeleid opgesteld.
- Voor het proces van opdrachtverlening zijn twee gunningscriteria opgesteld, te weten: de laagste prijs en de economisch meest voordelige aanbidding.
- De Raad wordt periodiek geïnformeerd omtrent het inkoop- en aanbestedingsbeleid op basis van de concernrapportages en halfjaarlijkse overzichten. De Raad ontvangt geen specifieke informatie over inhuur derden conform de onderzoeksdefinitie.

Uitvoering: aard en omvang inhuur derden

- Informatie over de aard en omvang van de inhuur derden conform de onderzoeksdefinitie is niet beschikbaar. In de ontvangen overzichten (zie bijlage C) is niet aangegeven om welk type dienstverlening het gaat, welke opdrachtnemer het betreft en het bedrag waarvoor bij de betreffende opdrachtnemer diensten/activiteiten zijn ingehuurd. Deze informatie wordt niet (centraal) op deze wijze geadministreerd.
- Wel heeft de gemeente Smallingerland op het niveau van haar programma's (conform de programmabegroting) en de daaronder vallende beleidsproducten een overzicht beschikbaar gesteld van de kosten van de externe inhuur in 2007 en 2008. Deze informatie is in bijlage C terug te lezen. Externe inhuur omvat naast inhuur derden echter ook inhuur werken en diensten.
- De Raad wordt niet geïnformeerd over de aard en het volume van de inhuur derden. Alleen indien er budgetoverschrijdingen worden geconstateerd in het kader van de uitvoering van programma's en/of van de door de Raad toegekende budgetten voor projecten, dan wordt dit voorgelegd aan de Raad.

Doelmatigheid

- De algemene conclusie is dat de gemeente Smallingerland doelmatig werkt met betrekking tot de inhuur van derden. Hierbij is gekeken naar motivering bij de werving, vastlegging en de beheersing van de budgetten.
- Tussentijds en achteraf vindt controle en toezicht plaats door de budgethouder op de externe partij die wordt ingehuurd. Dit vindt soms plaats in de vorm van tussentijdse gesprekken, soms in de vorm van een tussen- en/of eindevaluatie, soms vindt ook beide plaats.

Doeltreffendheid

- In het onderzoek is de doeltreffendheid niet getoetst door de resultaten te vergelijken met de doelen van de inhuur. Wel is in het kader van doeltreffendheid gekeken naar het proces. Geconcludeerd wordt dat het proces van inhuur zodanig georganiseerd is dat het de doeltreffendheid van de inhuur bevordert. Gekeken is naar
 - Formulering van de doelstellingen;
 - Fasering van complexe trajecten;
 - Vastleggen van opdrachtverstrekkingen;
 - Rollen en verantwoordelijkheden opdrachtgever en –nemer.
- Ten aanzien van specialistische kennis bestaat een dilemma. Enerzijds wordt ingehuurd vanwege het feit dat de gemeente Smallingerland te kleinschalig is om deze kennis zelf te

ontwikkelen. Anderzijds is er een gevaar dat juist bij deze vorm van kennis een afhankelijkheidsrelatie ontstaat ten opzichte van de externe partij en dat deze laatste ook niet meer goed beoordeeld kan worden doordat de gemeente de kennis daartoe ontbeert.

- De onderzoeksvragen 'Welk deel van het beleidsondersteunend onderzoek leidt tot belangrijke wijzigingen van het beleid of het beleidsvoornemen? (schatting)' is niet te beantwoorden op basis van de nota van bevindingen.
- De onderzoeksvraag 'Heeft de inzet van derden tot het beoogde resultaat/effect geleid?' is deels te beantwoorden. De respondenten hebben aangegeven dat de inzet van derden tot het beoogd resultaat hebben geleid, maar naast de drie casussen zijn de inhuurdossiers niet onderzocht.

Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen volgen uit de nota van bevindingen en bovenstaande conclusies.

- de Raad dient zijn eigen positie te bepalen;
- leg een direct verband tussen inhuur derden en het strategisch personeelsbeleid;
- besteed aandacht aan periodieke evaluatie van de inhuur van derden;
- verbeter het beheersproces.

De Raad dient zijn eigen positie te bepalen

De Raad zal zelf moeten bepalen welke rol hij wil vervullen met betrekking tot de inhuur van derden. Momenteel is de Raad geen actieve speler bij dit onderwerp. Redenerend vanuit de principes van het dualisme kan deze zelf-positionering van de Raad plaats vinden via de lijn van de kaderstellende en de controlerende taak van de Raad.

Hieronder doet de rekenkamercommissie enkele handreikingen aan de Raad met betrekking tot het bepalen van haar positie.

Kaderstellende taak: Bepalen rol Raad in proces inhuur derden, welke beleidskaders geeft de Raad het College mee. Aan welke informatie heeft de Raad behoefte.

Te denken is aan:

- Een kaderstellende uitspraak dat bij de inhuur van specialistische kennis eerst overwogen wordt of deze kennis regionaal aanwezig is of regionaal ontwikkeld kan worden. Kennis waar de gemeente Smallingerland te klein voor is, kan dan regionaal worden ingeroepen of ontwikkeld. Daarmee wordt de mogelijke afhankelijkheid ten opzichte van een (landelijk opererende) externe partij aanzienlijk verlaagd.
- Een eenduidig protocol voor de inhuur van derden. Het protocol dient in te gaan op:
 - Drempelbedragen voor informatie vooraf aan de Raad;
 - Benoemen van beleidsgevoelige thema's waar vooraf aan de Raad informatie over inhuur moet worden verstrekt;
 - Jaarlijkse inhoudelijke rapportage over de inhuur van derden (kan bijvoorbeeld ook in het (sociaal) jaarverslag);
 - Criteria voor inhuur;
 - Procedures voor inhuur;
 - Procesbegeleiding van de externen;
 - Kennisborging binnen de gemeente.

Controlerende taak: Bepalen informatiebehoefte van de Raad over de inhuur van externen.

Te denken is aan:

- Vaststellen van de definitie inhuur derden. Over welke inhuur wil de Raad informatie.
 - Specialistische kennis (experts);
 - Vervanging van interne vacatures;
 - Etc.
- Vaststellen van de informatiebehoefte door bijvoorbeeld in het (sociaal) jaarverslag aandacht te besteden aan:
 - aard en omvang van inhuur derden conform de vastgestelde definitie;
 - de afwegingen om tot inhuur over te gaan;
 - de aard van de inhuur;
 - de wijze van aanbesteding;

de (gemiddelde) kosten en
de bruikbaarheid van de resultaten.

Nadat de Raad zijn zelf-positionering heeft bepaald zal het (financiële) administratiesysteem hierop aangepast moeten worden.

Leg een direct verband tussen inhuur derden en het strategisch personeelsbeleid

- Een goede informatievoorziening naar de Raad is ook belangrijk met het oog op de lerende functie richting het strategisch personeelsbeleid. Inhuur van derden mag niet los worden gezien van strategische keuzen in het personeelsbeleid van de gemeente. Zo zou de Raad een kaderstellende uitspraak kunnen doen hoe het beleid inzake het inhuren van derden zich verhoudt tot het reguliere personeelsbeleid. Zaken die dan aan de orde komen zijn dan:
 - Wat is de gewenste verhouding tussen vast en tijdelijk personeel?
 - Welke specialistische kennis moet permanent in huis zijn voor de essentiële bestuurlijke en openbare taken?
 - In welke gevallen wordt structurele inhuur omgezet in vaste formatie?
 - In welke mate doet het inhuren van derden afbreuk aan het de aantrekkelijkheid van de gemeente als vaste werkgever?
 - Hoe kan – in het kader van een lerende organisatie - het vaste personeelsbestand profiteren van tijdelijk ingehuurde deskundigheid van buiten

De rekenkamercommissie wil het College de volgende handreikingen meegeven.

Besteed aandacht aan periodieke evaluatie van de inhuur van derden

Besteed in de huidige beleidsdocumenten met betrekking tot inkoop en aanbesteding aandacht aan de evaluatie van de inhuur van derden. Denk dan vooral aan de leereffecten van de inhuur. Een betere / periodieke evaluatie van de inhuur derden bevordert ook de doelmatigheid van de inhuur derden.

Verbeter het beheersproces

De (digitale) dossiers zouden beter kunnen worden bijgehouden. De verschillende offertes en ook de onderhandelingsresultaten zouden standaard aan het dossier van inhuur kunnen worden toegevoegd. Daarmee wordt de mogelijkheid geboden om ervaringen te delen en kennis binnen de gemeente te verspreiden. Ook zouden de overwegingen om tot inhuur over te gaan en de mogelijke alternatieven die men heeft onderzocht, toegevoegd kunnen worden aan de dossiers.

Bijlagen

Bijlage A Onderzoekskader Inhuur derden

Dataverzameling:

- **Documentenanalyse;**
- **Interviews met stakeholders:**
 - Open gesprek met de respondent.
 - In het gesprek wordt de huidige gang van zaken besproken, waarbij ook wordt ingegaan op de hierna genoemde vragen.
 - Verslaglegging van elk gesprek in de vorm van opsomming van de belangrijkste bevindingen.
 - Deze opsomming wordt voorgelegd aan de respondent.

