

Rekenkamercommissie Maasgouw

Inhuur derden

Onderzoeksrapport

Onderzoeksteam:

Projectleider/onderzoeker:	J.M.P. Essers MBA
Onderzoeker:	drs. E.J.M. Lemmens
Referent:	RKC Maasgouw

Datum:	8 februari 2012
Versie:	Definitief

Inhoudsopgave

0. Samenvattende conclusies en aanbevelingen.....	2
1. Inleiding.....	5
1.1. Aanleiding voor het onderzoek	5
1.2. Onderzoeksperiode	6
1.3. Opbouw van het rapport	6
2. Onderzoeksvragen en normenkader	7
2.1. Centrale vraagstelling.....	7
2.2. Onderzoeksvragen.....	7
2.3. Normenkader	8
2.3.1. Begrippenkader en afbakening onderzoeksterrein	8
3. Aanpak van het onderzoek	9
3.1. Aanpak.....	9
3.2. Beperkingen van het onderzoek	11
4. Bevindingen.....	12
4.1. Beleidskaders en uitvoeringsregels.....	12
4.1.1. Inleiding	12
4.1.2. Besturingsfilosofie	12
4.1.3. Benchmark	13
4.1.4. Mandatering.....	14
4.1.5. Inkoop- en aanbestedingsbeleid.....	15
4.1.6. Inkoopvoorwaarden	16
4.1.7. Overige beleidskaders en uitvoeringsregels.....	17
4.2. De Uitvoering.....	20
4.2.1. Aard en omvang van de inhuur	21
4.2.2. Uitwerking in de praktijk	28
4.2.3. Verantwoording.....	34
5. Conclusies en aanbevelingen.....	36
5.1. Onderzoeksvraag 1: Beleidskaders en uitvoeringsregels.....	36
5.2. Onderzoeksvraag 2: Aard en omvang van de inhuur.....	41
5.3. Onderzoeksvraag 3: Uitwerking in de praktijk	42
5.4. Onderzoeksvraag 4: Verantwoording	43
Bijlage 1: Vragenlijst bij interviews	45
Bijlage 2: Bestuurlijke reactie.....	47
Bijlage 3: Nawoord Rekenkamercommissie	48
Bijlage 4: Samenstelling Rekenkamercommissie Maasgouw	50

0. Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Aanleiding

Iedere gemeente maakt gebruik van externe adviseurs, soms om adviezen te geven maar soms ook om vast personeel tijdelijk te vervangen wegens ziekte of vacatures. De gemeente Maasgouw wil inzicht in de inhuur van derden, dit is noodzakelijk om ook op de lange termijn de juiste keuzes te kunnen maken ten aanzien van het activiteitenpakket versus de beschikbare capaciteit. Maar ook wil de gemeente Maasgouw zeker stellen dat als er al externe capaciteit wordt ingehuurd, dit ook de toets van de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid kan doorstaan. Dit onderzoek richt zich met name op de inhuur van extern personeel vanwege ziekte, zwangerschap en vacatures en externe functionarissen die tijdelijk worden belast voor het geven van beleids- en organisatieadviezen.

Onderzoeksaanpak

Er zijn interviews gevoerd met een aantal functionarissen van de gemeente. Daarnaast is een groot aantal documenten geanalyseerd en is een dossierstudie uitgevoerd. In paragraaf 3.1. is een overzicht opgenomen van de dossiers, documenten en geïnterviewde functionarissen. Het onderzoek richt zich vooral op de periode 2009 – 2010.

Hoofdconclusie

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente zich bij het capaciteitsvraagstuk sterk heeft laten leiden door de eind 2006 vastgestelde besturingsfilosofie. De toenmalige keuze voor de dienstverlenende gemeente en niet meer de ontwikkelende gemeente (voormalige gemeenten) heeft ervoor gezorgd dat de capaciteit werd ingericht zonder rekening te houden met (ontwikkel)projecten. Aanvullende capaciteit vanwege lopende projecten werden gefinancierd door additionele budgetten die door de raad werden goedgekeurd. Ook in 2011 wordt weer een discussie gevoerd over extra capaciteit voor projecten. Het missie/visie document van eind 2005 is echter (licht) tegenstrijdig met de besturingsfilosofie. In het missie/visie document wordt aangegeven dat de gemeente uiteindelijk op deelaspecten toch een ontwikkelgemeente kan zijn.

Belangrijkste aanbevelingen:

- Stel een integraal capaciteitsmodel op waarbij enerzijds gekeken wordt naar “ongoing” activiteiten en anderzijds naar projectactiviteiten. Historische gegevens alsmede een jaarlijkse actualisatie op basis van bottom up opgestelde activiteitenplannen (of afdelingsplannen) dienen hierbij leidend te zijn bij het jaarlijks actualiseren van het capaciteitsmodel.
- Geadviseerd wordt het missie/visie document te actualiseren en de tegenstrijdigheid tussen missie/visie en besturingsfilosofie op te heffen.
- De rekenkamercommissie adviseert eerst “ervaring” op te doen met het capaciteitsmodel alvorens definitieve keuzes worden gemaakt met betrekking tot het inrichten van een kern met vaste ambtelijke formatie en een flexibele schil met tijdelijke formatie. Vanwege de nog onzekere gevolgen voor het ambtelijke apparaat door de bezuinigingen, de decentralisatie van Rijk naar gemeente, het projectmatig werken dat ook efficiency moet opleveren en de onbekendheid met het werken met een

capaciteitsmodel adviseert de commissie nog geen definitieve besluiten te nemen en flexibiliteit in te bouwen in het formatieplan.

De rekenkamercommissie heeft voorts geconcludeerd dat er geen eenduidige en transparante regels (uitvoeringsregels) zijn met betrekking tot het inhuren van externen. Er wordt weliswaar gewerkt met formats maar de doelmatigheid (kosten versus opbrengst) en doeltreffendheid (kwaliteit resultaat) van de inhuur zijn onvoldoende aan de orde en dus ook niet geborgd in de processen. Over de financiële rechtmatigheid met betrekking tot aanbestedingen wordt niet getwijfeld, ten aanzien van aspecten met betrekking tot de niet financiële rechtmatigheid zoals de registratie en de verantwoordingsplicht is een verbeteringslag noodzakelijk. Positief is dat het projectmatig werken in een volgende fase terecht komt. De beoordeelde stukken met betrekking tot projectmanagement getuigen van een professionele aanpak die ook gaat bijdragen aan een adequate capaciteitsplanning bij projecten.

Belangrijkste conclusies en aanbevelingen

In hoofdstuk 5 is een totaal overzicht opgenomen van conclusies en aanbevelingen, in onderstaande tekst worden alleen de belangrijkste conclusies en aanbevelingen gegeven.

Met betrekking tot de beleidskaders en uitvoeringsregels.

In de hoofdconclusie zijn de conclusies geformuleerd met betrekking tot de besturingsfilosofie. Een aspect van de besturingsfilosofie is echter nog niet genoemd. De rekenkamercommissie is van mening, dat door het ontbreken van de controller en de jurist in het managementoverleg de checks and balances onvoldoende geborgd zijn in de organisatie..

Het aanbestedingsbeleid heeft veel aandacht gekregen maar de implementatie is nog niet volledig afgerond. Aandacht wordt gevraagd voor het handhaven van een aantal uitvoeringsregels. Het geïntroduceerde 0-formulier dient ervoor om externe inhuur te bespreken in het managementoverleg. Dit is een prima aanpak maar gemist wordt een protocol waarin het proces om te komen tot inhuur wordt geregeld, van bespreken in het managementoverleg tot het afspreken van duidelijke resultaatverplichtingen.

Belangrijkste aanbevelingen:

- Om de integrale, organisatiebrede besluitvorming alsmede de checks and balances te verbeteren, wordt geadviseerd nadrukkelijker te betrekken bij de besluitvorming en in overweging wordt gegeven om de controller als volwaardig lid toe te voegen aan het managementoverleg en de jurist op afroep voor relevante zaken te betrekken.
- Stel een checklist op met betrekking de belangrijkste uitvoeringsregels bij aanbesteding (registratie, verantwoording en aanbestedingsdossier)
- Stel een protocol op met betrekking tot externe inhuur waarbij ook een duidelijke definitie van inhuur wordt geformuleerd.

Met betrekking tot de uitwerking in de praktijk.

De precieze omvang van inhuur is lastig vast te stellen. Er is geen definitie van inhuur en de kosten worden niet eenduidig geboekt. De berekende totale inhuur in 2009 bedroeg 9,9% van de loonsom en in 2010 12,6%. Dit is lager dan de norm van 13% die door het Rijk wordt gehanteerd. Betrekken we de projecten bij de inhuur dan komen de percentages in Maasgouw uit op respectievelijk 15,2% en 18,7%. Er is geen checklist

op basis waarvan het dossier van personeel van derden wordt gevuld, de volledigheid van de dossiers is dus niet vastgesteld. De dossiers worden centraal bijgehouden. Evaluatieformulieren en verslagen van voortgangsgesprekken ontbreken in de dossiers. Er is dus een risico op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid. Ook heeft de rekenkamercommissie geconstateerd dat de gemeentelijke organisatie de ingehuurde expertise te weinig uitnut. Van overdracht en borging van kennis is nauwelijks sprake.

Belangrijkste aanbevelingen:

- Stel een definitie van externe inhuur op en laat deze doorwerken in de administratie.
- Stel een checklist op voor de inhoud van het dossier. In de checklist dient in ieder geval opgenomen te worden dat voor iedere inhuur het zgn. 0-formulier wordt ingevuld en besproken in het MO alvorens dit formulier wordt opgenomen in het dossier.
- Laat medewerkers van de gemeente met de ingehuurde expert meedraaien en leg kennisoverdracht vast in het nog te ontwikkelen evaluatieformulier.

1. Inleiding

Gemeenten worden in toenemende mate geconfronteerd met bezuinigingen, de overdracht van anders gefinancierde taken naar de gemeenten (WMO, Jeugdzorg etc.), een krimpende arbeidsmarkt en een aflatende interesse voor het vak van gemeente ambtenaar. In die context zullen gemeenten heel kritisch naar het uitgavenpatroon moeten kijken enerzijds maar anderzijds ook naar het personeelsbeleid. Er zijn verschillende mogelijkheden om de gemeentelijke organisatie in te richten, een kern met ambtenaren in vaste dienst die de reguliere kernactiviteiten uitvoeren en een flexibele schil met tijdelijk (of beter: flexibel) personeel dat de incidentele klussen voor haar rekening kan nemen. De keuze is aan de gemeente waarbij het inschatten van benodigde capaciteit versus behoefte niet eenvoudig is, zeker met de beperkte middelen. Het zijn niet alleen de B&W's en ambtenaren die met dit probleem worstelen. De primaire taken van de raad zijn het stellen van kaders en het controleren van B&W maar vanwege haar budgetverantwoordelijkheid zullen ze zich ook een beeld moeten vormen van de knelpunten in de organisatie (of noem het dilemma's), eigenlijk het domein van het college en de ambtenaren. Sterker nog vanwege haar budgetrecht zullen begrotingswijzigingen ten aanzien van personele formatie, zowel interne als externe formatie, door de raad moeten worden goedgekeurd. Vandaar ook dat de gemeenteraden in toenemende mate de rekenkamercommissies inzet om onderzoek te doen naar de externe inhuur in de gemeente.

1.1. Aanleiding voor het onderzoek

Iedere gemeente maakt gebruik van externe adviseurs. Veelal is er een duidelijke aanleiding op basis waarvan externen worden ingehuurd. In hoeverre tot inhuur wordt overgegaan wordt bepaald door het beleid dat de gemeente heeft gesteld maar inhuur is uiteraard ook afhankelijk van de financiële mogelijkheden van de gemeente. De gemeente Maasgouw wil inzicht in de inhuur van derden, dit is noodzakelijk om ook op de lange termijn de juiste keuzes te kunnen maken ten aanzien van het activiteitenpakket (of ambitieniveau) versus de beschikbare capaciteit. Niet alleen de aard en omvang van de inhuur tot nu toe, maar ook inzicht in het gevoerde beleid met betrekking tot inhuur, het personeelsbeleid en het financiële beleid ter zake is van belang in het proces van de strategische beleidsvorming op langere termijn. Door inzicht te verschaffen in de verschillende aspecten, kan het beleid geactualiseerd worden en inhuur van derden leiden tot meerwaarde waarbij de meerwaarde een resultaat is van prijs en kwaliteit. Vanuit de gemeenteraad is regelmatig aandacht gevraagd voor en zijn vragen gesteld over dit onderwerp.

In de gemeente Maasgouw wordt gebruik gemaakt van inhuur van externen. Deze worden in de regel ingezet bij gebrek aan kennis en / of capaciteit. Indien de gemeente in grote mate afhankelijk is van inhuur, waarbij geen borging van kennis plaatsvindt, kan dit leiden tot zodanige kennisverarming dat de gemeente in steeds grotere mate afhankelijk wordt van inhuur. Daarbij dreigt het risico van inefficiëntie. De gemeente dient een keuze te maken in hoeverre zij het eigen personeel opleidt en ontwikkelt en in welke gevallen men een beroep op inhuur van derden wil doen. Sommige kennis is dermate specialistisch dat het niet altijd opportuun is om deze kennis in de eigen basisformatie op te nemen. Daarnaast zal een afweging moeten worden gemaakt op basis van wensen en mogelijkheden van de organisatie. Daarbij kan het wel of niet hebben van een grote flexibele schil een rol spelen. Om een juiste beleidskeuze hierin te

maken, is het noodzakelijk vast te stellen wat de aard en omvang van de inhuur is, de wijze waarop het eigen personeelsbeleid is ingevuld en wat de financiële mogelijkheden zijn. Daarnaast is er nog een andere aanleiding. Door veel in te huren kan een beeld ontstaan dat de eigen medewerkers onvoldoende ontwikkelmogelijkheden krijgen of dat er onvoldoende wordt beoordeeld of incidentele werkzaamheden ook door interne medewerkers uitgevoerd kunnen worden. In organisaties zijn het vaak de ondernemingsraden (OR) die aandacht vragen voor deze ongewenste effecten van het inhuren van externen. Zo ook in de gemeente Maasgouw.

