

Onderzoeksplan Inhuur van derden

Mei 2019

Rekenkamercommissie gemeente Waalre

J.J.M. van den Heuvel,	Voorzitter
A.H. Teeuw,	Lid
J.M. van Berlo,	Lid

Secretariaat:
Rekenkamercommissie Waalre
Postbus 10.000
5580 GA Waalre

telefoon: 040-2839946/06-48176054,

e-mail: j.vanberlo02@onsnet.nu

1. Inleiding en aanleiding.

Sinds jaar en dag is het bij de gemeentelijke overheid niet ongebruikelijk om voor bepaalde werkzaamheden externe capaciteit in te huren, als aanvulling op of vervanging van het reguliere personeelsbestand. Er kunnen goede redenen zijn om externe deskundigheid in te huren. Wat daarbij in alle gevallen wel van belang is, is dat dit gebeurt op basis van een zorgvuldig afwegingsproces. Immers, de gemeentelijke financiën staan continu onder druk. Bekend is dat de uurtarieven van externe inhuur vaak aanzienlijk hoger liggen dan de uurtarieven van het eigen personeel, hetgeen alleen al een zorgvuldige afweging noodzakelijk maakt.

Bij de keuze van dit onderwerp door de rekenkamercommissie heeft meegewogen, dat vrijwel alle fracties in de gesprekken, die met hen zijn gevoerd, hebben aangegeven, dat zij een hoge prioriteit toekennen aan een onderzoek naar de inhuur van externen. De rekenkamercommissie heeft daarom besloten om te onderzoeken op welke wijze de inhuur van externen in de gemeente Waalre in de praktijk plaatsvindt.

Bij de keuze van dit onderzoek realiseert de rekenkamercommissie zich, dat de inhuur van externe deskundigen, mits dit binnen de beschikbare budgetruimte plaats vindt, primair een zaak is van het college van burgemeester en wethouders. Dit laat echter onverlet, dat ook binnen die budgetruimte het college verantwoordelijk is voor een doelmatige besteding van de overheidsgelden. Bij elke inhuur zal daarom een afweging gemaakt moeten worden, teneinde zo objectief mogelijk vast te stellen of inhuur van externe capaciteit in zo'n geval de meest doelmatige oplossing is.

Van belang daarbij is ook, dat dit op gestructureerde en transparante wijze plaats vindt. In de gesprekken met de fracties is geconstateerd, dat er met betrekking tot dit onderwerp veel "ruis op de lijn zit". Bijkomend voordeel van het rekenkameronderzoek kan dan zijn, dat deze ruis wordt weggenomen.

2. Doelstelling en afbakening

2.1 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek kan als volgt worden gedefinieerd:

"het verschaffen van duidelijkheid aan de gemeenteraad van Waalre over de omvang van en de kosten die samenhangen met de inhuur van externen; tevens zal worden nagegaan welke uitvoeringsregels en -procedures daarbij gesteld zijn, of deze voldoen en of deze in de praktijk ook worden nageleefd"

In het kader van zijn controlerende taak moet de raad immers kunnen vaststellen, dat het college (en in het verlengde daarvan de ambtelijke organisatie) de meest doelmatige oplossing heeft gekozen. Daarvoor is het nodig over een helder en transparant afwegingsproces te kunnen beschikken. Het onderzoek beoogt hierin de nodige duidelijkheid te verschaffen.

Daarbij zal, mede gelet op de inbreng van fracties tijdens de bespreking op 12 maart 2019 van het Onderzoeksprogramma 2019, tevens aandacht worden geschonken aan de rollen en verantwoordelijkheden van raad en college in dit kader.

2.2 Afbakening

Het begrip inhuur kan zeer breed worden getrokken. Immers, naast de werkzaamheden die door de eigen organisatie worden uitgevoerd, wordt veel gebruik gemaakt van externen

om bepaalde reguliere taken te verrichten. Dit is mede afhankelijk van de principiële keuze van een gemeente over wat voor type gemeente men wil zijn.

Sommige gemeenten kiezen ervoor om veel zelf uit te voeren, anderen kiezen nadrukkelijk voor een regierol, waarbij veel taken worden uitbesteed. Daar waar gemeenten taken zelf uitvoeren kan het toch nodig zijn om externe medewerkers in het huren. Dergelijke inhuur vindt vaak plaats voor:

- vervanging bij langdurige ziekte-/zwangerschapsverloven;
- opvangen van piekbelastingen in het werk;
- inhuur van specifieke kennis en kunde, die niet in de eigen organisatie aanwezig is;
- projectmanagement;
- interim-management.