Beleid

Vragen met betrekking tot beleid

1. Welke beleidskaders en uitvoeringsvoorschriften zijn er met betrekking tot de inhuur van derden geformuleerd?
2. Wordt het inhuurbeleid geëvalueerd en zo ja, met welke frequentie en leidt dat ook tot bijstelling van het beleid?

Denk bij het evalueren van inhuurbeleid aan:

- Interne ontwikkeling / groei eigen mensen;
 - Kennisbehoud;
 - Uitdagend werk voor eigen medewerkers.
3. Welke rollen onderscheidt dit kader voor de Raad, College en ambtelijke organisatie?

Uitvoering

Vragen met betrekking tot de wijze van inhuur

4. Op welke wijze vindt inhuur van derden plaats binnen de gemeente Smallingerland?
 - a. Gaat het inhuren van derden volgens een door de Raad vastgestelde beleidskader;
 - Indien nee, vraag 4b
 - Indien ja, wat is het beleidskader?
 - b. Gaat het inhuren van derden volgens informele inhuurbeleid dat is vastgesteld in het MT en/of College?
 - Indien nee, vraag 4c
 - Indien ja, wat houdt het informele inhuurbeleid in?
 - c. Is de beschreven wijze een algemene richtlijn voor de gemeente Smallingerland?
 - d. Gaat de inhuur van derden in de praktijk volgens bovenbeschreven wijze?
5. Vindt de procedure om te komen tot een "leverancierskeuze" plaats conform de beleidsregels?
6. Welke eisen worden gesteld aan de opdrachtverlening en –formulering en wordt daar naar gehandeld?
7. Zijn er voorschriften inzake het opstellen van inhuurdossiers?
 - a. Zo ja, welke zijn dit?
 - b. En wordt er naar gehandeld?

Vragen met betrekking tot het volume en aard van de inhuur

8. Wat is de omvang van de inhuur van derden in de jaren 2007 en 2008?
9. Wat is de aard van de inhuur?
10. Ten laste van welke budgetten zijn de kosten van de inhuur van externen gekomen?

Vragen met betrekking tot doelmatigheid

11. Is de inhuur doelmatig uitgevoerd in 2007 en 2008?

Verwervingsfase

- a. Is er een (schriftelijke) motivatie voor inhuur (aanwezig in dossier) gegeven;
- b. Is er expliciet bij het verwerven (liefst schriftelijk) aandacht besteed aan de prijs-kwaliteitverhouding?
- c. Zijn er meerdere offertes opgevraagd?
- d. Is de gemotiveerde keuze voor één van de offertes vastgelegd?

Fase van uitvoering

- e. Vindt op basis van een factuur (of facturen) afrekening plaats? De eindafrekening mag niet hoger zijn dan het bedrag dat bij de opdrachtverstrekking overeen gekomen.
- f. Indien de kosten wel hoger worden of dreigen te worden is/wordt dit (schriftelijk) beargumenteerd aan de opdrachtgever?
- g. Op welke manier volgt de budgethouder de financiële verplichting ten aanzien van de ingehuurde derde?
- h. Op welke manier informeert de budgethouder de opdrachtgever over afwijkingen in financiën, prestatie-eenheden en inhoudelijke doelen?

Fase van evaluatie

- i. Wordt in de (tussen)evaluatie gekeken of de uitvoering doelmatig is geweest (het doel is met minimale middelen bereikt)?

Onderzoeksvragen met betrekking tot doeltreffendheid

12. Is de inhuur doeltreffend uitgevoerd in 2007 en 2008?

Fase van behoeftestelling

- a. Worden bij inhuur van tevoren (sub)doelstellingen geformuleerd?

Denk aan:

- aanleiding en afweging (probleemstelling);
 - doel uitbesteding;
 - verwachte product;
 - kwaliteitseisen en (financiële) randvoorwaarden;
 - tijdspad;
- b. Wordt het doel van de opdracht en eisen aan alle offertepartijen schriftelijk gecommuniceerd?
 - c. Worden complexe beleids- en/of organisatietrajecten gefaseerd (verband houden tussen resultaat & doel);
 - d. Wordt de opdrachtverstrekking vastgelegd in het projectdossier?
 - e. Welke zaken worden met de opdrachtnemer afgestemd?

Denk aan:

- wie als formele opdrachtgever functioneert;
- wie het aanspreekpunt is;
- wat probleemstelling en doel van de uitbesteding.

Fase van uitvoering

- f. Worden complexe beleids- en/of organisatietrajecten gefaseerd (verband houden tussen resultaat & doel);

Fase van evaluatie

- g. Wordt beoordeeld of de inhuur aan die doelstellingen heeft voldaan en wordt getoetst of beoogde resultaten daadwerkelijk zijn gerealiseerd?

Denk aan:

- o behalen doelen;
- o conform planning;
- o binnen begroting.

- h. Voor zover relevant, wordt bij de verantwoording aangegeven wat met het resultaat gebeurt (leereffect).

- i. Wordt door het MT de inhuur geëvalueerd (plan, do, check, act-cyclus)

13. Welk deel van het beleidsondersteunend onderzoek leidt tot belangrijke wijzigingen van het beleid of het beleidsvoornemen? (schatting)
14. Heeft de inzet van derden tot het beoogde resultaat/effect geleid?
Score per inzet (schatting respondent) & totale inhuur per jaar:
- conform verwachting?
 - meerwaarde van de inhuur voor de gemeente Smallingerland ten opzichte van uitvoering door de gemeente zelf?
 - negatieve waarde voor de gemeente Smallingerland?

Informatie aan de Raad

Onderzoeksvragen met betrekking tot de informatievoorziening

15. Hoe wordt de Raad over de inzet van derden geïnformeerd?

Denk aan:

- het volume (in €'s en fte's ten opzicht van voorgaande jaren),
- de aard van de inhuur van derden en
- over de bereikte resultaten van de inhuur.

16. Hoe vindt de verslaglegging en verantwoording van de inhuur van externen plaats?

Bijlage B Literatuurlijst

1. Gemeente Smallingerland, jaarverslag 2007;
2. Sociaal jaarverslag 2007;
3. Gemeente Smallingerland, jaarverslag 2008;
4. Sociaal jaarverslag 2008;
5. Nota Inkoop en Aanbesteden Gemeente Smallingerland 2007;
6. Gemeentelijke inkoopvoorwaarden, 2007;
7. Richtlijn integriteit, juni 2000;
8. Nota Rechtmatigheid aankoop werken, leveringen en diensten, gemeente Smallingerland, juli 2008;
9. Rapportage Aanbestedingsbeleid, (afdeling FBI) 2009
10. Controlememo (afdeling FBI) versie 8 september 2009
11. Mandaat Statuut gemeente Smallingerland, 29 januari 2002;
12. Verslagen Aanbestedingsoverleg, 25 november 2008 en 8 oktober 2009;
13. Financieel overzicht Friciefonds 2007 en 2008;
14. Aanbestedingskalender nr. 4, 1 oktober 2009;

Bijlage C Aard en omvang inhuur

Onderstaande informatie komt voort uit de financiële administratie van de gemeente. Hiermee kan inzicht worden verkregen in aard en omvang van de inhuur van derden, werken en diensten op het niveau van programma's en beleidsproducten.

De gemeente maakt onderscheid in twee kostencategorieën, te weten:

a. **De kostencategorie: Inhuur werken/diensten onder verantwoordelijkheid extern bureau (kostenplaats 43340)**

Bij deze kostencategorie 43340 gaat het om werken en diensten die onder de verantwoordelijkheid van een extern bedrijf of bureau zijn uitgevoerd ten behoeve van een beleidsproduct of een beleidsprogramma. Het type werk en het bureau dat hiervoor is ingehuurd staan hierbij niet gespecificeerd. Hierbij gaat het om bedrijven/bureaus die als opdrachtnemer werkzaamheden uitvoeren ter realisatie van de gemeentelijke beleidsprogramma's. Dit kan bijvoorbeeld gaan om baggerwerk, welzijnswerk e.d. Aan de omvang van de inhuur liggen (gefundeerde) keuzes ten grondslag van de gemeente om werk uit te besteden.

Onder deze post vallen de kosten van inhuur derden in het kader van de uitvoering van programma's en de afdelingsoverschrijdende projecten zoals in hoofdstuk 3 aangegeven.

b. **De kostencategorie 'Inhuur personeel onder verantwoordelijkheid gemeente (kostenplaats 43000)**

Bij deze kostencategorie 43000 gaat het om de inhuur van personeel van derde partijen die op basis van een inhuurcontract werk uitvoeren voor de gemeente Smallingerland. Zij voeren hun werkzaamheden uit onder gezag van de gemeente. Dit kan inhuur zijn ter realisatie van beleidsproducten of programma's en inhuur in het kader van het Frictiefonds (zie hoofdstuk 3). Het Frictiefonds wordt hieronder apart beschreven.