1.2. Onderzoekperiode

Het onderzoek richt zich voor wat betreft de financiële aspecten van inhuur op de jaren 2009 en 2010. Uiteraard zijn ook beleidsdocumenten uit de periode van voor 2009 en na 2010 beoordeeld maar voornamelijk om een compleet beeld te krijgen van het beleid dat is gemaakt ten aanzien van het onderwerp maar ook andere relevante zaken die in een andere periode plaatsvinden. Ook in de interviews is niet specifiek ingegaan op een bepaalde periode. De vragen richten zich op externe inhuur in algemene zin, hoe het proces is ingericht, wat de filosofie is met betrekking tot formatie versus behoefte maar ook wat de beleving is van de verschillende geïnterviewden ten aanzien van externe inhuur.

1.3. Opbouw van het rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 0 bevat een beknopte samenvatting op hoofdlijnen waarin de belangrijkste conclusies van het onderzoek alsmede de aanbevelingen zijn opgenomen. Hoofdstuk 1 vormt de inleiding. Hoofdstuk 2 belicht de centrale vraagstelling, de onderzoeksvragen en het normenkader. Hoofdstuk 3 beschrijft de onderzoeksaanpak.

In hoofdstuk 4 zijn de bevindingen van het onderzoek opgenomen. Dit is gedaan aan de hand van gehouden interviews en geraadpleegde (beleids)documenten. De aangehaalde citaten uit de interviews zijn bedoeld als illustratie bij de bevindingen. In hoofdstuk 5 zijn de conclusies naar aanleiding van de bevindingen per onderzoeksvraag weergegeven en tevens voorzien van aanbevelingen.

2. Onderzoeksvragen en normenkader

2.1. Centrale vraagstelling

In het onderzoek staan de volgende vraagstellingen centraal:

- Welke beleidskaders en uitvoeringsregels liggen aan inhuur ten grondslag.
- Wat is de aard en omvang van de inhuur van externen in de gemeente Maasgouw in de jaren 2009 en 2010.
- In hoeverre was de inhuur rechtmatig, doelmatig en doeltreffend.

2.2. Onderzoeksvragen

Hiervan afgeleid zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Beleidskaders en uitvoeringsregels.

- Welk beleid is geformuleerd en welke uitvoeringsregels zijn daarbij vastgesteld?
- Is het beleid gebaseerd op een visie over de omvang van de formatie in relatie tot de taken van de gemeente?
- Geven deze beleidskaders en uitvoeringsregels aan op welke wijze de opdrachtverlening tot stand dient te komen en borgen deze in voldoende mate een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige inhuur van externen?

Aard en omvang van de inhuur.

- Wat is de omvang van de externe inhuur in formatieve en financiële zin?
- Hoe is de verdeling over de diverse gemeentelijke velden?

Uitwerking in de praktijk.

- Op welke wijze vindt de afweging tot inhuur plaats?
 - Is er een duidelijk argument of aanleiding om tot inhuur over te gaan (ziekte, onvervulde vacature etc.)?
 - Is er naar alternatieven gezocht binnen de eigen organisatie?
 - Is er een duidelijk doel of resultaat geformuleerd dat wordt beoogd?
 - Zijn er offertes gevraagd in situaties die daarvoor in aanmerking komen en zijn er in voorkomend geval vooraf kwaliteitseisen geformuleerd en kostenramingen gemaakt?
 - Is het besluit tot inhuur genomen in overeenstemming met de daarvoor geldende regelgeving?
- Hoe is de relatie van de externe bureaus met de staande organisatie en hoe is de aansturing en begeleiding?

Verantwoording

- Leidt de inschakeling van externen tot het beoogde resultaat?
- Is er sprake van een redelijke kosten-baten verhouding bij de inschakeling van externe bureaus?

- Op welke wijze worden de prestaties, in omvang en kwaliteit geëvalueerd en vinden er functioneringsgesprekken met de externen plaats?
- Hoe wordt de kennis in de organisatie geborgd?

2.3. Normenkader

Normen en maatstaven spelen een centrale rol in rekenkameronderzoek. Om oordelen te kunnen vellen moet een rekenkamercommissie voor het onderzoek een referentiekader opstellen, ten opzichte waarvan ze de onderzoeksbevindingen toetst. Normen kunnen ontleend zijn aan wet- en regelgeving, maar ook aan wetenschappelijk onderzoek of aan algemeen aanvaarde beginselen zoals de beginselen van behoorlijk bestuur. Ook doelen of prestatie-indicatoren die door de beleidsmaker van te voren zijn opgesteld kunnen een bron van normen zijn. Daarnaast kan door het vergelijken van resultaten of gevoerd beleid binnen andere gemeentes “best practices” worden geformuleerd die als norm kunnen gelden. De normen waaraan de onderzoeksvragen worden getoetst zijn als volgt.

- Er is een beleidskader waarin staat beschreven wanneer tot inhuur mag worden overgegaan (mandateringsbesluit, aanbestedingsbeleid) en aan welke eisen het proces van inhuur moet voldoen.
- De inhuur vindt plaats volgens het gestelde beleidskader.
- Elk besluit tot inhuur bevat een duidelijke omschrijving van de inhuuropdracht, het beoogd resultaat, een kostenopgave en een motivatie.
- Er is inzicht in de bereikte resultaten en de gemaakte kosten (evaluatie).
- Van iedere inhuur wordt een dossier bijgehouden.
- Er vindt interne controle plaats op de naleving van beleid, de mandaatregels en het budgetbeheer.

2.3.1. Begrippenkader en afbakening onderzoeksterrein

Inhuur van derden maakt deel uit van het begrip diensten. Inhuur van derden is een algemeen begrip waartoe verschillende vormen van externe inhuur gerekend worden. In dit rapport zullen we ons baseren op de definitie van het A+O fonds (monitor gemeenten 2010). Het betreft de volgende definitie.

“Het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen de gemeente en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.”

Buiten de definitie van extern inhuur valt:

- Inhuur van deskundigheid voor de uitoefening van wettelijke taken, zoals tolken en dergelijke,
- Uitbesteding van facilitaire dienstverlening, infrastructurele werken (inclusief ICT). Bij uitbesteden wordt een opdracht geplaatst, waarbij resultaatafspraken worden gemaakt zonder dat er door de opdrachtgever op de inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd

- Inbesteding van dienstverlening aan de gemeentelijke organisaties binnen het concern, bijvoorbeeld in de vorm van shared services en de inhuur van medewerkers in bezit van een arbeidsovereenkomst met c.q. een aanstelling bij de gemeente,
- Uitbesteding van algemeen verzorgende functies als bewaking, beveiliging, catering, groenvoorziening, verhuizingen, afvalverwerking, onderhoud gebouwen et cetera en voorzieningen voor het personeel, zoals kinderopvang, fitness, scholing, opleidingen, studie, arbodienstverlening e.d.
- Het ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele werken, inclusief ICT, zoals (spoor-)wegen, gebouwen, netwerken, technische installaties, hardware, software (inclusief maatwerk).

De rekenkamercommissie Maasgouw heeft in haar opdrachtverstrekking de volgende definitie gehanteerd, die aansluit op de definitie van het A+O fonds gemeenten.

- Extern personeel, dat werkzaamheden verricht binnen lopende werkprocessen. Dit betreft tijdelijke vervanging wegens ziekte, zwangerschap, vacatures en dergelijk.
- Externe bureaus en externe functionarissen, die tijdelijk worden belast met opdrachten voor het geven van beleids- en organisatieadviezen. Dit betreft specialistische inhuur voor onderzoek, advies, projectbegeleiding.

3. Aanpak van het onderzoek

In dit onderzoek is beschreven op welke wijze de onderzoeksvragen zijn beantwoord. Onder andere is aangegeven welke gegevens zijn geraadpleegd en welke functionarissen zijn geïnterviewd.

3.1. Aanpak

Als onderzoeksmethoden zijn dus toegepast “dossieronderzoek” en “interviews”. Ten behoeve van het onderzoek zijn de volgende documenten verzameld.

- Programmabegroting 2009, 2010, 2011
- Programmarapportages 2009, 2010
- Jaarverslagen 2009, 2010 en accountantsverklaring
- Controleprotocol 2009
- Missie en Visie van de gemeente Maasgouw
- Besturingsfilosofie van de nieuwe gemeente Maasgouw
- Coalitieprogramma 2010 - 2014
- Kadernota's 2009, 2010 en 2011
- Monitor gemeenten 2010 A+O fonds Gemeenten
- Gemeentewet, overige wetten: diverse artikelen
- Richtlijn werving- en selectieprocedure gemeente Maasgouw
- Initiatiefvoorstel OR inzake inhuur externen, december 2010
- Aanbestedingsbeleid
- Toelichting onderscheid 2a en 2b diensten
- Rapportage aanbesteding kraanwagens
- Algemene inkoopvoorwaarden gemeente Maasgouw

- Rapport professioneel inkopen, W. Dragt, december 2010
- Formatieplan april 2006
- Mandateringsregeling
- Stukken vergaderingen auditcommissie
- Handboek projectmatig werken versie 2 2010
- 2 Voortgangsrapportages Majeure projecten 2011
- Projectevaluatie Koninginnedag 2011
- Plan van aanpak uitrol projectmatig werken
- Nulmeting majeure projecten 2011
- 0-voorstel tijdelijk personeel
- Regeling vacature invulling
- Diverse notulen van MO
- Overeenkomst voor het tijdelijk verrichten van werkzaamheden (inclusief toelichting)
- Diverse overeenkomsten uitzendbureaus
- Mutatieformulier personeel
- 2 Ordners met dossiers externen
- Overzichten inhuur derden gemeente Maasgouw 2009, 2010
- Praatpapier directeur gemeente Maasgouw over inhuur derden
- Organogram gemeente Maasgouw
- Kwalitatieve en kwantitatieve analyse projecten, concept juli 2011

Op basis van een bureaustudie zijn bovenstaande stukken geanalyseerd en zijn vragen geformuleerd ten behoeve van de interviews die een beeld moeten geven van het beleid, het proces en de omvang met betrekking tot externe inhuur.

Een belangrijke informatiebron vormden de interviews met een aantal betrokkenen van de gemeentelijke organisatie. In deze fase van het onderzoek werd aan de hand van vooraf verstrekte vragenlijst (op hoofdlijnen) een interview gehouden met bij de externe inhuur betrokken actoren, ambtenaren en bestuurders. Zo zijn interviews gehouden met portefeuillehouder, directie, afdelingshoofden, stafmanagers, afvaardiging van OR en inkoopadviseur. De vooraf verstrekte vragenlijst gaf de onderzoeksvragen weer. Tijdens het interview werd een uitgebreidere vragenlijst gehanteerd die in bijlage 1 is opgenomen. De gespreksverslagen zijn geautoriseerd door geïnterviewden. Gegevens uit gespreksverslagen zijn gebruikt in deze onderzoeksrapportage, de functionarissen zijn daarbij niet bij naam genoemd doch kunnen vanwege hun functie in de specifieke context wel voor anderen 'herkenbaar' zijn.

De dossierstudie is uitgevoerd op basis van een checklist. Alle beschikbare dossiers zijn op die wijze beoordeeld. De resultaten van deze dossierstudie is opgenomen in hoofdstuk 4.2.1.

3.2. Beperkingen van het onderzoek

Bij een onderzoek naar de externe inhuur is over het algemeen geen zekerheid te verkrijgen over de volledigheid van beschikbare informatie. Het is niet objectief vast te stellen of het college en of ambtenaren actief alle informatie beschikbaar hebben gesteld. Voorts is het ook niet altijd zeker of geïnterviewden een achterban (zoals bijvoorbeeld het college, de raad of de p&c afdeling) vertegenwoordigen. Specifiek ten aanzien van dit onderzoek is geen zekerheid verkregen over de volledigheid van (financiële) omvang van externe inhuur. Zie ook de aanbevelingen ten aanzien van dit thema.

4. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen per onderzoeksvraag gepresenteerd. Het betreft een weergave van de feitelijke waarnemingen en constatering van de rekenkamercommissie op basis van de bureaustudie, het dossieronderzoek en de gehouden interviews.

4.1. Beleidskaders en uitvoeringsregels

4.1.1. Inleiding

Beleidskader zijn bedoeld om richting te geven aan bepaalde activiteiten die op verschillende niveaus in de organisatie worden uitgevoerd. Met de beschrijving van uitvoeringsregels wordt antwoord gegeven op de “hoe” vraag. De besturingsfilosofie van de gemeente Maasgouw gaat uit van integrale verantwoordelijkheid voor het management waarbij de mandaatregeling taakstellend is voor wat betreft het aangaan van financiële of niet financiële verplichtingen. Het aanbestedingsbeleid is opgesteld als beleidskader (en uitvoeringsregel) voor het doen van aanbestedingen en de inkoopvoorwaarden zijn van toepassing bij het aangaan van een zakelijk inkooprelatie met een derde partij. In dit hoofdstuk zullen we ook de overige beleidskaders en uitvoeringsregels inventariseren. Met andere woorden zijn regels vastgelegd over wanneer tot inhuur mag worden overgegaan en hoe gehandeld moet worden zodra een besluit genomen is om een derde in te huren. Zonder in dit deel van het rapport vooruit te lopen op de conclusies en aanbevelingen mag niet onvermeld blijven dat de OR in een initiatiefvoorstel van eind 2010 heeft gepleit voor een helder en duidelijk beleid met betrekking tot inhuur derden.