Volledig uitbesteede taken vallen buiten het kader van dit onderzoek. Bij deze categorie kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

- onderhoud groenvoorziening;
- onderhoud wegen/gebouwen;
- uitbesteding ICT-diensten;
- accountants.

De rekenkamercommissie heeft qua inhoud en qua termijn de volgende afbakening voor dit onderzoek vastgesteld. Qua inhoud zal het onderzoek zich richten op de eerstgenoemde categorie. Teneinde ook een eventuele ontwikkeling te kunnen vaststellen, zal het onderzoek plaatsvinden over meerdere jaren. De rekenkamercommissie heeft gekozen voor de jaren 2015 t/m 2018.

3. Onderzoeksvragen

Op basis van de in de vorige paragraaf omschreven doelstelling kan de volgende centrale onderzoeksvraag worden geformuleerd:

"Op welke wijze vindt in Waalre in de onderzoekjaren de sturing, beheersing, het toezicht en de verantwoording plaats op de inhuur van derden".

Vanuit deze centrale vraagstelling kunnen de volgende deelvragen worden gesteld:

a. Sturing

1. Welke beleidsvisie heeft de gemeente Waalre ten aanzien van de organisatie (aard en omvang van interne organisatie) en wat betekent dit voor de inhuur van externe capaciteit en deskundigheid?
2. Welke financiële en andere kaders heeft de gemeenteraad vastgesteld ten aanzien van externe inhuur?
3. Wat is er vastgelegd met betrekking tot de rolverdeling tussen raad en college?

b. Beheersing

4. Welke procedures en regels die gemeente breed gelden voor de inhuur van externen zijn er vastgesteld en waarborgen deze regels in voldoende mate de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van bedoelde inhuur?
5. Op welke wijze is de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van externe inhuur vastgelegd en is deze helder en eenduidig? (mandaatregeling?)
6. Worden in geval van externe inhuur de intern geldende regels nageleefd en vindt besluitvorming door de juiste organen plaats?

7. Vindt er bij elk inhuurcontract een objectieve afweging plaats van de noodzaak tot het zoeken van een externe oplossing en hoe wordt deze afweging vastgelegd?
8. Worden bij een verlenging van het contract de contractvoorwaarden opnieuw beoordeeld en aangepast?
9. Zijn de te bereiken doelen helder geformuleerd en in de opdracht tot inhuur expliciet vastgelegd?
10. Heeft er na beëindiging van de opdracht een exitgesprek plaatsgevonden waarin wordt geëvalueerd of de beoogde resultaten bereikt zijn en wordt hiervan verslag gemaakt?

c. Toezicht en Verantwoording

11. Heeft de inhuur conform de vastgestelde uitvoeringsregels en aanbestedingsregels plaatsgehad (rechtmatigheid)?
12. Blijft de externe inhuur binnen de gestelde kaders (financieel, kwantiteit, kwaliteit en duur) (doelmatigheid)?
13. Vinden er tussentijds metingen plaats om na te gaan of men voor wat betreft het bereiken van de doelstellingen nog op de goede weg zit en vindt na afloop van het contract controle plaats of de contractueel vastgelegde prestaties daadwerkelijk zijn geleverd en hoe wordt dit vastgelegd?
14. Hoe wordt over het inhuren van externen gerapporteerd en verantwoording afgelegd in het kader van de doelmatige besteding van overheidsgelden?

4. Toetsingskader

Het toetsingskader (ook wel normenkader genoemd) is de "meetlat", die de rekenkamercommissie hanteert bij haar onderzoek. Met andere woorden, waaraan zou volgens de rekenkamercommissie voldaan moeten worden om te spreken van een adequaat proces.

t.a.v. de sturing:

- Er is een kader vastgesteld, waarin helder en eenduidig is vastgelegd in welke gevallen en op welke wijze er sprake kan zijn van inhuur van externen;
- Hierbij is een duidelijke beschrijving van de rolopvatting van college en gemeenteraad weergegeven. Waar gaat de gemeenteraad wel over en waarover niet;
- Ten aanzien van de beslissingsbevoegdheid is in een mandaatregeling vastgelegd, wie, in welke gevallen en tot welke bedragen bevoegd is beslissingen ten aanzien van de inhuur van externen te nemen;
- Er is een duidelijke samenhang aanwezig tussen het beleid omtrent inhuur van derden en het strategisch personeelsbeleid, het inhuurbeleid en het aanbestedings- en inkoopbeleid.

t.a.v. de beheersing:

- Er zijn duidelijke afspraken (protocollen) gemaakt met betrekking tot inhuur van derden. Er is in deze protocollen een duidelijke koppeling gemaakt met het eigen inkoopbeleid;
- In de besluiten ten aanzien van de inhuur is een heldere afweging opgenomen, waarom in dat onderhavige geval de inhuur van externen de meest geëigende oplossing is;
- In de contracten is helder opgenomen welke prestaties/resultaten van de ingehuurde worden verwacht;
- Er wordt per afdeling in kaart gebracht wie wordt ingehuurd, waarom, voor hoe lang en tegen welke kosten.

t.a.v. het toezicht en de verantwoording:

- In de contracten is expliciet opgenomen hoe en op welke momenten, zowel tussentijds als na afloop, wordt geëvalueerd of de beoogde prestaties/resultaten zijn geleverd/behaald;
- In de periodieke rapportages alsmede in de jaarrekening is een helder overzicht opgenomen van de uitgegeven bedragen aan externe inhuur in relatie tot de daarvoor ter beschikking staande budgetten.

5. Uitvoering

De rekenkamercommissie zal het onderzoek als volgt uitvoeren:

1. Dossieronderzoek/documentenanalyse/Casestudy.

Het dossieronderzoek omvat een onderzoek naar de landelijke en Europese wetgeving ten aanzien van opdrachtverstrekkingen. Daarnaast zal worden onderzocht welke interne regels en procedures er zijn vastgelegd ten aanzien van de externe inhuur en wie bevoegd is ter zake besluiten te nemen.

In de casestudy zullen de gevallen van externe inhuur worden onderzocht op de gemaakte afwegingen en op welke wijze de te verrichten prestaties zijn vastgelegd. Tenslotte maakt ook de tussentijdse en eindevaluatie deel uit van het dossieronderzoek, alsmede de financiële verantwoording daarover.

2. Interviews en nadere analyse.

Het beeld dat ontstaat uit het dossieronderzoek zal door middel van interviews worden getoetst en aangevuld. Interviews worden voorzien met de betrokken ambtenaren en bestuurders en eventueel een externe opdrachtnemer.

3. Rapportage van bevindingen en conclusies.

Na afronding van de fasen 1 en 2 legt de rekenkamercommissie de bevindingen, voorlopige conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek vast in een voorlopige rapportage.

4. Bestuurlijk wederhoor.

De onder 3 bedoelde rapportage wordt aan het college voor wederhoor voorgelegd. Daarbij wordt aan het college twee onderscheiden vragen gesteld:

- Staan er feitelijke onjuistheden in de conceptrapportage (feitenverificatie)?
- Wat is de bestuurlijke reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen van de conceptrapportage?

De reactie van het college wordt integraal in definitieve rapport opgenomen, gevolgd door een nawoord van de rekenkamercommissie.

5. Behandeling en publicatie.

Opvolgend wordt het definitieve eindrapport aangeboden aan en behandeld door de gemeenteraad. Het rapport wordt openbaar gemaakt en op de internetsite van de gemeente Waalre geplaatst.

6. Tijdsplanning

De rekenkamercommissie heeft bij dit onderzoek de volgende tijdplanning voor ogen:

Omschrijving	2019							
	mei	juni	juli	augustus	september	oktober	november	december
Onderzoeksplan								
Dossieronderzoek/Casestudy								
Interviews								
Voorlopige rapportage								
Wederhoorprocedure								
Afronden en aanbieding eindrapport								
Behandeling in de raad								

Uiteraard is de haalbaarheid van deze planning mede afhankelijk van de beschikbaarheid van te interviewen personen en de bevindingen uit het onderzoek.

*Aldus vastgesteld in de vergadering van de
Rekenkamercommissie van 23 mei 2019.*

*De voorzitter,
Drs. J. J.M. van den Heuvel*