Hieronder zijn de kostencategorieën uitgesplitst per jaar en naar programma. Let op: De kosten zijn voor de inhuur van derden conform de onderzoeksdefinitie, maar ook voor inhuur van werken en diensten.

Kostencategorie 43340: inhuur van werken en diensten onder de verantwoordelijkheid van een extern bureau			
Programma	2007	2008	Toename/afname 2008 ten opzichte van 2007
WERK EN INKOMEN	5.276.263	6.708.645	1.432.382
WELZIJN EN ZORG	4.790.925	5.098.019	307.094
TOTAAL KOSTENPLAATSEN	2.223.785	2.882.835	659.050
SPORT EN RECREATIE	197.325	1.964.219	1.766.894
WONEN	1.892.700	1.381.440	-511.260
ONDERWIJS	-36.450	885.347	921.797
LEEFOMGEVING	1.740.053	788.805	-951.248
BEDRIJFSVOERING	513.393	566.769	53.376
BURGER EN BESTUUR	248.997	289.914	40.917
ECONOMIE	78.129	238.210	160.081
VEILIGHEID	68.623	141.094	72.471
CULTUUR	41.363	89.948	48.585
GEMEENTERAAD	42.165	63.940	21.775
Totalen	17.077.271	21.099.185	4.021.914

Tabel C.1: kostencategorie 43340 uitgesplitst naar programma

Kostencategorie 43000: Inhuur personeel onder verantwoordelijkheid gemeente			
Programma / Beleidsproduct	2007	2008	stijging/daling absoluut
BEDRIJFSVOERING	865.889	1.048.421	182.532
LEEFOMGEVING	500.174	730.798	230.624
TOTAAL KOSTENPLAATSEN	247.316	368.747	121.431
WONEN	337.343	304.378	-32.965
BURGER EN BESTUUR	130.311	202.107	71.796
ONDERWIJS	41.694	55.509	13.815
WELZIJN EN ZORG	61.352	48.620	-12.732
WERK EN INKOMEN	74.917	40.420	-34.497
VEILIGHEID	37.928	36.348	-1.580
CULTUUR	41.590	18.506	-23.084
GEMEENTERAAD	0	5.270	5.270
ECONOMIE	24.928	4.090	-20.838
SPORT EN RECREATIE	522	0	-522
Totalen	2.363.964	2.863.214	499.250

Tabel C.2: Kostencategorie 43000 uitgesplitst naar programma

Gemeente Smallingerland: Dienstjaar 2007		
Analyse budgetbewaking programma 2007		
Selectie: Grootboek:	Kostencategorieën	
Programma / Beleidsproduct	43340	43000
TOTAAL KOSTENPLAATSEN		
TOTAAL PROJECTEN	1.918.112	72.952
TOTAAL KOSTENPLAATSEN DERDEN	305.673	172.147
TOTAAL KOSTENPLAATSEN SALARISSEN	0	2.217
TOTAAL KOSTENPLAATSEN TRAKTIE	0	
Totaal TOTAAL KOSTENPLAATSEN	2.223.785	247.316
BEDRIJFSVOERING		
75 PERSONEEL	32.448	24.887
76 INFORMATIE- EN AUTOMATISERINGSBELEID	263.441	49.159
77 ORGANISATIEBELEID	47.822	22.199
78 INTERNE ZAKEN	83.660	186.875
79 CONCERNFINANCIEN	17.659	
80 VERZEKERINGEN	4.625	
81 FINANCIËEL BEHEER	41.688	25.383
83 JURIDISCHE ZAKEN	14.746	
84 DIRECTIE EN ALGEMEEN BEHEER	7.063	380.271
85 PUBLIEKSBUREAU	241	177.114
Totaal BEDRIJFSVOERING	513.393	865.889
BURGER EN BESTUUR		
02 DAGELIJKS BESTUUR	7.881	
03 WETGEVING EN ALGEMENE ZAKEN	8.650	
04 OVERHEIDSCOMMUNICATIE	5.878	
06 BEVOLKINGSADMINISTRATIE C.A.	1.078	
07 VERKIEZINGEN	11.214	
08 GEMEENTELIJKE BEGRAAFPLAATSEN	47.395	
11 BELASTINGEN	130.748	130.311

13 ALGEMENE BATEN EN LASTEN	36.153	
Totaal BURGER EN BESTUUR	248.997	130.311
CULTUUR		
36 CENTRUM KUNSTZ. VORMING DE MELDIJ	23.874	41.590
40 MONUMENTENZORG	17.182	
88 CULTUURONTWIKKELING	307	
Totaal CULTUUR	41.363	41.590
ECONOMIE		
14 MARKT	0	
15 GEMEENTELIJKE EIGENDOMMEN	3.200	
16 ECONOMISCH BELEID	74.929	24.928
Totaal ECONOMIE	78.129	24.928
GEMEENTERAAD		
01 GEMEENTERAAD	42.165	
Totaal GEMEENTERAAD	42.165	
LEEFOMGEVING		
56 VERKEERSWEGEN TE LAND	19.372	
57 SCHOONHOUDEN LEEFOMGEVING	37.210	3.001
58 FYSIEK WIJK- EN DORPSBEHEER	2.969	42.200
59 VERVOER EN MOBILITEIT (ALGEMEEN)	327.363	
61 PARKEERVOORZIENINGEN	15.320	70.000
62 WATERWEGEN	939.589	
63 OPENBAAR GROEN	68.556	39.642
64 LANDSCHAP EN NATUURBEHEER	8.772	29.770
65 SPEL- EN SPEELVOORZIENINGEN	6.125	
66 WIJKMANAGEMENT	0	
67 INZAMELING HUISHOUELIJK AFVAL	212.021	257.402
68 INZAMELING BEDRIJFSAFVAL	29.725	18.449
69 RIOLERINGEN	34.275	27.651
70 MILIEUBELEID ALGEMEEN	4.036	
71 BESCHERMING LEEFMILIEU	31.200	
72 HANDHAVING MILIEUWETTEN	3.521	12.059
Totaal LEEFOMGEVING	1.740.053	500.174
ONDERWIJS		
24 OPENBAAR BASISONDERWIJS *	-929.510	
27 LOKAAL BESTUURLIJKE ONDERWIJSTAKEN	292.742	
28 ONDERWIJSHUISVESTING	26.113	41.694
29 VOLWASSENENEDUCATIE	574.206	
Totaal ONDERWIJS	-36.450	41.694
SPORT EN RECREATIE		
31 VELDSPORTACCOMMODATIES	35.285	
32 SPORTBEDRIJF	2.130	
34 TOERISTISCH- RECREATIEF BELEID	159.910	522
Totaal SPORT EN RECREATIE	197.325	522
VEILIGHEID		
73 BRANDWEER	2.064	37.928
74 OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID	12.826	
86 DIERENASIEL	53.734	
Totaal VEILIGHEID	68.623	37.928
WELZIJN EN ZORG		
44 MONDIAAL BELEID	399	
45 MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING	2.175	
46 MINDERHEDEN	6.184	

49 WET INBURGERING NIEUWKOMERS	242	
50 PROFESSIONEEL SOCIAAL CULTUREEL WERK	4.500	
52 JEUGDBELEID	26.783	
53 PEUTERWERK EN KINDEROPVANG	58.651	
87 WET MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING	4.691.991	61.352
Totaal WELZIJN EN ZORG	4.790.925	61.352
WERK EN INKOMEN		
17 INKOMENSVORZIENINGEN	304.639	74.917
18 FRAUDEBESTRIJDING	96.874	
19 WERKGELEGENHEID	4.874.750	
Totaal WERK EN INKOMEN	5.276.263	74.917
WONEN		
20 RUIMTELIJKE ORDENING	275.627	59.088
22 BOUWZAKEN	126.063	192.878
23 BOUWGRONDEXPLOITATIE	1.491.010	85.377
Totaal WONEN	1.892.700	337.343
Totaal rapport	17.077.271	2.363.965
9-nov-2009		
* Afwikkeling ontvlechting openbaar primair onderwijs		