In dit hoofdstuk wordt gestart met de bevindingen van de rekenkamercommissie ten aanzien van de besturingsfilosofie om vervolgens de bevindingen te presenteren met betrekking tot de benchmark op basis van de personeelsmonitor 2010 van het A&O fonds. Daarna zullen de beleidskaders en uitvoeringsregels nader worden toegelicht.

4.1.2. Besturingsfilosofie

In 2006 is als deelproduct in het kader van de fusie een besturingsfilosofie opgesteld. De besturingsfilosofie gaat in op de besturing van de gemeente en de wijze waarop de organisatie wordt ingericht. Uiteraard dient dan ook rekening te worden gehouden met de ambitie van de gemeente en de focus van de gemeente. Bij het tot stand komen van de besturingsfilosofie is een viertal bouwstenen aangereikt.

- De burger staat centraal in de dienstverlening
- De verantwoordelijkheid wordt laag in de organisatie gelegd
- De cultuur bepaalt de uiteindelijke kwaliteit van het eindresultaat
- Wijkgericht werken daar waar mogelijk

Bij de opbouw van de besturingsfilosofie zijn de volgende pijlers gebruikt: structuur, inhoud, instrumenten, cultuur en personeel en functioneren van de organisatie.

Met betrekking tot de pijler inhoud heeft de gemeente Maasgouw het model van Jaring Hiemstra en Joscha de Vries gehanteerd. Dit model gaat uit van verschillende rollen van de gemeente waarbij elke rol een specifieke aanpak vraagt. Zo zijn er de rollen politieke organisatie, dienstverlener, regeltoepasser en handhaver, ontwikkelaar en beheerder.

In het kader van de besturingsfilosofie heeft de gemeente Maasgouw zich vooral op zijn rol als dienstverlener gericht. De veronderstelling was dat de gemeente in de achterliggende jaren vooral hun (fusiegemeenten) kennis hadden ingezet als ontwikkelaar waarbij de burger als klant van de gemeentelijke dienstverlening in het gedrang was gekomen. Binnen de nieuwe gemeente Maasgouw moest dienstverlening weer als een speerpunt gezien worden. Onder de noemer: "doe liever een paar dingen goed dan veel dingen fout" kreeg het dienstverleningsconcept de meeste aandacht. Ook in de interviews wordt vaak een relatie gelegd tussen de externe inhuur en het besluit in 2007 om te transformeren van een ontwikkelgemeente naar een dienstverleningsgemeente. Met de 60 projecten die de voormalige gemeenten hadden geïnitieerd was in het formatieplan (FP) geen rekening gehouden. Voor het begeleiden van die projecten werd vervolgens € 1.500.000 voor 2008, 2009 en 2010 beschikbaar gesteld. Voor de jaren 2011 en verder wordt een verdere toename van de capaciteitsbehoefte ten behoeve van projecten verondersteld. Gesteld wordt dat de gemeente de afgelopen jaren naast dienstverlener ook als ontwikkelgemeente heeft gehandeld. Er komen nog steeds projecten bij en daar is de gemeente niet op ingericht.

Voordat de besturingsfilosofie werd vastgesteld, is eind 2005 de missie/visie van de gemeente Maasgouw vastgesteld. De eerder genoemde besturingsfilosofie moet uiteraard een afgeleide zijn van de missie/visie. In de missie/visie wordt ook de nadruk gelegd op dienstverlening en beheer (en dat sluit aan met de besturingsfilosofie) maar in paragraaf 11.3. van het missie/visie document wordt echter aangegeven dat "als de basis goed is, de gemeente op deelaspecten een ontwikkelgemeente gaat worden". Dit betekent dat er volgens de missie/visie sprake zou moeten zijn van een dienstverleningsgemeente maar waarbij op deelaspecten sprake kan zijn van het zijn van een ontwikkelgemeente. De geïnterviewde ambtenaren baseren zich echter op de besturingsfilosofie waarin deze nuancering niet is opgenomen. In het rekenkamercommissierapport van januari 2011 over de programmabegroting is echter ook al een aanbeveling opgenomen met betrekking tot het missie/visie document. Toen werd geconcludeerd dat de missie/visie geactualiseerd moest worden vanwege het bezuinigingstraject maar ook omdat er geen termijn verbonden was aan de missie/visie van eind 2005 en de houdbaarheid van lange termijn beleid is nou eenmaal beperkt.

In de besturingsfilosofie is tevens de keuze gemaakt voor het directiemodel, dit model gaat uit van integraal management en gespreide verantwoordelijkheid. Het management wordt gevormd door de directeur en de hoofden van de afdelingen. Deze directie kan zich laten adviseren / ondersteunen door een concernafdeling.

4.1.3. Benchmark

Met betrekking tot de statistische gegevens die hieronder in tabel 1 volgen, is een vergelijking gemaakt met landelijke gemiddelden van gemeenten met een grootte tussen de 20 en 50 duizend inwoners. Als bron voor de landelijke gegevens zijn de

personeelsmonitoren van het A&O fonds gemeenten gebruikt. Op basis van deze personeelsmonitor is vastgesteld wat het aantal FTE gemiddeld per vergelijkbare gemeente is, de vergelijkbaarheid wordt bepaald op basis van het aantal inwoners. Het aantal inwoners van de gemeente bedraagt 24.275 en valt dus in de categorie 20.000 – 50.000 inwoners.

Tabel 1. Kengetallen personeel

	2008	2008	2009	2009	2010	2010
	Maasgouw	Landelijk	Maasgouw	Landelijk	Maasgouw	Landelijk
Totale formatie in FTE	164	175	169,4	180	172,1	177
Aantal FTE per 1000 inw.	6,8	7,2	7	7,4	7,1	7,3
Ziekteverzuim	3,5%	4,2%	4,5%	4,1%	4%	4,1%

De tabel toont dat de gemeente Maasgouw structureel onder het landelijk gemiddelde zit, in 2008 11 FTE en in 2010 bijna 5 FTE. In 2011 zijn er bijna 175 FTE werkzaam voor de gemeente waardoor het verschil met de landelijke benchmark nagenoeg is ingelopen (dit is te verwachten, echter de landelijke cijfers over 2011 zijn uiteraard nog niet bekend). In de afgelopen jaren zijn dus 13 FTE extra aangenomen. De toename heeft voornamelijk (voor 9 FTE) te maken met bestuurlijke besluitvorming met betrekking tot nieuwe, vooral wettelijke taken zoals bijvoorbeeld de basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG), de wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) en de Digitale uitwisseling in ruimtelijke projecten (DURP) maar ook door de aanstelling van 2 BOA medewerkers en een beheerder voor het groenpakket (zie ook 4.2.).

Bij de vergelijking met de benchmark dient men wel te beseffen dat het landelijk gemiddelde gebaseerd is op enkel inwoneraantallen en er geen rekening wordt gehouden met gemeentespecifieke bijzonderheden die het personeelsbestand kunnen beïnvloeden. Het Rijk heeft voor externe inhuur een norm van 13% van de totale loonsom aangegeven te hanteren voor de ministeries. Uit de gemeentemonitor blijkt dat bij vergelijkbare gemeenten de inhuur in 2009 en 2010 respectievelijk 16% en 14% bedraagt. Uit paragraaf 4.2. blijkt dat de totale inhuur in de gemeente Maasgouw in 2009 9,9% en in 2010 12,6% procent bedroeg ten opzichte van de loonsom. In alle gevallen blijft Maasgouw daar dus onder maar zoals eerder aangegeven, is de volledigheid van de totale uitgaven die gemoeid zijn met externe inhuur nagenoeg niet vast te stellen. Voorts worden de percentages hoger wanneer ook de inhuur van derden bij projecten wordt meegenomen, namelijk 15,2% voor 2009 en 18,7% in 2010 (zie paragraaf 4.2.1). Het ziekteverzuim is in 2008 en 2010 lager dan het landelijke gemiddelde. Een hoog ziekteverzuim kan weer leiden tot meer inhuur, indien het werk van de zieke werknemer niet kan worden opgevangen door overig personeel. Maar ook dat is op basis van de cijfers niet gebleken.

4.1.4. Mandatering

Het college van burgemeester en wethouders heeft in zijn vergadering van 24 mei 2011 het geactualiseerde mandaat-, volmacht- en machtigingsregister vastgesteld. In het register staat vermeld wie en in welke gevallen namens het college van burgemeester of namens de burgemeester beslissingen mag nemen. Met betrekking tot het aannemen

van tijdelijk personeel en het afsluiten van overeenkomsten en beslissingen in de uitvoer, zijn de afdelingshoofden gemandateerd voor zover het hun afdeling betreft. Het bedrag waarvoor het afdelingshoofd is gemandateerd is afhankelijk van het budget. Afdelingshoofden mogen schuiven binnen (deel) budgetten, mits het totale budget en de afgesproken output gerealiseerd worden. In de praktijk kan dat betekenen dat externe inhuur op plaatsen geboekt wordt daar waar financiële ruimte is ontstaan. De omvang van de totale inhuur is hierdoor nagenoeg niet volledig betrouwbaar vast te stellen.

4.1.5. Inkoop- en aanbestedingsbeleid

De raad heeft op 24 september 2009 het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid voor de gemeente Maasgouw vastgesteld. Op de internetsite van de gemeente Maasgouw zijn zowel het oude als het nieuwe aanbestedingsbeleid geplaatst (onduidelijk is wat de status van beide documenten is). Met betrekking tot inhuur van derden is met name het verschil tussen 2a en 2b diensten van toepassing. Ter verduidelijking van het verschil is een memo op intranet geplaatst dat specifiek ingaat op deze diensten. 2a diensten vallen onder de volledige werking van de aanbestedingswetgeving en voor 2b diensten geldt een beperkt regime, de aanbestedingsprocedure met de daarbij behorende wettelijke termijnen zijn dan niet van toepassing. 2a diensten betreffen veelal opdrachten waarbij een concreet eindproduct wordt afgesproken (bijvoorbeeld opstellen rapport), 2b diensten betreffen diensten waarbij bijvoorbeeld iemand voor reguliere activiteiten wordt ingehuurd, bijvoorbeeld ten aanzien van juridische diensten. Voor niet aanbestedingsplichtige inhuur is geen nader beleid gemaakt, de argumenten zijn dat de kosten van aanbesteding onder dat bedrag te hoog zijn in relatie tot de waarde van de opdracht, zowel voor inschrijver als voor opdrachtgever. Tot een bedrag van € 50.000 is het opvragen van meerdere offertes niet verplicht en kan volstaan worden met een enkelvoudige uitnodiging, tussen de € 25.000 en de € 50.000 is een collegebesluit noodzakelijk met betrekking tot enkelvoudige inhuur. In de meeste gevallen valt externe inhuur buiten de aanbestedingsplicht. Overigens kan het college besluiten om ook voor een opdracht lager dan € 50.000 meerder offertes op te vragen. Bij aanbestedingstrajecten wordt indien nodig de algemeen jurist van de gemeente betrokken, deze betrokkenheid is de laatste jaren verbeterd, mede vanwege het nieuwe aanbestedingsbeleid. Als er een complexe juridische vraag aan de orde is, wordt externe juridische expertise ingeschakeld. In het aanbestedingsbeleid is een groot aantal regels opgenomen met betrekking tot aanbestedingen, een heldere checklist van de belangrijkste uitvoeringsregels ontbreekt waardoor een aantal geïnterviewden het gevoel heeft, niet zeker te zijn dat alle aanbestedingstrajecten wel precies volgens het aanbestedingsbeleid worden afgehandeld. De raad heeft bij de vaststelling van het nieuwe beleid uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de implementatie van het beleid in de organisatie en voor de professionalisering van de gemeentelijke inkooporganisatie. In het kader hiervan is besloten tijdelijk specialistische kennis in te huren met een specifieke operationele taakstelling. Deze externe adviseur heeft eind 2010 een rapport¹ opgeleverd op basis waarvan de inkoop functie van de gemeente verbeterd zou moeten worden. Aangegeven wordt in het rapport hoe de gemeente het inkoopproces en -organisatie kan verbeteren. De gemeente heeft de verantwoordelijkheden ten aanzien van inkoop decentraal belegd, de afdelingshoofden en budgethouders zijn integraal verantwoordelijk, dus ook voor

¹ Wilco Dragt: Professioneel inkopen, 20-12-2010

het inkoopproces. De kaders worden op centraal niveau gemaakt (in inkooptermen heet dat het “gecoördineerde inkoopmodel”). De externe adviseur is van mening dat het inkoopproces steeds beter verloopt.

De accountant heeft in haar verslag van bevindingen met betrekking tot het boekjaar 2010 aangegeven dat er vanaf 2010 nieuw gemeentelijk aanbestedingsbeleid van kracht is. Er zijn ten aanzien van de naleving van dit beleid geen tekortkomingen geconstateerd. De inkoopadviseur, als veiligheidsklep, bewaakt of alles wordt aanbesteed wat moet worden aanbesteed, indien nodig wordt externe expertise ingehuurd, bijvoorbeeld bij het opstellen van een bestek. Op decentraal niveau vindt de vastlegging plaats, in de dossiers zitten collegebesluiten, de aankondiging van de aanbesteding, het aanbestedingsbesluit en bijvoorbeeld de gunningbrieven. Voor de uitvoering is vervolgens het afdelingshoofd verantwoordelijk. Er is een checklist opgesteld op basis waarvan decentraal een evaluatie kan worden uitgevoerd met betrekking tot het aanbestedings- inkooptraject. Door zowel de eigen interne controle afdeling als de accountant worden regelmatig de aanbestedingsprocedures beoordeeld. Wel is door de rekenkamercommissie geconstateerd dat de uitwerking van hoofdstuk 8 van het aanbestedingsbeleid (organisatorische uitgangspunten) nog onvoldoende geïmplementeerd zijn.