Tabel C.3: Kostenoverzicht uit grootboek voor 2007 aangeleverd door de gemeente Smallingerland

gemeente Smallingerland: Dienstjaar 2008		
Analyse budgetbewaking programma		
Selectie: Grootboek:	kostencategorieën	
Programma/Beleidsproduct	43340	43000
TOTAAL KOSTENPLAATSEN		
TOTAAL PROJECTEN	2.637.154	147.885
TOTAAL KOSTENPLAATSEN DERDEN	245.490	219.758
TOTAAL KOSTENPLAATSEN SOCIALE ZAKEN	24	
TOTAAL KOSTENPLAATSEN TRAKTIE	167	1.103
Totaal TOTAAL KOSTENPLAATSEN	2.882.835	368.747
BEDRIJFSVOERING		
75 PERSONEEL	49.754	34.877
76 INFORMATIE- EN AUTOMATISERINGSBELEID	196.429	123.258
77 ORGANISATIEBELEID	70.647	67.848
78 INTERNE ZAKEN	139.480	125.692
79 CONCERNFINANCIEN	16.930	
80 VERZEKERINGEN	13.892	
81 FINANCIEEL BEHEER	49.331	3.538
83 JURIDISCHE ZAKEN	12.788	
84 DIRECTIE EN ALGEMEEN BEHEER	17.469	582.506
85 PUBLIEKSBUREAU	48	110.703
Totaal BEDRIJFSVOERING	566.769	1.048.421
BURGER EN BESTUUR		
02 DAGELIJKS BESTUUR	8.325	
03 WETGEVING EN ALGEMENE ZAKEN	47.186	
04 OVERHEIDSCOMMUNICATIE	20.227	
06 BEVOLKINGSADMINISTRATIE C.A.	7.868	
07 VERKIEZINGEN	3.336	
08 GEMEENTELIJKE BEGRAAFPLAATSEN	23.284	
11 BELASTINGEN	141.957	202.107
13 ALGEMENE BATEN EN LASTEN	37.732	

Totaal BURGER EN BESTUUR	289.914	202.107
CULTUUR		
36 CENTRUM KUNSTZ. VORMING DE MELDIJ	46.866	18.506
37 AMATEURISTISCHE KUNSTBEOEFENING	0	
38 BEELDENDE KUNST	11.843	
40 MONUMENTENZORG	31.239	
Totaal CULTUUR	89.948	18.506
ECONOMIE		
14 MARKT	0	
15 GEMEENTELIJKE EIGENDOMMEN	300	
16 ECONOMISCH BELEID	237.910	4.090
Totaal ECONOMIE	238.210	4.090
GEMEENTERAAD		
01 GEMEENTERAAD	63.940	5.270
Totaal GEMEENTERAAD	63.940	5.270
LEEFOMGEVING		
56 VERKEERSWEGEN TE LAND	52.397	130
57 SCHOONHOUDEN LEEFOMGEVING	37.265	27.305
58 FYSIEK WIJK- EN DORPSBEHEER	3.685	55.384
59 VERVOER EN MOBILITEIT (ALGEMEEN)	18.505	
61 PARKEERVOORZIENINGEN	28.369	70.000
62 WATERWEGEN	284.282	31.133
63 OPENBAAR GROEN	14.827	88.256
64 LANDSCHAP EN NATUURBEHEER		25.206
65 SPEL- EN SPEELVOORZIENINGEN	2.345	
66 WIJKMANAGEMENT	0	
67 INZAMELING HUISHOUELIJK AFVAL	188.716	312.454
68 INZAMELING BEDRIJFSAFVAL	48.302	18.893
69 RIOLERINGEN	70.504	59.764
70 MILIEUBELEID ALGEMEEN	2.066	
71 BESCHERMING LEEFMILIEU	21.509	
72 HANDHAVING MILIEUWETTEN	16.031	42.273
Totaal LEEFOMGEVING	788.805	730.798
ONDERWIJS		
24 OPENBAAR BASISONDERWIJS	0	
27 LOKAAL BESTUURLIJKE ONDERWIJSTAKEN	225.523	8.194
28 ONDERWIJSHUISVESTING	50.781	47.315
29 VOLWASSENENEDUCATIE	609.043	
Totaal ONDERWIJS	885.347	55.509
SPORT EN RECREATIE		
31 VELDSPORTACCOMMODATIES	609.154	
32 SPORTBEDRIJF	0	
34 TOERISTISCH- RECREATIEF BELEID	1.355.064	
Totaal SPORT EN RECREATIE	1.964.219	0
VEILIGHEID		
73 BRANDWEER	504	36.348
74 OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID	40.401	
86 DIERENASIEL	100.190	
Totaal VEILIGHEID	141.094	36.348
WELZIJN EN ZORG		
44 MONDIAAL BELEID	2.198	
45 MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING	18.877	
46 MINDERHEDEN	499	

49 WET INBURGERING NIEUWKOMERS	131.790	42.694
50 PROFESSIONEEL SOCIAAL CULTUREEL WERK	14.475	263
52 JEUGDBELEID	13.432	394
53 PEUTERWERK EN KINDEROPVANG	9.232	
87 WET MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING	4.898.442	5.270
89 CENTRUM JEUGD EN GEZIN	9.075	
Totaal WELZIEN EN ZORG	5.098.019	48.620
WERK EN INKOMEN		
17 INKOMENSVOORZIENINGEN	44.975	24.598
18 FRAUDEBESTRIJDING	114.828	15.821
19 WERKGELEGENHEID	6.548.842	
Totaal WERK EN INKOMEN	6.708.645	40.420
WONEN		
20 RUIMTELIJKE ORDENING	267.841	87.691
21 VOLKSHUISVESTING	75	
22 BOUWZAKEN	128.620	118.134
23 BOUWGRONDEXPLOITATIE	984.905	98.553
Totaal WONEN	1.381.440	304.378
Totaal rapport	21.099.185	2.863.214
10-nov-2009		

Tabel C.4: Kostenoverzicht uit grootboek voor 2008 aangeleverd door de gemeente Smallingerland

Aard van de inhuur

Op basis van het aangeleverde overzicht uit de administratie van de gemeente Smallingerland wordt in de onderstaande tabel, waar mogelijk, per programma de aard van de ingehuurde diensten beschreven. Naast de 12 programma's (conform de programmabegroting) is in het overzicht ook sprake van een post 'Totaal Kostenplaats'. De post Totaal Kostenplaats bestaat uit projecten (inhuur derden op afdelingsoverschrijdende projecten), kostenplaatsen derden⁴, salarissen en tractie (dit zijn lasten die onder andere verband houden met installaties en voertuigen van de buitendienst).

Programma	Type inhuur diensten/werken
WERK EN INKOMEN	Vrijwel geen advieskosten. Dit zijn met name kosten voor werkbemiddeling. Uitstroom WW 4,9 mln. uitstroom WSW 1,3 mln. kinderopvang 0,15 mln.
WELZIEN EN ZORG	Overgrote deel is de inhuur van zorg (instellingen) voor de uitvoering van onder andere de WMO.
TOTAAL KOSTENPLAATS	Hieronder valt het beleidsproduct projecten waar de inhuur voor projecten onder wordt geregistreerd. Investerings- en werken door derden in het kader van projecten (90%). Advieswerk 10%. Onder deze post valt ook de kostenplaats derden.
SPORT EN RECREATIE	Geen verdere specificatie mogelijk
WONEN	Hierbij is het overgrote deel werkzaamheden en advieskosten ten aanzien van het beleidsproduct grondexploitatie. Bij advies gaat het dan om juridisch-, fiscaal- en bouwkundig advies en notariskosten.
ONDERWIJS	Grote post hierin is het beleidsproduct volwasseneneducatie, waarin onder andere inburgeringstrajecten zijn opgenomen die door het Friesland College worden uitgevoerd (o.b.v. Aanbesteding)

⁴ Kostenplaats derden. Dit is werk dat voor derden is uitgevoerd echter waar ook opbrengsten tegenover staan. De opbrengsten zijn niet onder de genoemde kostencategorieën opgenomen, maar staan elders in de administratie weergegeven.

Programma	Type inhuur diensten/werken
LEEFOMGEVING	Concentratie ligt op de onderdelen afvalinzameling, riolering en parkeervoorzieningen.
BEDRIJFSVOERING	Hieronder valt onder andere inhuur van tijdelijke medewerkers, detachering, in het kader van het Fricatiefonds.
BURGER EN BESTUUR	Geen verdere specificatie mogelijk
ECONOMIE	Geen verdere specificatie mogelijk
VEILIGHEID	Geen verdere specificatie mogelijk
CULTUUR	Geen verdere specificatie mogelijk
GEMEENTERAAD	Geen verdere specificatie mogelijk

Tabel C.5: Type inhuur uitgesplitst naar programma's (bron: respondenten)

Het bovenstaande overzicht is tot stand gekomen door navraag bij de respondenten. Niet alle programma's waren te specificeren.