Zoals aangegeven richt dit onderzoek zich op een aantal aspecten van inhuur van derden waarvan de kosten veelal onder de bedragen van aanbestedingsplichtige trajecten ligt. Het aanbestedingsbeleid is voor wat betreft de uitvoering marginaal getoetst en vastgesteld is dat de aanbevelingen uit het rapport “Professioneel inkopen”, nog niet volledig geïmplementeerd zijn.

Het implementatietraject is na de vaststelling van het aanbestedingsbeleid begin 2010 in gang gezet. Implementatie houdt in dat (nog steeds) medewerkers worden voorgelicht en dat een beperkt aantal medewerkers, dat direct betrokken is bij aanbestedingen, een opleiding heeft gevolgd. De opsteller van het inkooprapport is tijdelijk ingehuurd om de organisatie meer bewust te maken van het onderwerp. Inmiddels wordt er een evaluatie gehouden van het vigerende aanbestedingsbeleid die binnen een paar maanden (2011) gaat leiden tot een wijzigingsvoorstel aan de raad.

4.1.6. Inkoopvoorwaarden

Per 1 januari 2010 beschikt de gemeente Maasgouw over eigen algemene voorwaarden. Deze zijn van toepassing op alle aanvragen, aanbiedingen en opdrachten met betrekking tot levering van zaken en het verrichten van diensten aan de gemeente met een geraamde waarde groter dan € 10.000. Er kan hiervan worden afgeweken, besluitvorming dient dan wel plaats te vinden op basis van een gemotiveerd voorstel van het college. Onder de € 10.000 is het niet verplicht om de algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente verplicht te stellen. Het is overigens wel toegestaan om ook onder de € 10.000 de algemene inkoopvoorwaarden verplicht te stellen. Bij het aanmaken van een geautomatiseerde brief met betrekking tot inkoop wordt je gewezen op het van toepassing verklaren van de algemene voorwaarden. Ook is er voorlichting gegeven over de werking en toepassing van de algemene inkoopvoorwaarden. Uit de dossierstudie is echter niet gebleken dat de algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente Maasgouw consequent verplicht worden gesteld. Ook uit de interviews blijkt dat het van toepassing verklaren maar ook het

opvolgen van de inkoopvoorwaarden nog onvoldoende aandacht krijgt in de gemeente Maasgouw. Voorts wordt niet duidelijk wie de inkoopvoorwaarden in “portefeuille” heeft en dus verantwoordelijk is voor bijvoorbeeld actualisatie en handhaving.

4.1.7. Overige beleidskaders en uitvoeringsregels

0-voorstel

Binnen de gemeente Maasgouw wordt gewerkt met een 0-voorstel tijdelijk personeel van derden. Er is een format ontwikkeld waarin onder andere een aantal gegevens is vermeld van de inhurende afdeling (of team), wat de kosten zijn, wat de aanleiding is van de inzet van tijdelijk personeel en hoe deze inzet gerealiseerd gaat worden (extern, intern, flexhuis). Het formulier wordt ondertekend door het afdelingshoofd en de budgethouder en wordt besproken in het managementoverleg (MO). Getoetst wordt of de inhuur noodzakelijk is en of er een alternatief is. Vragen die gesteld worden zijn of er wellicht in het samenwerkingsverband Roerdalen, Maasgouw, Echt-Susteren personeel beschikbaar is, of er geschoven kan worden met medewerkers binnen de eigen organisatie, of er mogelijkheden zijn via de IGOM procedure en of de vacature wellicht niet geplaatst kan worden op het regionale initiatief “marktplaats”. Een geïnterviewde geeft aan dat vanwege urgentie een aantal stappen overgeslagen kan worden, de personeelsadviseur kijkt echter kritisch mee. Door de rekenkamercommissie is vastgesteld dat inderdaad met enige regelmaat de 0-formulieren besproken worden in het MO, er vindt discussie plaats over inhuur en deze wordt afgerond met een besluit. Het besluit van het MO wordt niet vastgelegd in het dossier van de extern ingehuurd. Ook is vastgesteld dat de 0-formulieren alleen worden ingevuld en besproken indien er sprake is van reguliere inhuur (vervanging bij ziekte ed.). Niet kan worden vastgesteld of alle inhuur wordt besproken, de 0-formulieren worden immers niet consequent toegevoegd aan het dossier, ook zijn er geen richtlijnen met betrekking tot het 0-formulier (zie ook 4.2.2.).

Het capaciteitsmodel

Per 1 januari 2007 is het formatieplan (FP) vastgesteld. Het plan is een weergave van de benodigde structurele capaciteit van Maasgouw uitgedrukt in FTE. De belangrijkste uitgangspunten bij het opstellen waren:

- Alle taken die door de fusiegemeenten werden uitgevoerd, ook door de nieuwe gemeente uitgevoerd zouden moeten worden
- Aangesloten zou moeten worden bij het toenmalige niveau van uitbesteding.

De opgestelde formatie betrof een minimale startformatie voor de gemeente. Waarbij werd uitgegaan van efficiencywinst aangevuld met aandachtspunten uit de missie/visie. De eventuele bovenformativiteit die ontstond kon worden ingezet voor het afronden van lopende en additionele werkzaamheden. Het FP bood ook ruimte voor het invullen van ambities uit de missie/visie en het doen van extra investeringen gericht op het verder ontwikkelen van de organisatie. Er zou na 2 jaar, dus per 1 januari 2009 een evaluatie plaatsvinden van het FP. De evaluatie heeft echter niet plaatsgevonden, wel zijn knelpunten in de bezetting geïnventariseerd en zoveel mogelijk opgelost. Het FP wordt op dit moment geactualiseerd door de afdelingshoofden, het nieuwe FP zal gewijzigd zijn ten opzichte van de eerste versie mede op basis van de formatieve mutaties in de afgelopen jaren. Het belangrijkste uitgangspunt voor het vaststellen van normatieve formatie per 1 januari 2007 is een uitgevoerde benchmark met drie vergelijkbare gemeenten, Maasdriel, Rucphen en

Wijk bij Duurstede. Uitgegaan werd van gemiddelden waarbij werd verondersteld dat eventuele efficiencyvoordelen in verband met de schaalgrootte en onderscheid in ambities hierin verdisconteerd waren. De benchmark werd vergeleken met de toenmalige werkelijk formatie en was voornamelijk richtinggevend voor de formatie per 1 januari 2007. Ook werd er voor gekozen om projectmatig werken te verankeren in het formatieplan, niet als centrale projectorganisatie maar als taakgebied projectcoördinatie, decentraal in de organisatie. In het plan werd geen rekening gehouden met nieuwe projectplannen in 2007 en verder. De reguliere formatie ten behoeve van de inhoudelijke bijdrage aan projecten is daarom buiten beschouwing gelaten in het FP.

Het uitgangspunt was dus de benchmark met de drie vergelijkbare gemeenten. Gaande de rit, en met name in 2007 werd duidelijk dat er in de periode vóór de fusie veel projecten waren opgestart door de voormalige gemeenten die nog lange doorlooptijden hadden en waar onvoldoende rekening mee was gehouden bij het opstellen van het FP eind 2006. Besloten werd om deze projecten af te ronden maar vanwege het capaciteitstekort wel extra budget voor te voteren. Voor drie jaar (2008 – 2010) werd € 1.500.000 vrijgemaakt om deze projecten uit te voeren (af te ronden). In 2010 echter blijkt echter dat projecten weliswaar worden afgerond maar dat er steeds weer nieuwe projecten worden geïnitieerd waardoor een deel van de incidentele capaciteit die gefinancierd wordt door de additioneel vrijgemaakte € 1.500.000 een structureel karakter dreigt te krijgen. In 2011 is bij de begroting een amendement aangenomen waarbij de helft (€ 225.000) van het gevraagde additionele budget voor 2011 wordt toegekend om de inzet van externen bij projecten te financieren. Wel werd afgesproken dat er een kwalitatieve en kwantitatieve analyse wordt uitgevoerd om de formatiebehoefte bij projecten de komende jaren te duiden. In bijna alle interviews wordt aangegeven dat de besturingsfilosofie uit 2006 is uitgegaan van de nieuwe gemeente als dienstverlener en in tegenstelling tot de voormalige gemeenten die voornamelijk gericht waren op ontwikkelen. De vraag doet zich echter voor of de keuze voor deze verschillende rollen invloed heeft op de formatie van een gemeente. De veronderstelling van de geïnterviewden is namelijk dat de keuze in 2006 voor een andere rol, namelijk de gemeente als dienstverlener, onvoldoende heeft geleid tot een herprioritering van het takenpakket van de gemeente. De aangepaste besturingsfilosofie is dus, volgens de geïnterviewden, nog niet geïmplementeerd. Inmiddels is de eerder genoemde kwalitatieve en kwantitatieve analyse uitgevoerd op basis waarvan wordt aangegeven wat de structurele oplossing is voor het capaciteitsprobleem bij het leiden en uitvoeren van projecten.

De kwalitatieve en kwantitatieve analyse projecten is uitgevoerd op basis waarvan de structurele formatie bepaald moet worden. Er is, zo wordt in de interviews aangegeven, voldoende inzichtelijk wat de capaciteitsbehoefte is en waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen reguliere- en projectcapaciteit. Verondersteld wordt dat de vaste capaciteit (de kern) groter zou moeten worden en de flexibele schil (inhuur) zou moeten afnemen. Met andere woorden er wordt gekozen voor het verschuiven van flexibele capaciteit naar vaste capaciteit (of van incidenteel naar structureel). Dit is volgens een aantal geïnterviewden goedkoper en kennis wordt in huis gehouden (expertise ontwikkeling). Ook wordt aangegeven dat samenwerking tussen de gemeente ook een deel van de capaciteitsproblematiek kan oplossen, met name de samenwerking binnen de MER (Maasgouw, Echt-Susteren en Roerdalen) wordt genoemd.

Het doel van de eerder genoemde kwantitatieve en kwalitatieve analyse is om een structurele oplossing, zowel financieel als organisatorisch te vinden voor het leiden en uitvoeren van projecten. Ook in dit stuk wordt weer aangegeven dat in 2006 is gekozen voor een accent op de dienstverlening en niet op de ontwikkeling. Er wordt zelfs gerefereerd naar een letterlijke tekst uit de besturingsfilosofie uit 2006/2007. Ook wordt vermeld dat de nieuwe fusiegemeente geconfronteerd werd met de meer dan 60 projecten uit de voormalige gemeenten (er wordt niet vermeld dat de gemeente voor de uitvoering van die projecten € 1.500.000 gereserveerd had). Voor de meeste (41) van de 60 projecten is geïnventariseerd hoeveel interne en externe uren per afdeling/ discipline aan die projecten zijn besteed. De kwalitatieve analyse is gedefinieerd als: ambitieniveau, organisatiecultuur en organisatiestructuur. Per onderdeel zijn de knelpunten aangegeven. Kort samengevat zijn de conclusies: de ambitie is te hoog op het gebied van bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling. Hoe de auteurs tot die conclusie komen is onduidelijk (ambities monden uit in projecten, druk op organisatie neemt toe, risico op maken van fouten neemt toe). Met betrekking tot de organisatiecultuur worden knelpunten genoemd zoals de verschillende rollen (project versus regulier of projectleider versus projectmedewerker) van projectdeelnemers en de kwalitatieve eisen van een projectmedewerker. Ten aanzien van de organisatiestructuur worden als knelpunten genoemd de disbalans in de organisatie (aansturing projecten versus reguliere werkzaamheden) en het gebrek aan benodigde competenties. De volgende aanbevelingen worden in het stuk geformuleerd:

- zet zoveel mogelijk medewerkers in bij projecten (kennis, continuïteit borgen), 2 FTE projectleiding wordt als realistisch beschouwd
- budget voor specifieke expertise dient te worden opgenomen in het krediet voor nieuwe projecten
- voer een benchmark uit met betrekking tot de verhouding tussen ambitie en capaciteit
- agendeer cultuuraspecten met betrekking tot rollen binnen project
- beperk de matrix organisatie (project versus reguliere activiteiten)
- organiseer projecten in categorieën (infra/ openbare ruimte, accommodaties, woningbouw en gebieds- en locatieontwikkeling
- maak helder in welke fase het project zich bevindt
- stel een projectsecretaris aan.

De normatieve formatie wordt niet jaarlijks getoetst op basis van bijvoorbeeld een capaciteitsmodel of een naar uren en competenties vertaald afdelingsplan. De afdelingen zijn wel op een bepaalde manier bezig met capaciteitsberekeningen maar er is geen gestructureerde aanpak om capaciteit te berekenen en knelpunten (zowel over- als ondercapaciteit) te duiden.