Om meer inzicht te krijgen in de aard van de inhuur is op basis van de aanbestedingskalender in 2009 (eerdere versies zijn niet beschikbaar) het volgende overzicht van het type inhuur per afdeling gemaakt:

Afdeling	Omschrijving
Financiën Bedrijfsvoering en Informatievoorziening	vervangen telefooncentrale c.a.
Sociale zaken	training & scholing wet Inburgering
	huishoudelijke zorg in het kader van de WMO
	medische keuringen arbo verplichting WWB
	rolstoelen / woonvoorzieningen in het kader van de WMO
	re-integratie/ uitstroomtrajecten
	indicatiestelling WMO
Openbare werken	Schoonmaak en onderhoud gebouwen
	reinigen en inspecteren riolen
	toezicht parkeergarage
	inkoop energie (gas)
	inkoop energie (elektriciteit)
	onderhoud groenvoorzieningen
Milieu & Bouwen	technische ondersteuning bouwaanvragen met name constructieberekeningen etc
Communicatie	productie breeduit
Belastingen en Financiële Administratie	verzekering gebouwen
	verzekering WA
	taxatie WOZ bijzondere objecten
Interne zaken	postbezorging
	drankenautomaten / ingrediënten
	catering gemeentehuis
	drukwerk
	kantoorartikelen
Regon	ondergrondse vuilcontainers
	rolemmers grijs (+ chipsysteem)
	inzamelvoertuig/ bedrijfscontainers
	4 inzamelvoertuigen/ zijbeladers
	motorbrandstoffen
Bestuursondersteuning	
Personeelsmanagement	inleen personeel

Afdeling	Omschrijving
	arbo-dienstverlening
Samenlevingszaken	leerlingenvervoer
	volwasseneducatie

Tabel C.6: Aard van de inhuur 2009 op basis van de aanbestedingskalender van oktober 2009

Opmerking:

Bij dit overzicht wordt opgemerkt dat deze gegevens over 2007 en 2008 niet beschikbaar zijn, omdat de aanbestedingskalender pas sinds 2009 wordt opgesteld. Dit overzicht is toch opgenomen in dit rapport om een beter beeld te krijgen van de aard van de inhuur van de gemeente Smallingerland. In tabel C.6 staan alleen de afdelingen weergegeven waar Europese Aanbestedingen lopen. Ook dient te worden opgemerkt dat in tabel C.6 ook de centrale inkoop (leveringen, bijvoorbeeld gas en elektriciteit) staat weergegeven. In de onderstaande analyse van de volumes gaat het alleen gaat om inhuur in het kader van werken en diensten (kostencategorieën 43340 en 43000).

Volume

Met betrekking tot het totale volume in euro's dat door de gemeente Smallingerland op deze twee kostencategorieën wordt ingehuurd geeft de onderstaande tabel (4.3) inzicht. In deze tabel zijn de totale kosten voor de inhuur op de twee gegeven kostencategorieën afgezet tegen het bedrag van de totale programmarekening van 2007 en 2008. Zoals eerder gemeld zijn dit kosten voor inhuur derden, werken en diensten.

Boekjaar	Totale kosten programmarekening (realisatie jaarrekening)	Totale kosten inhuur (43300 +43000)	Kosten inhuur als percentage van programmarekening
2007	€162.370.000	€19.441.236	12%
2008	€167.518.000	€23.962.399	14%

Tabel C.7: Overzicht totale kosten inhuur 2007 en 2008

Uit dit overzicht blijkt dat de totale inhuur als percentage van de totale programmarekening in 2008 met 2% (€ 4.521.163) is toegenomen ten opzichte van het boekjaar 2007. Dit kengetal zegt alleen iets over de toename van het aandeel van deze kosten in de programmarekening. De reden voor de toename kan niet worden vastgesteld zonder nader onderzoek te doen naar de achterliggende oorzaken en (beleids)keuzes van de gemeente Smallingerland ten aanzien van de inhuur derden. Het kan bijvoorbeeld zijn dat bewust op bepaalde beleidsterreinen (tijdelijk) meer wordt ingehuurd vanwege benodigde expertise.

Om een beeld te geven van de ontwikkeling van de beide kostencategorieën voor de jaren 2007 en 2008, staat in de onderstaande tabel (C.8) een uitsplitsing van deze twee kostencategorieën weergegeven.

Kostencategorie	2007	2008	Stijging in euro's	Percentage stijging in 2008
43340	17.077.271	21.099.185	4.021.914	24%
43000	2.363.965	2.863.214	499.250	21%
Totaal	19.441.236	23.962.399	4.521.163	23%

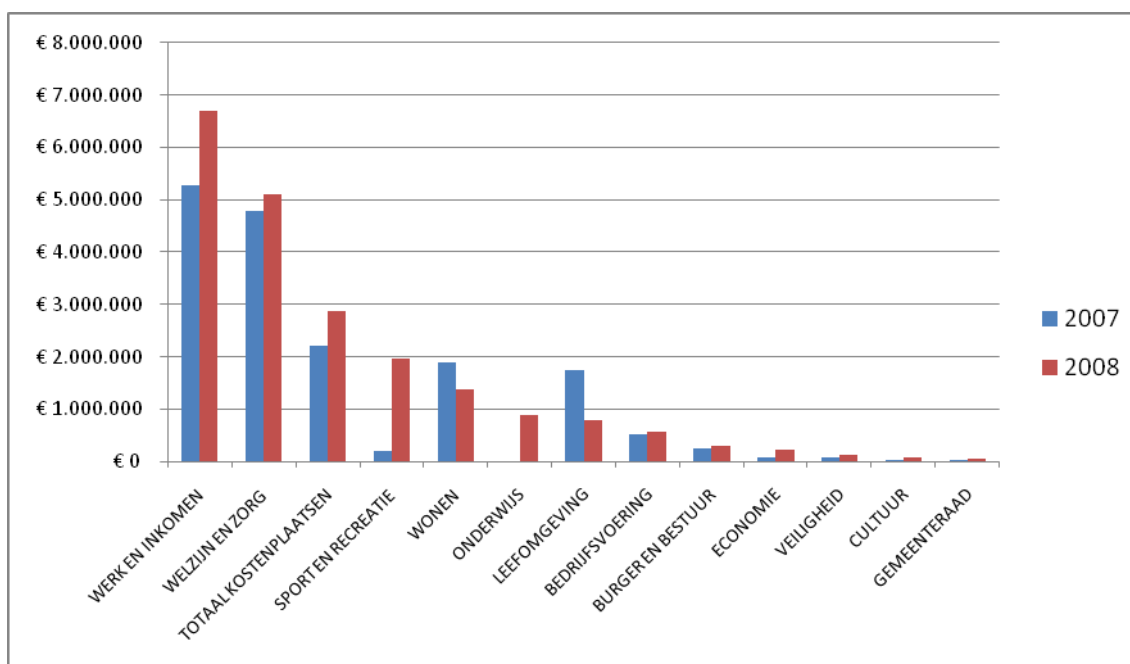
Tabel C.8: Overzicht inhuur per kostencategorie

Uit deze tabel blijkt dat het totale volume van de inhuur van derden in het jaar 2008 is toegenomen met 23% ten opzichte van het jaar 2007. De reden voor deze toename kan niet worden gegeven, zonder dat wordt gekeken naar de achterliggende oorzaken. Belangrijk hierbij zijn onder andere beleidskeuzes van de gemeente (welke taken worden uitbesteed en welke niet) en andere specifieke oorzaken. Dit valt echter buiten de scope van dit onderzoek. Verder is de stijging niet als een trend te benoemen aangezien daaraan een meting over meerdere jaren ten grondslag moet liggen.

Hieronder zullen wij een verdere uitsplitsing van de twee kostencategorieën maken over de diverse programma's (uit de programmabegroting). Hiermee kan een beeld worden geschetst op welk programma's de meeste inhuur plaats heeft gevonden in de jaren 2007 en 2008.

Uitsplitsing volume inhuur onder verantwoordelijkheid externe (43340)

Het volume van de inhuur kan als volgt grafisch worden weergegeven.



Figuur C.9: Volume in euro's inhuur onder verantwoordelijkheid externe per programma 2007 en 2008

De programma's staan in de grafiek weergegeven in de volgorde van omvang van de inhuur in 2008. Indien per programma wordt gekeken naar de kosten voor de inhuur van werken en diensten onder de verantwoordelijkheid van een extern bureau, kan een toename van de kosten in 2008 worden vastgesteld over de gehele linie, met uitzondering van de programma's *Wonen* en *Leefomgeving*. De kosten van inhuur in deze programma's dalen.

De grootste omvang in kosten van inhuur onder verantwoordelijkheid van externen hebben de programma's:

- Werk en Inkomen;
- Welzijn en Zorg;
- Sport en Recreatie.

De sterkste toename van de kosten voor inhuur vindt in 2008 plaats bij de programma's:

- Werk en Inkomen:
Hier gaat het met name om een toename aan kosten voor inhuur van organisaties voor de uitvoering van de *programma's Werk en Inkomen* (bemiddeling naar werk).
- Welzijn en Zorg:
Hier gaat het om een toename van de inhuur voor de zorg die de gemeente moet bieden in het kader van de uitvoering van de WMO:
- Sport en Recreatie:
In dit programma is een forse toename in 2008 te zien bij de beleidsproducten veldsport-accommodaties en bij het toeristisch en recreatief beleid

Het hier getoonde overzicht geeft alleen inzicht in waar het grootste volume aan inhuur zit en waar stijging en daling van de kosten voor de inhuur onder verantwoordelijkheid van externen in de diverse programma's plaatsvindt. De achterliggende oorzaken voor toe- of afname van de inhuur onder verantwoordelijkheid van externen kan hieruit niet nader worden verklaard. Hiertoe dient nader onderzoek van de inhuur onder de betreffende programma's plaats te vinden, hetgeen buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt.