Projectmanagement

In het rekenkamercommissie onderzoek “De programmabegroting als sturingsinstrument” van januari 2011 is met betrekking tot projectmanagement de volgende conclusie geformuleerd:

“Met betrekking tot projectmanagement loopt de gemeente een risico, projectmanagement is onvoldoende ingebed in de organisatie, ondanks een handboek projectmatig werken. Er wordt onvoldoende gerapporteerd over projecten, er is op dit moment nog geen structurele inbedding in de beleidscyclus”. Het college werd geadviseerd het handboek projectmatig werken te implementeren waarbij de raad toegang moest krijgen tot de projectinformatie, indien zij dit wenst (al dan niet in

beslotenheid). Inmiddels is in de gemeente een aantal slagen gemaakt met betrekking tot projectmanagement. Een adequaat projectmanagement leidt er ook toe dat formatiebehoefte in projecten op een betrouwbare wijze kan worden vastgesteld. Niet alleen in kwantitatieve zin maar ook benodigde competenties worden op basis van projectplannen vastgesteld. In het plan van aanpak “uitrol projectmatig werken” is nadrukkelijk aandacht voor deze aspecten, zowel ten aanzien van de kwantitatieve als de kwalitatieve analyse van projectformatie. Inmiddels zijn in 2011 al 2 voortgangsrapportages verschenen over gemeentebrede majeure projecten. Begin 2011 is een nulmeting projecten opgesteld op basis waarvan de stand van zaken per project werd verduidelijkt. Met de in dit onderzoek beoordeelde rapportage over het project Koninginnedag 2011² alsmede de andere voortgangsrapportages wordt duidelijk dat de gemeente een behoorlijke kwaliteitsslag maakt met betrekking tot projectmanagement.

Modelcontract voor inhuur van derden.

Door de gemeente is een overeenkomst voor het tijdelijk verrichten van werkzaamheden opgesteld. Deze overeenkomst heeft alleen betrekking op 2b diensten, dus in het geval iemand ingehuurd wordt voor structurele activiteiten. Deze format dient uiteraard gebruikt te worden zodra een externe wordt ingehuurd (2b) om tijdelijk werkzaamheden te verrichten. Het conceptcontract is beschikbaar via Personeelszaken maar staat, om de rol van P&O te bewaken, niet op intranet. Ten behoeve van deze standaard overeenkomst is zelfs een toelichting geschreven. Ieder artikel van de standaardovereenkomst wordt toegelicht. Aangegeven wordt dat het modelbepalingen betreft waarvan afgeweken kan worden. Als er in overwegende mate wordt afgeweken, wordt geadviseerd juridisch advies in te winnen.

4.2. De Uitvoering

De formatie van de gemeente Maasgouw eind 2009 en eind 2010 ziet er als volgt uit, onderverdeeld naar de verschillende afdelingen, zie tabel 2.

Tabel 2. De formatie van de gemeente Maasgouw, eind 2009 en eind 2010.

Aantal FTE op 31 december 2010	Eind 2009	Eind 2010
Directie en management	7,0	7,0
Staf consultants en projectmanager	4,2	4,2
Afdeling P&C/Financien	17,5	19,0
Afdeling Interne en Externe Dienstverlening	42,0	40,5
Afdeling Inwonerszaken	20,0	20,0
Afdeling Veiligheid Vergunningen en Handhaving	19,8	20,8
Afdeling Ruimtelijke Ordening Economie en Recreatie	21,4	21,8
Afdeling Ruimte Beheer	36,2	36,7
Griffie	3,0	3,0
TOTAAL	171,1	173,0

Bron : Jaarverslag 2010.

Bij de opmaak van de begroting 2010 is voorgesteld om de formatie met 4,5 FTE uit te breiden. Bij amendement dat tijdens de begrotingsbehandeling 2010 op 12 november

² Deze rapportage diende tevens als projectevaluatie maar ook als verantwoording naar externe “stakeholders”

2009 is vastgesteld, mocht deze uitbreiding maximaal 2 FTE zijn.³ Uit bovenstaande tabel blijkt dat deze maximale uitbreiding in 2010 is gerealiseerd.

In deze paragraaf gaat de rekenkamercommissie na hoe de gemeente het beleid ten aanzien van de inhuur van derden uitvoert. In 4.2.1 wordt nagegaan wat de aard en omvang van de inhuur is geweest in de periode 2009-2010, met name op basis van dossiers en jaarverslagen. Daarna wordt in 4.2.2 de uitwerking van het beleid in de praktijk behandeld, dat betreft bevindingen die met name op basis van interviews zijn gedaan. Hierbij wordt tevens de registratie van de dossiers betrokken. Tot slot volgt in 4.2.3 de verantwoordingslijnen met betrekking tot de inhuur.

4.2.1. Aard en omvang van de inhuur

De omvang van de inhuur wordt vastgesteld naar aanleiding van de door de rekenkamercommissie gehanteerde definitie. In de programmabegrotingen en jaarverslagen zijn wel kosten opgevoerd voor de post 'personeel van derden'. In de beleidskaders is geen specifieke definitie voor inhuur derden opgenomen. Daardoor kunnen de gegevens uit de begrotingen en verslagen niet 1-op-1 overgenomen worden. De gemeente is gevraagd een overzicht over 2009 en 2010 aan te leveren van de inhuur derden, op basis van de definitie van de rekenkamercommissie. Bij aanlevering van het cijfermateriaal door de gemeente Maasgouw bleek deze ook niet direct vertaald te kunnen worden naar de definitie.

Hieronder proberen we voor de periode 2009-2010 te benaderen hoeveel personeel in tijdelijke dienst en hoeveel inhuur van derden bij de gemeente Maasgouw plaats heeft gevonden, volgens de definities die de rekenkamercommissie hanteert.

Inhuur derden

Volgens het door de gemeente aangeleverde overzicht is in 2009 € 651.227 uitgegeven aan tijdelijk personeel. Dit is niet allemaal onder de definitie 'inhuur derden' te vangen. De vervanging van vast personeel bij ziekte en/of zwangerschap zit daar in begrepen. Dit betreft dus inzet van tijdelijk personeel voor reguliere taken.

³ Jaarverslag 2010, p. 89.

Tabel 3. Tijdelijk personeel, o.a. vanwege vervanging, uitgesplitst naar afdeling en team.

	2009	2010
Team V&V	35.577	123.167
Team Handhaving	43.118	65.407
Team SZ	4.128	27.776
Roer Beleid	157.628	30.406
Roer Ruimte	15.072	4.478
Ruimte Beheer team C&C	22.760	9.197
Ruimte Beheer team Sport	59.644	47.052
Ruimte Beheer team Buitendienst	43.586	6.504
ICT	2.959	3.002
Staf/ publieksbalie	6.144	6.634
Fin Beleid	-	2.383
Fin Beheer	66.131	96.406
Bestuur en Managementondersteuning	93.400	13.625
Team ID	45.966	14.481
Team ED	-	23.467
Havenfront	53.108	54.550
Milieubeleid/uitvoering	6.234	-
Team Handhaving/externe ondersteuning	31.723	-
Totaal	687.178	528.596

Bronnen: Overzichten tijdelijk personeel 2009 en 2010, verstrekt door de gemeente Maasgouw.

Grote verschillen tussen 2009 en 2010 bij afdelingen kunnen verklaard worden door de hoogte van het ziekteverzuim (per afdeling) van medewerkers en/of aantal vacatures die uiteraard per afdeling flink uiteen kunnen lopen.

Zetten we deze cijfers af tegen het aantal fte's per afdeling, hetgeen betekent dat we bovenstaande bedragen moeten terug herleiden naar de afdelingen, dan krijgen we het volgende beeld, zie tabel 4.

Tabel 4. Inhuur derden naar afdeling, afgezet tegen aantal fte's per afdeling, 2009-2010.

	2009			2010		
	Fte Eind 2009	Totaal per afd.	Inhuur € per fte	Fte Eind 2010	Totaal per afd.	Inhuur € per fte
Directie en management	7,0	93.400	13.343	7,0	13.625	1.946
Staf consultants en projectmanager	4,2	9.103	2.167	4,2	9.636	2.294
Afdeling P&C/Financien	17,5	66.131	3.779	19,0	98.789	5.199
Afdeling Interne en Externe Dienstverlening	42,0	45.966	1.094	40,5	37.948	937
Afdeling Inwonerszaken	20,0	4.128	206	20,0	27.776	1.389
Afdeling Veiligheid Vergunningen en Handhaving	19,8	110.418	5.577	20,8	188.574	9.066
Afdeling Ruimtelijke Ordening Economie en Recreatie	21,4	157.628	7.366	21,8	30.406	1.395
Afdeling Ruimte Beheer	36,2	141.062	3.897	36,7	67.231	1.832
Griffie	3,0		-	3,0		
Restcategorie		59.342			54.611	
TOTAAL	171,1	687.178	4.016	173,0	528.596	3.055

Bronnen: Overzichten tijdelijk personeel 2009 en 2010, verstrekt door de gemeente Maasgouw.

De inhuur van derden over de gemeentelijke afdelingen is zeer wisselend over 2009 en 2010. Omgerekend naar euro per fte per afdeling zien we grote verschuivingen over 2009 en 2010. Zo heeft Directie en management in 2009 een inhuur van € 93.400 wat neerkomt op € 13.343 per fte aan medewerkers. In 2010 is dat bedrag omlaag gegaan naar € 1.946, fors lager dan het gemiddelde over de gehele organisatie. De afdeling die beide jaren boven het gemiddelde zit is Afdeling Veiligheid Vergunningen en Handhaving. De afdelingen die beide jaren er (fors) onder zitten zijn Staf consultants en projectmanager, Interne en Externe Dienstverlening, Inwonerszaken, en Ruimte Beheer.

De inzet van deze categorie derden is afhankelijk van het ziekteverzuim en het aantal moeilijk te vervullen vacatures. De afdeling die beide jaren boven het gemeentelijk gemiddelde zit is de afdeling Veiligheid Vergunningen en Handhaving. De afdeling ROER heeft in 2009 in absoluut bedrag de meeste inhuur van tijdelijk personeel. Deze afdeling heeft daarnaast ook de meeste projecten onder beheer. In 2010 heeft de afdeling Veiligheid Vergunningen en Handhaving de grootste post die met de inzet van tijdelijk personeel is gemoeid, absoluut gezien.

Delen van deze posten zijn gedekt door de reguliere personeelspot. De vervangingen zijn aangegeven en belopen in 2009 € 240.768. Een post externe ondersteuning bij Handhaving is uit de Essentgelden gedekt (€ 31.723), twee posten via Westrom, het SW-bedrijf (in totaal € 19.021). De kosten voor inhuur derden, die niet in het regulier personeelsbudget zijn op te vangen, belopen daardoor € 687.178 - (€ 240.768 + € 31.723 + € 19.021) = € 395.666.

Ook voor 2010 zijn de vervangingen aangegeven en deze komen uit op € 78.987. Twee posten kunnen ondergebracht worden bij Westrom, het SW-bedrijf, en dat is totaal € 12.098. Het tijdelijk personeel beloopt op basis van deze berekening € 528.596 – (€ 78.987 + € 12.098) = € 437.511.

Inhuur derden bij projecten

In de programmabegroting 2011 staat vermeld dat bij een groot aantal projecten de externe inzet verantwoord wordt via de te voteren kredieten dan wel via de grondexploitatie van het project (ontwikkelingsbedrijf).⁴ Bij een aantal projecten ontbreekt, volgens de tekst in de programmabegroting, een budgetteringssystematiek, waardoor dat niet kan. Daarvoor worden extra kredieten beschikbaar gesteld, bedoeld voor projectleiding, ruimtelijke procesbegeleiding, civiele en juridische ondersteuning. De gemeente geeft in de programmabegroting aan dat men zonder deze externe inzet onmogelijk deze projecten uit kan voeren.

In het jaarverslag over 2009 staan de bedragen opgenomen die betrekking hebben op inhuur derden in de gemeentelijke organisatie. Hierbij zijn de projecten ook in meegenomen. Over 2010 heeft de rekenkamercommissie deze gegevens niet in het verslag terug kunnen vinden. Wel geven de overzichten over 2009 en 2010 die de rekenkamercommissie van de gemeente heeft ontvangen aanvullende gegevens. Om een ontwikkeling te schetsen geven we hier ook de gegevens over 2008 in de tabel 5.

De bedragen over 2009, derde en vierde kolom in tabel 4 komen niet met elkaar overeen. Hoe deze verklaard kunnen worden is onduidelijk. De verschillen zijn overigens niet heel erg groot.

In de eerste rij zijn de bedragen opgenomen waarvoor inhuur van derden voor projecten in dat jaar wordt ingekocht. In de tweede rij zijn de bedragen weergegeven die, binnen het bedrag in de eerste rij, ten laste komen van kredieten en/of bouwgrondexploitatie. In de begrotingen zijn deze kostenposten voorzien van een krediet. Deze personeelskosten komen dus ten laste van de projecten.

Daarnaast komt een deel van het bedrag aan externe ondersteuning ten laste van het zogenoemde Projecten personeelsbudget van € 1.500.000. In 2009 zijn daar volgens het jaarverslag nog extra kosten bijgekomen, zie de betreffende voetnoot in de onderstaande tabel. Dat resulteert in een bedrag in rij 5 dat ten laste komt van het budget van € 1.500.000. Tenslotte wordt in de laatste rij het restant van dit budget weergegeven.

⁴ Programmabegroting 2011, p. 68

Tabel 5. Overzicht externe ondersteuning gemeente Maasgouw, 2008-2010.

	2008*	2009*	2010**	2009***	2010***
Externe ondersteuning, incl. projecten	598.000	791.422	1.356.733	778.987	1.356.733
Tlv Kredieten/ bouwgrondexpl. totaal	370.000	500.673	574.160	531.316	574.160
- kredieten				284.339	
- bouwgrondexploitatie				246.977	
Projecten personeelsbudget (€ 1.500.000)	228.000	290.479	782.573	247.670	782.573
<u>Diversen</u>	=	60.221 ⁵	=	=	=
Tlv Proj. Personeelsbudget	228.000	350.700	782.573	247.670	782.573
Stand Proj. Personeelsbudget 31-12	1.272.000	921.300 ⁶	-		138.727

Bronnen : * = Jaarverslag 2009.

** = Jaarverslag 2010.

*** = Overzichten gemeente 2009, 2010.

Uit tabel 5 blijkt dat in 2009 door advies- en ingenieursbureaus voor € 778.987 aan uren in projecten is gewerkt.⁷ Van deze kostenpost was € 284.339 in kredieten verdisconteerd. Ten laste van de grondexploitatie is € 246.977 en ten laste van het budget € 1.500.000 externe inhuur € 247.670.

In 2010 werd aan projecten voor uren derden € 1.356.733 uitbesteed. Daarvan werd € 574.160 ten laste van het krediet van de projecten (grondexploitatie) geboekt. Deze post is in het overzicht niet gesplitst naar kredieten en bouwgrondexploitatie. En € 782.573 komt in 2010 ten laste van € 1.500.000 van het Projecten personeelsbudget.

In tabel 6 worden de kosten voor personeel van derden ingezet bij projecten van de gemeente Maasgouw weergegeven, zoals weergegeven in de overzichten die de gemeente aan de rekenkamercommissie heeft aangereikt. Deze bedragen kloppen niet geheel met de bedragen in tabel 5. Het bedrag dat ten laste komt van het personeelsbudget projecten voor 2010 uit tabel 5 klopt met het overzicht waarop tabel 4 is gebaseerd, maar voor 2009 komen de cijfers niet met elkaar overeen.

⁵ Bedrag samengesteld uit de posten voor samenstelling museumnota (€ 8.680) en hulpkostenplaats projectleider Masterplan Maasplassen (€ 51.271). Er mist in deze optelling nog € 270.

⁶ Hieruit worden bekostigd de projectleider voor de uitwerking businesscases als onderdeel van het project Masterplan Maasplassen. Ook de kosten externe ondersteuning bij de onderzoeken betreffende CC Don Bosco en clusteringen zwembaden worden uit deze reserve gedekt. Een eventueel dan nog resterend overschot kan worden toegevoegd aan de reserve Ontwikkelingsbedrijf omdat de geraamde netto-opbrengsten van de diverse bouwgrondexploitatieplannen lager worden door de toerekening van kosten van interne en externe uren.

⁷ Dat zijn de volgende adviesbureaus: Tonnaer adviseurs, Van der Sligteprojecten, Plangroep Heggen BV, Reumers Consultancy, MPE Advies, Lybrae Consultants, Raadhuis Advies.

Tabel 6. Inhuur van derden bij projecten ingezet, gemeente Maasgouw, 2009-2010.

	2009	2010
Personeel van derden	651.227	465.125
Tlv Proj. Personeelsbudget	299.429	782.573
Interne uren projectleider Maasplassen	-	93.179
Externe ondersteuning	370.227	310.964
Overige uitbestede werkzaamheden	468.730	414.123
Totaal	1.789.433	2.065.964

Bronnen : Overzichten gemeente 2009, 2010.

In totaal is volgens dit overzicht in 2009 € 1.789.433 en in 2010 € 2.065.964 aan externe uren besteed aan projecten. Ook interne medewerkers hebben uren gemaakt ten laste van projecten en gevoteerde kredieten. Volgens het jaarverslag 2010 was dat conform de weergave zoals in tabel 7.

Tabel 7. Intern personeel bij projecten ingezet, gemeente Maasgouw, 2009-2010.

	2009	2010
Kosten interne medewerkers	381.975	466.388
Ten laste van kredieten/grondexploitatie	328.500	328.125
Raming doorbelasting kredieten/grondexpl.	360.000	360.000
Nadeel voor exploitatie	31.500	31.875

Bronnen : Jaarverslag 2010.

Volgens het projecten/kredietoverzicht waren de kosten voor interne medewerkers in 2010 € 466.388 (2009 € 381.975) waarvan € 328.125 doorbelast is naar kredieten / bouwgrondexploitatie en € 138.263 bleef ten laste van de reguliere exploitatie. De doorbelasting van interne uren aan kredieten/ bouwgrondexploitatie was geraamd op € 360.000 waardoor er een nadeel voor de exploitatie ontstaan is van € 31.875 (2009: € 31.500).⁸

Uit de verschillende overzichten en jaarrapportages kan geen goed beeld gereconstrueerd worden over de omvang van de inhuur van derden. De aangeleverde lijsten met betrekking tot de projecten bevatten te weinig informatie om vast te stellen welke posten al dan niet vallen onder de definitie die in dit onderzoek wordt gehanteerd. Ook de aangeleverde dossiers zijn niet compleet, en materiaal om berekeningen te maken over de kosten die met de inzet van derden te maken hebben ontbreekt in een kwart van de dossiers. Voor de inhuur van derden voor reguliere taken baseren we ons op de jaarverslagen 2009 en 2010. Voor de inhuur in het kader van projecten baseren we ons op de overzichten die de gemeente aan de rekenkamercommissie ter beschikking heeft gesteld.

Vandaar dat we voor het percentage van tijdelijk personeel en de externe inhuur ten opzichte van de loonsom een berekening hebben gemaakt op basis van de aangeleverde lijsten en de gemeentelijke jaarverslagen over 2009 en 2010. Dat resulteert in tabel 8. In deze tabel is de inhuur van derden voor de reguliere taken en de inhuur van derden bij projecten, die ten laste komen van het personeelsbudget projecten. In tabel 7 is niet alle inhuur van derden bij de projecten verrekend, zie daarvoor tabel 8.

⁸ Jaarverslag 2010, p. 71.

Tabel 8. Inhuur van derden voor reguliere taken en inhuur projecten ten laste van personeelsbudget projecten versus loonsom, gemeente Maasgouw, 2009-2010.

	Loonsom ⁹	Tijdelijk personeel	% Inhuur tijdelijk personeel	Inhuur derden tbv projecten ¹⁰	% Inhuur derden	Totaal inhuur	Totaal % inhuur op loonsom
2009	9.054.000	598.000 ¹¹	6,6%	299.429	3,3%	897.429	9,9%
2010	9.396.000	404.000 ¹²	4,3%	782.573 ¹³	8,3%	1.186.573	12,6%

Of en in welke mate er kosten voor de inhuur van derden onder projecten zijn geschaard, die daar feitelijk niet thuishoren heeft de rekenkamercommissie op basis van dit onderzoek niet kunnen constateren. Vandaar dat we de uiteindelijke percentages berekenen met alle loonkosten van derden bij de projecten. Dan komen de percentages uit zoals weergegeven in tabel 9.

Tabel 9. Inhuur van derden, voor reguliere taken en projecten versus loonsom, gemeente Maasgouw, 2009-2010,.

	Loonsom ¹¹	Tijdelijk personeel	% Inhuur tijdelijk personeel op loonsom	Inhuur derden tbv projecten ¹⁴	% Inhuur derden projecten op loonsom	Totaal inhuur	Totaal % inhuur op loonsom
2009	9.054.000	598.000 ¹³	6,6%	778.987	8,6%	1.376.987	15,2%
2010	9.396.000	404.000 ¹⁴	4,3%	1.356.733	14,2%	1.760.733	18,7%

Het Rijk heeft in 2009 aangegeven een norm van 13% te hanteren voor de ministeries, hetgeen betekent dat kosten voor inhuur (volgens hun definitie) maximaal 13% mogen zijn ten opzichte van de totale loonsom. Het betekent dat het percentage inhuur van derden bij de gemeente Maasgouw in 2009 en 2010 boven de norm van het Rijk ligt. In de Monitor 2009 en 2010 van A+O fonds gemeenten worden gemiddelden genoemd volgens hun definitie van inhuur zoals boven in dit hoofdstuk is aangegeven. In de rubriek gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners, waartoe de gemeente Maasgouw behoort, was het landelijke percentage inhuur in 2009 gemiddeld 16% en in 2010 gemiddeld 14 %. Voor 2009 komt de gemeente onder het gemiddelde van 16% uit, en voor 2010 boven het landelijk gemiddelde van de gemeenten volgens het A+O fonds.

⁹ Loonsom 2009 € 9.054.000, is regulier p-budget (Jaarverslag 2009, p. 76). Loonsom 2010 € 9.540.000, is regulier p-budget (Jaarverslag 2010, p. 90). Regulier p-budget is loonsom, zonder kosten voor overwerk, wachtdiensten, reis-men verblijfkosten e.d.).

¹⁰ Dit betreft de kosten van inhuur derden die niet ten laste gaan van projecten of kredieten, maar ten laste komt van het Projecten personeelsbudget (€ 1.500.000), zie tabel 5.

¹¹ Opgenomen in het jaarverslag als tijdelijk personeel. (Jaarverslag 2009, p. 76).

¹² Opgenomen in het jaarverslag als tijdelijk personeel (overige kostenplaatsen). (Jaarverslag 2010, p. 91).

¹³ In dit bedrag van € 782.573 is een bedrag van € 314.226 opgenomen met betrekking tot Vestingwerken. De raad heeft op 16-12-2010 besloten deze kosten ten laste van de reserve personeelsbudgetten te laten komen. Hierin zijn ook advocaats- en onderzoekskosten opgenomen. Het werkelijke bedrag voor inhuur derden komt lager uit, alleen is niet duidelijk hoeveel,

¹⁴ Dit bedrag is de inzet van inhuur derden bij de projecten, volgens de door de gemeente aangereikte overzichten, zie tabel 4.

4.2.2. Uitwerking in de praktijk

Eerst behandelen we de uitwerking van het inhuur van derden voor de reguliere taken van de gemeente. Daarna de inhuur van derden ten behoeve van diensten, zoals advies- en onderzoeksdiensten. Tot slot komt de inhuur bij projecten aan bod. Bij elk komt registratie als item terug. Niet elke vorm van inhuur die hier behandeld wordt valt onder de definitie zoals die door de rekenkamercommissie wordt gehanteerd. De rekenkamercommissie behandelt hier deze vormen wel als onderdeel van de 'uitwerking in de praktijk' van inhuur in het algemeen. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven is niet elke inhuur conform de gehanteerde definitie terug te traceren in de administratie.

In deze paragraaf citeert de rekenkamercommissie uit de interviews. Zoals in de inleiding aangegeven zijn deze citaten bedoeld als illustratie bij de bevindingen.

Inhuur van derden, ten behoeve van vervanging bij ziekte of niet tijdig opvullen vacatures

Een aantal afdelingen had tot en met 2010 een afdelingsplan met een urenbegroting (gemaakt onder regie van de concerncontroller).¹⁵ Het formatieplan wordt daar ook in betrokken.

Het hoofd van de afdeling is samen met de P&O, verantwoordelijk voor de inhuur inzake de vervanging van personeel en opstellen van het 0-formulier. Het 0-formulier wordt besproken in het Managementoverleg (MO). Met het 0-formulier worden de volgende stappen doorlopen:

1. Kan het anders opgelost worden, vraag of het een kritische functie betreft (bijv. geen maatwerkplek), of het ook met minder uren kan.
2. Gedurende 10 werkdagen wordt intern gekeken of geschikte expertise in huis is, en of het gat opgevuld kan worden door medewerkers door te schuiven, daar staat 10 werkdagen voor.
3. Indien nog niet ingevuld, wordt via Switch MNL of IGOM de procedure opgestart, voor kandidaten uit andere gemeenten.
4. Dan besluit om ermee naar buiten te gaan en elders te werven, wellicht zelf inhuren via verloningsbedrijf D&A Driessen.

Switch MNL heeft via een gezamenlijke inkoopprocedure met gemeenten in Midden- en Noord-Limburg een mantelcontract met uitzendbureau Tempoteam. IGOM heeft dat voor Zuid-Limburgse gemeenten met Start.

In de interviews wordt aangegeven dat deze procedure altijd wordt gevolgd. Men wilde 1 keer ervan afwijken, met instemming van de ondernemingsraad. Uiteindelijk zijn toch de fasen doorlopen. Tevens wordt in een interview aangegeven dat de aanvraag kritisch wordt bekeken in het MO.

"Het inbrengen van een 0-voorstel wil niet zeggen dat je het automatisch gehonoreerd krijgt. Er worden kritische vragen gesteld, moet deze functie nu ook met 36 uur ingevuld worden of kan dat met 20 uur? Of het niveau van de functie, bijv. schaal 10, kunnen dan onderdelen van de functie niet anders ingevuld worden? En bij sommige functies kan het domweg niet anders dan zus of zo ingevuld worden, dat is dan helder."

¹⁵ Door tijdelijke afwezigheid is de concerncontroller voor 2011 nog niet in staat gebleken dergelijke plannen op te stellen.

De toetssteen bij deze afweging is de bezetting en de daadwerkelijke behoefte, niet zozeer het formatieplan. Het formatieplan biedt wel het kader bij de (tijdelijke) vervanging van de maatwerkplekken die na de herindeling zijn gecreëerd.

"Stel, je hebt een medewerker voor 28 uur op een plek van 20 uur, en die wordt ziek, dan kan je moeilijk toch de 28 uur vervanging vragen."

In de interviews wordt gewag gemaakt van samenwerking met de MER-gemeenten. Op P&O-gebied wordt ook met deze gemeenten samengewerkt en wordt gekeken of men personeel over kan nemen. Recent voorbeeld is een vacature voor 24 uur op het archief die met iemand uit Leudal wordt opgevuld. Zo'n optie komt aan bod als de interne procedure is doorlopen. De contacten lopen op niveau van afdelingshoofd en P&O-adviseur. Deze samenwerkingsafspraken zijn zeer recent.