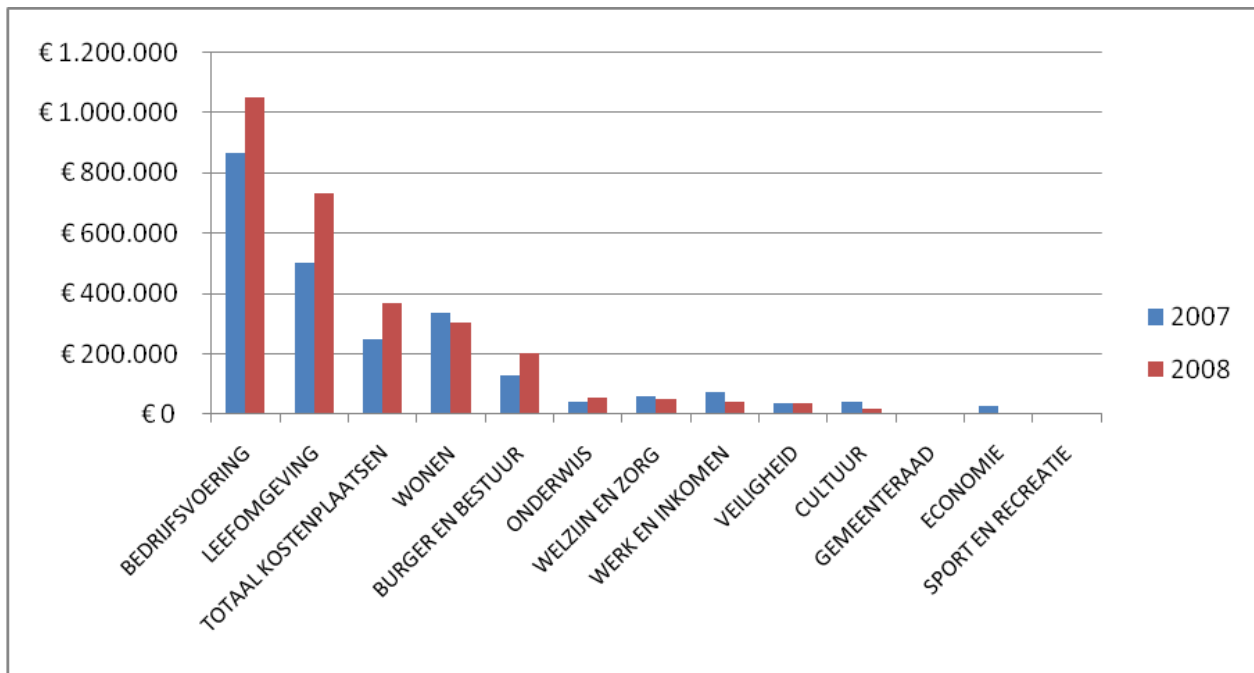
Uitsplitsing volume inhuur onder verantwoordelijkheid gemeente (43000)

In de onderstaande grafiek staan de kosten per programma voor de inhuur van personeel die werken onder het verantwoordelijkheid van de gemeente weergegeven. Het betreft hier dus met name personeel dat op detacheringbasis tijdelijk wordt ingehuurd. Hieronder valt ook de inhuur van personeel ten behoeve van het Friciefonds. De grafiek is weergegeven aflopend op grootte van de omvang per programma van de inhuur in 2007 en 2008.

De programma's staan in de grafiek weergegeven in de volgorde van omvang van de inhuur in 2008. Indien per programma wordt gekeken naar de kosten voor de inhuur van derden onder verantwoordelijkheid van de gemeente, dan kan een toename van de kosten in 2008 worden vastgesteld voor de programma's *Bedrijfsvoering*, *Leefomgeving*, *Burger en Bestuur*, *Onderwijs* en *Gemeenteraad*. De kosten in de programma's *Wonen*, *Welzijn en Zorg*, *Werk en Inkomen*, *Veiligheid*, *Cultuur* en *Economie* dalen. Zoals ook uit tabel C2 blijkt hebben de Gemeenteraad en het programma Sport en recreatie geen tot minimale kosten voor inhuur onder verantwoordelijkheid van de gemeente in 2007 en 2008. De kosten voor de Gemeenteraad waren in 2007 €0 en in 2008 €5.270. De kosten voor het programma Sport en recreatie waren in 2007 €522 en in 2008 €0.

Uit de grafiek valt op te maken dat het hoogste volume van inhuur personeel derden plaatsvindt onder de programma's:

- Bedrijfsvoering;
- Leefomgeving;
- Wonen;
- Burger en Bestuur.



Figuur C.10: Volume inhuur 43000 per afdeling 2007 en 2008

Een stijging van 2007 naar 2008 is vooral waar te nemen binnen de programma's:

- **Bedrijfsvoering:**
Dit is met name vastgesteld bij de beleidsproducten, Directie en Algemeen Beheer, Informatie en Automatiseringsbeleid en het organisatiebeleid.
- **Leefomgeving:**
Sterkste stijging zit bij het beleidsproduct huishoudelijk inzameling afval.
- **Burger en Bestuur.**
Vooral bij het beleidsproduct belastingen

Het hier getoonde overzicht geeft alleen inzicht waar het grootste volume zit en waar stijging en daling van de kosten voor de inhuur in de diverse programma's plaatsvindt. De achterliggende oorzaken voor toe- of afname van de inhuur derden onder verantwoordelijkheid van de gemeente kunnen niet nader worden verklaard. Hiertoe dient nader onderzoek van de inhuur onder de betreffende programma's plaats te vinden hetgeen buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt.

Analyse volume inhuur Frictiefonds

Het Frictiefonds is eerder in deze rapportage behandeld en maakt onderdeel uit van de hiervoor benoemde kostencategorie (43000). Zoals eerder aangegeven gaat het hier om inhuur van derden ter (tijdelijke) vervanging van de vaste formatie in het geval van ziekte, opvallende vacatures, extra ondersteuning bij piekbelasting, ontslag e.d. Voor de frictie in het personeelsbestand zijn in 2007 en 2008 de onderstaande kosten gemaakt.

	2007	2008
Volume inhuur personeel derden (43000)	2.363.964	2.863.214
Volume Frictiefonds	962.930	1.276.020
Frictiefonds als percentage van de totale volume inhuur personeel (43000)	41%	45%

Tabel C.11: Frictiefonds als percentage van de kostencategorie 43000

Het Fricatiefonds kende een toename van de kosten van € 313.090 zijnde 33% in 2008 ten opzichte van 2007. Deze toename is hoofdzakelijk te verklaren uit een sterke toename van het aantal ziektegevallen. In het sociaal jaarverslag staat dat het ziekteverzuim in 2008 ten opzichte van 2007 met 0,5 procent is gestegen van 5,8 naar 6,3 procent. Elk procent ziekteverzuim staat gelijk aan een 'formatieverlies' van 4 fte.

Daarnaast zijn in het Fricatiefonds een aantal toenames te constateren voor de (tijdelijke) vervanging van medewerkers. Het procentuele beroep op het Fricatiefonds per afdeling in 2007 en 2008 staat hieronder weergegeven.

Afdeling	2007	2008	toe/afname
Personeelsmanagement	3%	4%	2%
Belastingen en Financiële Administratie	6%	3%	-4%
Interne Zaken	4%	5%	0%
Burgerzaken	26%	27%	1%
SamenlevingsZaken	8%	7%	-2%
Ontwikkeling	14%	19%	6%
Openbare Werken	4%	8%	4%
Regon	1%	4%	4%
MBG	22%	14%	-8%
Sociale zaken	9%	1%	-9%
Project	1%	-	-1%
Financiën Bedrijfsvoering en Informatievoorziening	3%	8%	5%
Brandweer	-	1%	1%

Tabel C.12: Beroep op Fricatiefonds per afdeling in percentage van totaal Fricatiefonds

Het Fricatiefonds maakt in 2007 41 procent van de totale inhuur van personeel onder verantwoordelijkheid van de gemeente (kostencategorie 43000) uit en in 2008, 45 procent. Dit betekent dat het aandeel van de inhuur derden vanwege fricties in het personeelsbestand is toegenomen in 2008 ten opzichte van 2007.

Opgemerkt wordt verder nog dat in het jaarverslag 2008 staat vermeld dat in 2008 de formatie is uitgebreid, vanwege aanhoudend hoge ambities en toenemende regel- en controledruk. De Raad stelde daarvoor € 400.000,- beschikbaar.

Daarnaast werd in het jaarverslag 2008 aangegeven dat er spanning op de arbeidsmarkt wordt gevoeld waardoor vacatures niet vanzelfsprekend binnen drie à vier maanden kunnen worden ingevuld. Dat geldt voor bestaande maar ook voor een aantal van de nieuwe functies (projectleiding, financiële medewerkers, stedenbouwkundige). Gevolg is dat regelmatig tijdelijk in vacatures moet worden voorzien, maar ook dat minder ambitieus op diverse fronten kon worden ingezet dan de gemeente zich had voorgenomen.