De risico's met betrekking tot rechtmatigheid bij inhuur van derden zijn bij deze categorie gering, volgens een van de respondenten:

"De risico's zijn beperkt. Je moet de contracten goed voor elkaar hebben, goed benoemen dat het in het geval van detachering, wat veelal inhuur derden is, om 2b-diensten gaat. Dan heb je meer vrijheid in handelen met betrekking tot rechtmatigheid."

Een andere respondent geeft aan:

"Grofweg is het beleid zo: bij 2b-diensten hoef je niet hele (aanbestedings)procedure te doorlopen. Bij 2a-diensten moet dat dus wel."

Deze categorie inhuur, vervanging van personeel, is meestal niet aanbestedingsplichtig.

De reguliere beoordelingssystematiek, met functionerings- en beoordelingsgesprekken, wordt niet gehanteerd voor het tijdelijke personeel. Het ingehuurd personeel krijgt een voortgangsgesprek, op basis van het formulier voor het functioneringsgesprek. Zij behoren min of meer tot de gewone medewerkers, in tegenstelling tot de andere categorieën inhuur, zoals bij projecten en advies- en onderzoeksopdrachten.

De vervanging en tijdelijke opvang van taken wordt bekostigd uit de reguliere personeelsbudgetten of uit de reserve. Dat zou uit de 0-formulieren te reconstrueren moeten zijn. Daarin moet opgenomen staan of de tijdelijke inhuur vanuit de reguliere middelen komt, of vanuit andere financieringsbronnen. Het hoofd van de afdeling en de P&O-adviseur hebben daar van te voren een plan voor moeten opstellen. De gemeente krijgt overigens zwangerschapsverlof vanuit het UWV gecompenseerd en kan daaruit deels de vervanging bekostigen.

Registratie

De inhuur van deze categorie derden wordt bijgehouden in dossiers op naam bij de afdeling Interne Dienstverlening (ID). Er is geen checklist voor dossiervorming aangetroffen, en dat wordt bevestigd in de interviews. Indien inhuur in verband met vervanging plaatsvindt in het kader van projecten, kan het voorkomen dat het dossier en contracten niet bij P&O terecht komen. De dossiers bij ID geven dus geen volledig beeld.

In de dossiers worden zaken bijgehouden van de persoon die wordt ingehuurd. Voor ambtelijke functies is er een Verklaring omtrent gedrag nodig. Voor deze en andere functies een VAR-verklaring, een kopie paspoort, contract met de opdrachtnemer en een personeelsmutatieformulier. De documenten die aan het traject vooraf gaan, zoals het 0-formulier komen over het algemeen niet in het dossier. Het 0-formulier is in 3 van de 33 dossiers uit 2009 en 2010 wel aangetroffen. Eveneens is het 'voorstel tijdelijk

personeel' ter behandeling door het college in een zeer beperkt aantal dossiers aanwezig.

Of de juiste procedure is doorlopen valt niet uit de dossiers te reconstrueren. Zo is vaak geen probleem- of doelstelling geformuleerd en is niet te achterhalen of op een deugdelijke manier de noodzaak is aangetoond voor de vervanging door inhuur. Een goede reconstructie uit welke financieringsstroom de vervanging wordt bekostigd, is niet vanuit de 0-formulieren te maken.

Opvallend is in de dossiers dat de contracten in toenemende mate standaard inleencontracten van de gemeente Maasgouw zelf zijn. Deze zijn in de loop van 2010 geïntroduceerd en vervangen langzaam aan de contracten of opdrachtbevestigingen van de opdrachtnemers. Dat moet uiteindelijk voor een zekere mate van uniformering in de registratie zorgen.

Kennisdeling ligt niet in de dossiers vast. Dat hoeft ook niet bij deze categorie inhuur, het betreft reguliere taken van de gemeente.

Inhuur derden bij advies- en onderzoeksopdrachten

Hierbij gaat het om inhuur van expertise die niet in de ambtelijke organisatie aanwezig is en die niet continu in de organisatie aanwezig hoeft te zijn, zoals bij verstrekte advies- en onderzoeksopdrachten. Een van de afdelingshoofden geeft aan:

"We zijn een iets grotere gemeente, maar toch niet van die omvang (25.000 inwoners) dat alle deskundigheid in huis is, bijvoorbeeld op het gebied van planeconomie, of op milieuvlak, interne controle, risico inventarisatie, digitaliseren facturen, functioneel applicatiebeheer, is niet dusdanig verankerd in de organisatie."

Voor de duidelijkheid, deze vorm van inhuur valt niet onder de definitie van inhuur zoals deze wordt gehanteerd door de rekenkamercommissie. De inhuur bij projecten wordt hierna behandeld, daaronder vallen de adviesopdrachten die bij projecten worden ingezet.

Voor deze inhuur is over het algemeen het inkoop- en aanbestedingsbeleid van toepassing. Er is geen beleid voor trajecten die onder de aanbestedingsgrenzen liggen (zie paragraaf 4.1.5). Respondenten geven aan dat onder het beleid goede documenten liggen, maar dat het vaak aan de lastige materie en de onwennigheid te wijten is dat de regels niet altijd worden gehanteerd. Een van de respondenten :

"We hebben vooral ingezet op bewustwording. De gemeente Maasgouw is een kleine organisatie, met veel medewerkers die al langere tijd hun functie uitoefenen. Er gebeurt heel veel in de omgeving van de gemeenten. Dat zijn soms best grote veranderingen."

Het beleid wordt volgens twee van de respondenten wel steeds beter uitgevoerd.

"Überhaupt is het sluiten van contracten in deze gemeente nog risicovol omdat men nog te weinig bewust is van de risico's. Het is een leerproces waarin we zitten. Hoe meer tools we ontwikkelen en aanreiken hoe meer we de risico weten te beperken."

Een van de afdelingshoofden:

"Onze mensen moeten wel weten wat de voorwaarden zijn bij inhuur en dergelijke. Dat lukt niet altijd 100% maar we zijn pas in 2010 gestart hiermee, voor bewustwording is wel aandacht door middel van opleidingen."

Voor een aantal expertisegebieden zijn mantelcontracten gesloten. Dat geldt voor juridisch advies met Boels Zanders en Capra en voor P&O-zaken met BuitenhekPlus.

Dat zijn min of meer preferred suppliers voor deze expertise. Een ander soort contracten wordt gesloten in het kader van automatisering. Daarbij wordt een softwarepakket gekocht en daarbij meteen begeleiding en onderhoud geregeld. Dat geldt de contracten met Centric en Decos. Verder zijn er geen mantelcontracten in deze categorie inhuur aangetroffen.

De verantwoordelijkheid voor de aanbesteding ligt bij het afdelingshoofd. Een van de afdelingshoofden geeft aan dat hij bij zware aanbestedingstrajecten de inkoopadviseur raadpleegt.

Door de mandatering is het een afdelingshoofd toegestaan om te schuiven tussen (deel) budgetten. Als deze maar binnen het totale budget van dat deelbudget (bijvoorbeeld Wegen) blijft en de gewenste output gerealiseerd wordt. Het betekent wel dat de kosten voor de inhuur ergens anders geboekt kunnen worden. Een van de afdelingshoofden :

"Bijvoorbeeld, bij de inhuur van Deloitte wordt ook een 0-voorstel ingediend. Vraag is of die inhuur dan op tijdelijk personeel wordt geboekt, als er sprake is van onderuitputting kan het ook op die post worden geboekt."

De kosten kunnen dus ook elders geboekt worden, zoals onder projecten of bij de inhuur van derden voor reguliere taken.

De derden die op deze basis worden ingehuurd doen niet mee aan bijvoorbeeld voortgangsgesprekken, en gaan in principe niet mee met personeelsuitstapjes e.d. Evaluatiegesprekken worden niet gevoerd, volgens een van de afdelingshoofden, wel gesprekken

"tussentijds bij rapportages of als iets niet goed gaat, geen eindevaluatie."

Registratie

De registratie van deze categorie inhuur vindt decentraal plaats, evenals bij projecten. Zie daarvoor het vervolg van registratie bij projecten in de volgende paragraaf.

Inhuur derden bij projecten

Voor de duidelijkheid zij gemeld dat deze vorm van inhuur niet altijd onder de definitie van inhuur valt zoals deze wordt gehanteerd door de rekenkamercommissie .

De gemeente heeft zich na de herindeling gericht op een beheersorganisatie met een focus op dienstverlening. Op deze aanname is het formatieplan uit begin 2007 geënt. De ambities van de gemeente bleken echter in de richting van ontwikkelgemeente te gaan, met veel oude en nieuwe projecten. Volgens een van de respondenten:

"Wanneer je terugkijkt ... dan blijkt dat we eigenlijk wel als ontwikkelgemeente hebben gehandeld door de vele projecten die we afgelopen jaren gedaan hebben."

Er is in 2007 geprobeerd tot een prioritering te komen van de projecten. Dat is niet gelukt. Vanwege de hoeveelheid projecten ontbrak het de organisatie aan voldoende competenties om deze projecten te leiden. Volgens twee afdelingshoofden:

"Mensen hadden we niet dus we moesten wel gaan inhuren en dat heeft er toe geleid dat we veel projectleiders en specifieke deskundigheid hebben moet inhuren."

"Met name gebiedsontwikkeling waarbij een planeconoom, planjurist, stedenbouwkundige functies zijn die niet voorradig zijn, zitten ook niet in ons organisatiemodel."

Om dit soort fricties op te vangen heeft de gemeenteraad in 2007 een projectbudget personeelskosten gereserveerd van € 1.500.000 voor de periode 2008-2010.

De inhuur van mensen en expertise in projecten is lastiger te sturen dan in de reguliere organisatie. Dat stelt de directeur van de gemeente in een praatpapier uit 2010, waarin hij vrijelijk de gedachten laat gaan over het vraagstuk van inhuur van derden. Reguliere taken en vervanging van ziekte is vaak nog relatief gemakkelijk op te vangen door interne medewerkers, bijvoorbeeld met behulp van scholing. Bij werkzaamheden binnen projecten moet vaak specifieke expertise ingehuurd worden.

Projecten lijken in de periode na 2007 structureler binnen de gemeente te worden. Vandaar dat men in 2011 een kwantitatieve en kwalitatieve analyse heeft gemaakt van inzet van personeel in projecten, mede om een grondslag te hebben voor een vervolg op het projectbudget van € 1.500.000 na 2010 (zie ook 4.1.7). De uitbreiding van de expertise voor projecten intern, op basis van deze analyse, ligt ter menings- en besluitvorming voor. In de periode 2009-2010 was intern weinig capaciteit om projecten te leiden aanwezig. Volgens een van de afdelingshoofden:

"We hebben er nu inderdaad iemand voor in huis, voor de rest nog 1 projectleider op infrastructuur en daarna is het op."

De reden om externe expertise in te huren vindt zijn grondslag in de startnotities van projecten, die in het MO en het college worden vastgesteld. De startnotities zijn het vervolg op de projecten die in de jaarplannen en in de meerjareninvesteringsplannen staan opgenomen. De gemeenteraad kent daar kredieten aan toe. In de startnotities wordt melding gemaakt van inhuur van derden, daarna komt dat niet meer in het MO of college:

"Als het evident is dat we specifieke functies niet in huis hebben brengen we dat daarna ook niet in meer in het MO, dan moet je toch de markt op, dus advisering en inhuur bij infrastructurele projecten komt niet in MO. Wel als iemand wegvalt wegens ziekte of weggaat dan komt dit in het MO."

De aanbesteding van de diensten en werken bij projecten gaat volgens de inkoopadviseur steeds beter volgens de inkoop- en aanbestedingsregels. Volgens een van de afdelingshoofden:

"Dat gaat via het nieuwe aanbestedingsbeleid.... De medewerkers die daarmee te maken hebben, hebben een aantal cursusdagen gevolgd: een diepgaande van 10 dagdelen voor de mensen die er dagelijks mee van doen hebben; en een van 2 dagdelen voor degenen die er soms mee te maken hebben. Dit laten we begeleiden door de inkoopadviseur."

Soms wordt de aanbesteding intern voorbereid, soms extern:

"We besteden daar aan waar het moet, de procedures worden goed doorlopen. Soms doen we het zelf, soms besteden we het uit, bijvoorbeeld als de inhoudelijke kennis om het bestek te maken niet in huis is. Bij Werken wordt het bestek door een ingenieursbureau opgesteld, die doen dan vaak ook de aanbesteding."

De afdeling RB met onderdelen Civiel & Cultuurtechniek (C&C), Wijkteam, en Sport heeft veel te maken met inhuur. Bij C&C worden adviesbureaus voor de diensten en aannemers voor de werken ingehuurd. Verder is het snoeien van bomen meerjarig weggezet via een Europese aanbesteding en voor het groenonderhoud is er meerjarig een 1-op-1 relatie met de SW (artikel 19 besluit van de raad om aan Westrom uit te besteden).