Bijlage D Lijst van geïnterviewde functionarissen

1. De heer F. Veenstra, coördinerend wethouder centrum, Ruimtelijke Ordening, Bouw en woning toezicht, Grondbedrijf, Cultuur en monumentenbeleid, Water en Gemeentelijk Riolerings, Personeel en Organisatie.
2. De heer mr. L. Maarleveld, Gemeentesecretaris.
3. De heer E. Bos, Directeur en afdelingshoofd Financiën, Bedrijfsvoering en Informatievoorziening.
4. De heer M. Schomper, Directeur en afdelingshoofd Personeelsmanagement.
5. De heer O. Been, Afdelingsmanager Openbare Werken.
6. De heer W. de Haan, Hoofd afdeling Belastingen en Financiële Administratie.
7. Mevrouw M. De Vries, Afdelingsmanager Sociale Zaken.
8. Mevrouw E. Pietersma, Afdelingsmanager Samenlevingszaken
9. Afvaardiging van de Raad.

Aan de rekenkamercommissie van de
gemeente Smallingerland
t.a.v. secretaris mevrouw J. Faber

Drachten,
31 mei 2010

Ons kenmerk
130774/FBI/EB

Uw kenmerk

Behandeld door
E. Bos
0512 - 581 234
e.bos@smallingerland.nl

VERZONDEN 31 MEI 2010

Onderwerp
NOTA VAN BEVINDINGEN "INHUUR DERDEN"

Geachte mevrouw Faber,

Kortgeleden verzocht u ons de NOTA VAN BEVINDINGEN "INHUUR DERDEN" te beoordelen op feitelijke onjuistheden. In algemene zin geeft het rapport een goed beeld van de regelingen en processen die van belang zijn bij de inkoop en aanbesteding van leveringen, diensten en werken en daarmee (dus) van de inhuur van derden. Hierna volgen enige opmerkingen die van belang zijn bij een goede interpretatie van de bevindingen.

1. De onderzochte en gepresenteerde financiële cijfers

In de onderzoeksopzet is de onderzochte/ de te onderzoeken inhuur beperkt tot:

- o specialistische deskundigheid
- o inhuur personeel (binnen gezag gemeente)
- o onderzoek- en adviesopdrachten

Op pagina 6 wordt aangegeven dat het onderzoek gebruik maakt van door de gemeente geleverde (financiële) gegevens over inhuur van derden. Gemeld wordt dat gegevens over de aard van de inhuur en de omvang per opdrachtnemer niet beschikbaar zijn

Dat behoeft nuancering. De gemeente heeft in overleg met het bureau financiële overzichten samengesteld, overigens meer dan in de rapportage zijn opgenomen. Dit betrof de kostencategorieën: 43 000 en 43 340. Door de RKC gepresenteerd als: 'inhuur personeel onder verantwoordelijkheid van de gemeente', resp. "inhuur van werken en diensten onder verantwoordelijkheid van een extern bureau".

Onder de eerste kostencategorie worden lasten verantwoord die betrekking hebbend op *inhuur personeel van derden*, die in een gezagsrelatie staan met de gemeente (detachering, uitzendkrachten etc.). Deze kostencategorie heeft een directe relatie met de onderzoeksopzet van de RKC. De tweede categorie betreft *overige diensten van derden*. en is een restcategorie van alle diensten die niet betrekking hebben op contributies, personele lasten, onderhoudsuitgaven, advertentiekosten e.d..

Correspondentie-adres:
Postbus 10.000
9200 HA Drachten

Gauke Boelensstraat 2
9203 RM Drachten
Telefoon (0512) 58 12 34
Telefax (0512) 58 14 00

E-mail gemeente@smallingerland.nl
internet www.smallingerland.nl

De inhuur van specialistische deskundigheid en het inkopen van onderzoeksopdrachten valt hier onder, maar de categorie betreft veel meer.

Sterker: onderzoeksopdrachten e.d. zijn daar doorgaans maar een fractie van. In het rapport wordt dat op enkele plaatsen ook aangegeven. Inkoop van WMO-zorg (huishoudelijke hulp), uitstroom WWB, WSW e.d. zijn voorbeelden van grote kostenposten die onder deze categorie vallen. Deze 'andere kostenposten' bepalen in belangrijke mate de omvang, verdeling en mutatie in de totalen voor deze kostencategorie.

Vooraf is dit expliciet gecommuniceerd met een vertegenwoordiging van de RKC en het onderzoeksbureau en is aangegeven dat de cijfers voor een zinnig onderzoek daarvoor geschoond zouden moeten worden. In het rapport wordt gesteld dat adequate gegevens niet beschikbaar zijn. Dat zijn ze wel; maar niet met één druk op de knop te produceren. De noodzakelijke opschoning van cijfers heeft niet plaatsgevonden. Dat is een keus geweest van de RKC en het onderzoeksbureau. De gepresenteerde cijfers (met name bijlage C) hebben daardoor beperkte waarde. Het heeft in het licht van de onderzoeksopzet weinig zin ze in de eindrapportage te presenteren, te verdelen over afdelingen en daar stijgingspercentages e.d. aan te koppelen.

2. Mandaatstatuut gemeente Smallingerland

Op diverse plaatsen wordt gerefereerd aan een mandaatstatuut van 2002. Twee opmerkingen:

- o vanaf 17-12-2009 is een nieuw mandaatstatuut in werking getreden (Mandaatregeling gemeente Smallingerland)
- o in het oude statuut staan op meerdere plaatsen bepalingen die bevoegdheden regelen die relevant zijn voor dit onderzoek. Eén zinsnede (3.2.1. laatste zin) citeren geeft een onvolledig en daarmee geen correct beeld

3. Afdelingsoverstijgende inkoop

Op pagina 12 wordt gesteld dat afdelingsoverstijgende inkoop wordt gecoördineerd door bureau Inkoop van de afdeling Interne Zaken. Afgezien van het feit dat er geen sprake is van een bureau Inkoop, maar van een inkoopfunctionaris is deze vermelding niet correct. Afdelingsoverstijgende inkoop vindt al naar gelang het product op meerdere plekken plaats. Rollend materieel *bijvoorbeeld* wordt centraal ingekocht door de afdeling Regio Milieuservice, automatiseringsapparatuur en -artikelen wordt centraal ingekocht door de eenheid ICT, schoonmaakdiensten worden centraal ingekocht door afd. Openbare Werken, software en applicaties worden centraal ingekocht door de adviseur Informatie en Organisatie (afd. FBI). Binnen Interne Zaken worden kantoorbenodigdheden centraal ingekocht.

4. Programma's en Beleidsproducten

Op pag. 12 en 13 wordt gesuggereerd dat de bevoegdheden van afdelingshoofden begrensd worden door de programmabudgetten. Dat is niet correct. Programma's begrenzen (met de vastgestelde toleranties) de bevoegdheden van het college. Programma's zijn opgebouwd uit Beleidsproducten, die weer zijn onderverdeeld in beheersproducten. Autorisatie vindt formeel plaats op en binnen de grenzen van dat laatste niveau. Bij (dreigende) overschrijdingen vindt uiteraard overleg plaats met de portefeuillehouder; in de autorisatie heeft dat formeel geen enkele rol (wordt op enkele plekken gesuggereerd). Die bevoegdheid ligt bij het college.

5. Frictiefonds

Het bestemmen van gelden als gevolg van vrijval van salarissen (vacatures) binnen de vastgestelde toegestane formatie is een bevoegdheid van de directie. Die bestemming betreft niet alleen inhuur van derden, maar betreft ook uitbesteed werk (pag. 13). Deze gelden lopen via de reserve Frictiefonds. De raad heeft hieraan een maximum gesteld ultimo 31-12 van een boekjaar (nota reserves en voorzieningen), zie pag. 13 onderaan.

6. Inhuurdossiers (page 17)

Niet alle afdelingen werken op dit moment met digitale dossiers.

7. Evaluatie inhuur derden (pag. 18)

Op pagina 18 wordt stilgestaan bij de evaluatie van leveranciers. Benoemd wordt de evaluatie van leveranciers bij specifieke projecten, frictiefonds en raamovereenkomsten. Geconstateerd wordt dat niet is vast te stellen dat 'reguliere inhuur ter realisatie van programma en producten' wordt geëvalueerd. In dit kader is van belang op te merken dat de afdelingen die werken met een ISO certificaat (Publiek (deel voorheen MBG), Regon, Openbare Werken) in- en externe leveranciers periodiek evalueren, volgens een (verifieerbaar) format. Zoals uit het onderzoek verder ook blijkt vindt die evaluatie binnen de andere afdelingen binnen de verantwoordelijkheid van de afdelingshoofden wél plaats.

8. Doelmatigheid inhuur (pag. 21)

Gesteld wordt dat een meer centrale coördinatie tot schaal- en volumevoordelen zou kunnen leiden. Dat is geen feit, maar een veronderstelling. Wel feiten:


- o afdelingen zijn zo georganiseerd dat er sprake is van een redelijke bundeling van met elkaar samenhangende inkoop; centralisatie voegt dan weinig toe.
- o voor onderdelen die afdelingsoverstijgend zijn is wél sprake is van centrale inkoop (zie ook punt 4)
- o voor inhuur van tijdelijk personeel is sprake van een concernbreed raamcontract, dat binnenkort opnieuw zal worden aanbesteed.

Wij gaan er vanuit dat voorgaande opmerkingen een positief effect hebben op de kwaliteit van uw rapportage alsmede uw aanbevelingen aan de Raad.

Met hoogachting,

Burgemeester en wethouders,

secretaris,



mr. Leendert Maarleveld

burgemeester,



Nieske Ketelaar

Reactie rekenkamercommissie op ambtelijk wederhoor

Punt 1

De gevraagde nuancering is ons inziens niet helemaal terecht. De gevraagde gegevens zijn niet direct te herleiden uit de administratie. In overleg tussen het onderzoeksbureau en de rekenkamercommissie is besloten om niet op crediteureniveau het onderzoek te laten plaatsvinden (dit kan wel, maar is zeer arbeidsintensief). Op pagina 6 is de tekst conform hoofdstuk 4 genuanceerd.

Verder wordt verwezen naar pagina 23 (hoofdstuk 4) van de rapportage waarin wordt aangegeven wat de waarde van de cijfers is die zijn ontvangen en de beperkingen die hierbij voor dit onderzoek aan de orde zijn.

Bijlage C wordt gehandhaafd, om de raad toch enigszins cijfermatig inzicht te geven. De aard van de inhuur is namelijk deels te herleiden. Ook de verdeling over de afdelingen geeft wat inzicht.

Belangrijk hierbij is ook de conclusie en aanbeveling aan de raad ten aanzien van de eigen informatiebehoefte en de opdracht die daarbij hoort aan het college.

Punt 2

Bullet 1: de versie van het mandaatstatuut van 17-12-2009 is tijdens het onderzoek niet aangereikt en was bij de oplevering van deze rapportage niet bekend. In het rapport kan door middel van een voetnoot aangegeven worden dat inmiddels een nieuw mandaatstatuut in werking is getreden. De zin bij 3.2.1 is aangepast.

Bullet 2: deze zin is wel relevant, ter illustratie en onderbouwing van het punt. Het gaat er niet om het gehele mandaatstatuut hierbij te betrekken.

Punt 3

Afdelingen kunnen inderdaad zelf inkopen als het gaat om goederen en diensten die gebruikt worden voor de gehele organisatie. Conform de nota "Inkoop en aanbesteden" is er wel een centrale coördinatie door het bureau inkoop op deze goederen en diensten. In de nota staat dit als volgt omschreven:

De inkoopfunctie binnen de gemeente Smallingerland is gedecentraliseerd van opzet. De gemeentelijke afdelingen zijn zelfstandig verantwoordelijk voor de afdelingsspecifieke inkoop. De afdelingsoverstijgende inkoop wordt centraal gecoördineerd en (deels) uitgevoerd. Het gaat hierbij voornamelijk om de aankoop van goederen of diensten waarvan binnen de gehele organisatie gebruik wordt gemaakt zoals bijvoorbeeld kantoormeubilair, automatiseringsapparatuur, bureaubenodigheden en schoonmaakdiensten.

Het rapport is op dit punt licht aangepast.

Punt 4

Eens. Tekst is aangepast.

Punt 5

Tekst aangevuld.

Punt 6

Tekst is aangepast.

Punt 7

Tekst is aangevuld.

Punt 8

Hier gaat het vooral om de doelmatigheid van inhuur derden. Hier is slechts van 1 raamovereenkomst sprake (Start People). Voor specifieke functies wordt door afdelingen zelf ingehuurd. Niet vastgesteld kan worden in hoeverre op dit terrein gemeentebreed een strakke coördinatie plaats vindt. Tekst is iets aangevuld.

Aan de rekenkamercommissie
van de gemeente Smallingerland

Drachten,
5 november 2010

Ons kenmerk
183265/FBI/EB

Uw kenmerk
ED/JF

Behandeld door
E. Bos
0512 - 581 234
e.bos@smallingerland.nl

VERZONDEN 8 NOV 2010

Onderwerp
BESTUURLIJK WEDERHOOR ONDERZOEK INHUUR DERDEN

Geachte commissie,

U stelde ons 14 oktober jl. in de gelegenheid te reageren op het eindrapport "inhuur van derden" inclusief de conclusies en aanbevelingen van uw commissie. Als eerste willen wij opmerken dat wij eerder hebben gereageerd op de vastlegging van de feitelijke situatie. U hebt die reactie integraal opgenomen en aangegeven tot welke aanpassingen dat in de rapportage heeft geleid. Een uiterst plezierige werkwijze. Waardevol voor de eindgebruiker en gemakkelijk voor ons; wij hoeven eerder commentaar nu niet te herhalen.

De aanbevelingen zijn vooral gericht aan de Raad. Rode draad is de aanbeveling dat de Raad ten aanzien van de inhuur van derden zijn eigen positie bepaalt. Wij menen vanuit twee invalshoeken dat die rol beperkt zou kunnen zijn:

- de inhuur van derden is geen doel op zich, maar een middel om (door de raad te formuleren) doelen te bereiken. Het betreft uitvoeringsbeleid en -vraagstukken; primair het speelveld van het college in samenspel met het ambtelijk management;
- de rapportage geeft ons inziens – redenerend vanuit de verantwoordelijkheden van de raad - geen concrete aanleiding, geconstateerde omissies e.d. om de huidige werkwijze te veranderen.

Meer specifiek zijn een tweetal handreikingen gericht op het college. Verbeter de periodieke evaluatie van de inhuur en verbeter de vastlegging van relevante documenten.

Correspondentie-adres:
Postbus 10.000
9200 HA Drachten

Gauke Boelensstraat 2
9203 RM Drachten
Telefoon (0512) 58 12 34
Telefax (0512) 58 14 00

E-mail gemeente@smallingerland.nl
Internet www.smallingerland.nl

GEMEENTE SMALLINGERLAND

Ons kenmerk 183265/FBI/EB

Datum 5 november 2010

Bladnr. 2

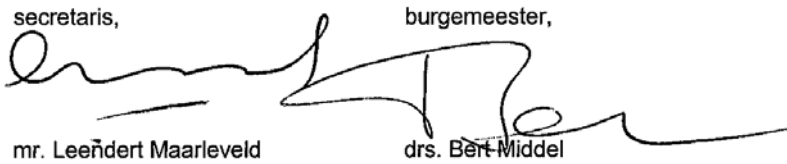
Wij zullen nader laten beoordelen waar in de organisatie (op onderdelen is dat immers ook blijkens het rapport goed geregeld) op een doelmatige wijze terzake verbeteringen aangebracht kunnen worden.

Met hoogachting,

Burgemeester en wethouders,

secretaris,

burgemeester,

The image shows two handwritten signatures in black ink. The signature on the left is for mr. Leeëndert Maarleveld, and the signature on the right is for drs. Bert Middel. The signatures are written in a cursive style.

mr. Leeëndert Maarleveld

drs. Bert Middel

Nawoord

De rekenkamercommissie heeft begin november een reactie van het College ontvangen op het rapport "Inhuur van derden".

De in positieve bewoordingen gestelde reactie van het College is beperkt tot de aanbevelingen, omdat de reactie op de nota van bevindingen integraal in het rapport is opgenomen.

De rekenkamercommissie is blij met de constatering van het College dat deze werkwijze een belangrijke verbetering inhoudt ten opzichte van voorgaande rapporten.

De aanbevelingen van de rekenkamercommissie betreffen met name de kaderstellende en controlerende rol van de Raad, en het verband tussen de inhuur van derden en het strategisch personeelsbeleid. De Raad zou t.a.v. deze onderwerpen zijn eigen positie moeten bepalen.

Het College is van mening dat de rol van de Raad beperkt zou kunnen zijn omdat de inhuur van derden geen doel op zich is, maar een middel om doelen te bereiken en uitvoeringsaangelegenheden primair het terrein van het college en ambtelijke organisatie zijn.

Naar het oordeel van de rekenkamercommissie is de mening van het College echter niet strijdig met de inhoud van de aanbevelingen aan de raad, zoals die zijn weergegeven op de pagina's 35 en 36 van het rapport. Deze hebben immers betrekking op de beleidsmatige kant van de inhuur van derden en de informatievoorziening aan de raad hieromtrent.

Het is uiteraard aan de Raad of en in hoeverre deze aanbevelingen zullen worden overgenomen.

Aan het College zijn handreikingen gegeven ter zake van periodieke evaluatie van de inhuur en het verbeteren van het beheersproces. Het College zal laten beoordelen waar in de organisatie op een doelmatige wijze verbeteringen ter zake kunnen worden aangebracht. De rekenkamercommissie wacht deze beoordeling met belangstelling af.

Ten slotte hoopt en verwacht de rekenkamercommissie dat het rapport zal leiden tot een open discussie tussen Raad en College over de aanbevelingen.

Drachten, december 2010