Bij het Wijkteam is er sprake van activiteiten als 'vegen wegen', 'reinigen van de rioolputten' en de 'afvalinzameling', die samen met een aantal andere gemeenten zijn

weggezet bij een Gezamenlijke Regeling, de reinigingsdienst Maasland. De reinigingsdienst kan activiteiten weer verder uitbesteden, zoals het 'kolkenzuigen'. De sportvelden worden via een onderhandse aanbesteding voor 3 jaar weggezet bij een particulier bedrijf. Dat contract kan steeds verlengd worden met 1 jaar. In de sporthallen heeft de gemeente tijdelijk een sportstichting in het leven geroepen, Stichting Beheer Maasgouw (SBM). SBM huurt weer de mensen in bij de SW-bedrijven Westrom en De Risse. Voor de lange termijn wordt een andere oplossing gezocht. Verder wordt voor de 2 zwembaden gewerkt met oproepkrachten. Het overdekte zwembad gaat sluiten en daar is het nog maar beperkt het geval, daar zijn alleen in de weekenden oproepkrachten nodig. Met betrekking tot het openlucht zwembad zijn extra mensen nodig in de zomerperiode, afhankelijk van de weersomstandigheden. Dat ging tot nu toe via Content. Met betrekking tot wegen is 1 meerjarig raamcontract voor wegbelijning gesloten. Verder zijn er geen mantelcontracten afgesloten.

Bij projecten geldt ook dat het afdelingshoofd gemandateerd is en verantwoordelijk is voor het budget. Er kan met posten geschoven worden, ook met betrekking tot de post 'inhuur extern personeel'. Mits binnen het budget en binnen de kaders van de output. Het afdelingshoofd draagt de integrale verantwoordelijkheid en dient bij het college voorstellen in als afgeweken wordt. Indien dat consequenties heeft voor andere afdelingen wordt dat opgenomen in het voorstel. Bij aanvragen voor extra budget moet de afdeling Planning & Control/Financiën de collegenotities mee ondertekenen.

Met de derden die via projecten worden ingehuurd vinden geen evaluatiegesprekken plaats. Een aantal respondenten geeft aan dat projectmatig werken binnen de gemeente moet of zal gaan bijdragen aan het borgen van de kennis. Het projectmatig werken wordt opgepakt maar is nog niet volledig geïmplementeerd. De expertise vloeit na het voltooiën van het project in de meeste gevallen weg.

Registratie

De dossiervorming over inkoop en aanbestedingen vindt decentraal plaats. Er vindt daarover geen rapportage naar centraal niveau plaats. Soms worden zaken centraal behandeld, als het gaat om Europese aanbestedingen. Als er externe ondersteuning nodig is het college fiat geven en boven € 25.000 moet het college akkoord geven op de te volgen procedure. Daar wordt ook de adviseur inkoop bij betrokken. Volgens de adviseur inkoop zitten in de dossiers vaak de collegebesluiten, de aankondiging, het aanbestedingsdocument, de inschrijvingen, de beoordelingsstaat, de gunningbrieven en het contract. En eventueel de publicatie omtrent de gunning. Na de aanbesteding houdt de bemoeienis van de adviseur inkoop op.

Op centraal niveau heeft niemand een overzicht van deze dossiers. De gemeente wil uiteindelijk naar inkoopplanningen toe, bijvoorbeeld om doelstellingen op duurzaam inkopen te bereiken. Dan is er meer coördinatie op centraal niveau nodig, maar dat is nog niet gerealiseerd.

De dossiervorming op het operationele vlak van de projecten geschiedt ook decentraal. Er is een checklist hoe de dossiers over projecten moeten worden opgebouwd. Het afdelingshoofd geeft aan dat in het dossier de contracten aanwezig zijn, waarin overlegmomenten en evaluaties na afloop afgesproken zijn.

Wel is er een projectstructuur vastgesteld waarbij op rekeningniveau inzichtelijk is wat op een zestal subposten is besteed en of er overschrijding heeft plaatsgevonden. Gevraagd of de wijze van registratie en verantwoording geschiedt zoals beschreven in

paragraaf 8.2.2 van het beleid, wordt geantwoord dat daar in het kader van een evaluatie nog naar gekeken wordt. Bij de accountantscontrole wordt volgens een van de respondenten kritische opmerkingen gemaakt ten aanzien van rechtmatigheid met betrekking tot de onvolledigheid van de dossiers.

4.2.3. Verantwoording

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen met betrekking tot de verantwoording van onder andere de resultaten van de inhuur van derden. Volgens een van de respondenten:

"Voor zover ik weet wordt over de resultaten van inhuur niet teruggekoppeld, althans niet structureel."

De voortgangs- en evaluatiegesprekken met de mensen die worden ingehuurd in het kader van vervanging hebben we in de vorige paragraaf behandeld. Bij adviesopdrachten vinden geen eindevaluaties plaats, maar tussentijdse gesprekken bij tussenrapportages of als zich problemen voordoen in het traject. Bij projecten worden recent op basis van een format eindevaluaties gehouden. Het afdelingshoofd geeft aan dat de ervaringen worden meegenomen in het volgende project.

Bij de afdeling IED zijn de dossiers aanwezig voor de tijdelijke inhuur bij vervanging en frictie vanwege vacatures. Dat betreft over het algemeen de reguliere processen binnen de gemeente. Zoals aangegeven zijn deze dossiers niet dekkend om een compleet beeld te krijgen van de tijdelijke inhuur. Registratie van inhuur van andere externen bij projecten vindt plaats op afdelingsniveau, vanwege het integraal management.

In 2010 is veel moeite gedaan om de inkoop inzichtelijk te maken, door 50-tal categorieën toe te kennen aan de verschillende leveranciers. Een van de respondenten :

"Niemand wist wat het volume was dat men inkocht. Als je rechtstreeks de informatie uit de administratie haalt, blijkt de indeling en toewijzing van economische categorieën te weinig aanknopingspunten en betrouwbaarheid te bieden."

De concerncontroller geeft aan dat interne controles van de dossiers laten zien dat op het inkoop- en aanbestedingsproces de gemeente een professionaliseringsslag heeft gemaakt. Die indruk wordt gedeeld door de adviseur inkoop. In de dossiers op decentraal niveau is het aanbestedingstraject te volgen en worden de offertes en gunningen vastgelegd met afspraken over de output. Volgens een geïnterviewde is

"er echter geen checklist op basis waarvan dit structureel zo gedaan wordt."

Er is een contractenregister, waarvan een aantal respondenten aangeeft niet zeker te weten of deze volledig is.

De dossiers voor wat betreft het operationele aspect van de projecten zijn, zoals blijkt uit een van de interviews na accountantscontrole onvolledig. Voor alle projecten van meer dan € 10.000 moet een dossier worden aangelegd. Een aantal respondenten betwijfelt of dat inderdaad gebeurt. Niet van alle cases waarvoor zaken schriftelijke moeten worden vastgelegd is een dossier aanwezig en niet alle dossiers zijn volledig. Of de inschakeling van derden tot de beoogde resultaten heeft geleid is niet op basis van de door de rekenkamercommissie geraadpleegde documenten te constateren. De wijze van registreren (zie vorige paragraaf) en verantwoording vormen het onderwerp van een toekomstige evaluatie.

De afdeling Financiën is bij projecten met grote financiële belangen in het projectteam vertegenwoordigd. Hoe deze taak wordt opgepakt heeft de rekenkamercommissie niet kunnen constateren. Juridische controlling wordt weliswaar op verzoek betrokken, maar de 'structurele' juridische controlling is niet ingevuld?

De jurist, en ook de concerncontroller, maken geen vast deel uit van de MO waarin zaken met aanbestedingen, inkoop en inhuur derden worden besproken (zie paragraaf 4.1.2.).

Verantwoording van de uitvoering van het beleid richting gemeenteraad geschiedt jaarlijks bij de vaststelling van de gemeenterekening. De inhuur bij projecten wordt dan verantwoord en toegerekend naar een van de 3 posten: krediet zoals aangevraagd en toegekend door de gemeenteraad, grondexploitatie en het Personeelsbudget projecten van € 1.500.000.

De rekenkamercommissie constateert dat de verantwoording bij de jaarrekening voornamelijk op kwantitatieve en financiële gronden geschiedt.

De gemeente is nu bezig met de implementatie van projectmatig werken. Het handboek is in 2008 opgesteld en vernieuwd in 2009. Resultaat is onder andere dat de voortgang van de grote projecten 2 keer per jaar aan de raad wordt gerapporteerd.

Een meervoudige aanbesteding is verplicht bij een inkooptraject boven € 50.000 (niet bij werken), en voor aanbestedingen boven de € 25.000 wanneer het college daartoe besluit. Indien er sprake is van meervoudige aanbesteding, waarin meerdere biedingen worden vergeleken, kan over het algemeen gesproken worden van een redelijke kosten-baten verhouding bij de inschakeling van externe bureaus. Dat is uiteraard niet gegarandeerd bij een enkelvoudige aanbesteding. Tevens wordt aangegeven dat bij sommige trajecten een projectleiderschap van een externe wordt gecontinueerd zonder aanbesteding of op basis van een enkelvoudige aanbesteding. De nadruk ligt daarbij op ervaring en vertrouwen dat de organisatie heeft bij de beoogde uitvoerder. Hierbij constateert de rekenkamercommissie het risico van ondoelmatigheid, als bij een dergelijke aanbesteding enkel gelet wordt op het aspect van vertrouwen in en ervaring van de persoon in kwestie.

Alle respondenten zijn van mening dat de kennisoverdracht en kennisborging in de organisatie te wensen overlaat. Op een of twee gevallen na zijn geen afspraken gemaakt met degene wiens expertise wordt ingehuurd om deze vast te leggen.

5. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen die de rekenkamercommissie heeft gedaan in haar onderzoek zullen in dit hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd. Per onderzoeksvraag worden de conclusies weergegeven en daarbij worden tevens de aanbevelingen vermeld.

5.1. Onderzoeksvraag 1: Beleidskaders en uitvoeringsregels

Deze onderzoeksvraag heeft betrekking op de beleidsregels en de uitvoeringsregels. In het kader van inhuur zijn binnen de gemeente Maasgouw regels vastgelegd met betrekking tot de mandatering, het inkoop- en aanbestedingsbeleid, inkoopvoorwaarden en het inhuren van personeel. Voor het inhuren van personeel wordt gewerkt met een 0-voorstel tijdelijk personeel van derden. Dit 0-voorstel wordt besproken in het MO alvorens personeel wordt ingehuurd. Ook is er een modelcontract dat gebruikt moet worden voor personeel dat ingehuurd wordt om op tijdelijke basis werkzaamheden te verrichten. In de interviews wordt over het algemeen aangegeven dat er geen specifieke beleidskaders en uitvoeringsregels zijn met betrekking tot inhuur. Uiteraard wordt wel het aanbestedingsbeleid genoemd als belangrijke beleidskader. Alvorens wordt ingegaan op deze beleidskaders en uitvoeringsregels staat de rekenkamercommissie stil bij de besturingsfilosofie en doet ten aanzien daarvan aanbevelingen.

Besturingsfilosofie

Bij het beschrijven van de besturingsfilosofie is onder andere het model van Hiemstra en de Vries gehanteerd. Naar de mening van de rekenkamercommissie heeft de gemeente zich bij het capaciteitsvraagstuk te veel laten leiden door dit model waarin de verschillende rollen van een gemeente zijn benoemd. De besturingsfilosofie gaat uit van de “gemeente als dienstverlener” maar dat betekent natuurlijk niet dat er geen infrastructurele projecten meer worden opgestart. Het willen zijn van een “gemeente als ontwikkelaar” veronderstelt ook niet dat de burger niet meer centraal staat en onvoldoende gefaciliteerd wordt. In de steeds terugkerende discussie rondom projecten wordt het capaciteitsknelpunt veelal gekoppeld aan de keuze voor de gemeente als dienstverlener. In het overzicht met projecten, zowel de projecten die zijn opgestart tussen 2008 en 2010 alsmede de projecten uit 2011 en 2012 staan veel projecten die naar de mening van de rekenkamercommissie volledig los staan van de strategische keuze van de gemeente om dienstverlening meer centraal te stellen dan het ontwikkelen van nieuwe projecten.

De discussie rondom het capaciteitsprobleem is naar de mening van de rekenkamercommissie te “theoretisch”. Projecten zullen er altijd zijn, specifieke expertise (en dus inhuur) is er altijd nodig, tijdelijk personeel is altijd nodig en de politiek maakt over het algemeen keuzes voor middellange termijn (raadsperiode) en ook landelijke keuzes leiden tot een additionele capaciteitsbehoefte. De houdbaarheid van de besturingsfilosofie moet echter een langere periode bestrijken omdat een aanpassing van de besturingsfilosofie (inrichting, besturen en beheersen van de organisatie) altijd leidt tot onrust, inefficiëntie en ineffectiviteit. De gemeente is gebaat, na een ingrijpend fusieproces, bij een stabiele organisatie-inrichting voor meerdere jaren.

De rekenkamercommissie vindt het daarnaast belangrijk dat de gemeenteraad zich uitspreekt over de te volgen koers voor de komende jaren. Er is sprake van incongruentie tussen de missie/visie en de besturingsfilosofie. Ondanks het feit dat de keuze voor een specifieke rol (ontwikkelen of dienstverlener) maar beperkte gevolgen heeft voor het inrichten van een capaciteitsmodel, zal de missie/visie geactualiseerd moeten worden. Dit advies werd ook al in het rekenkamercommissierapport van januari 2011 geformuleerd.

De directie van de gemeente Maasgouw wordt gevormd door de directeur (gemeentesecretaris) en de afdelingshoofden, gezamenlijk vormen zij het Management Overleg (MO). De controller en jurist schuiven ad hoc aan bij relevante organisatiebrede issues (zoals het bezuinigingstraject) maar zijn niet structureel betrokken en maken ook geen deel uit van het MO. Dit zogenaamde directiemodel kent volgens de theorie voor en nadelen, sterke punten zijn de platte structuur, zwakke punten zijn het ontbreken van staffunctie/concernafstemming. En met name dat zwakke punt van het model is naar de mening van de rekenkamercommissie nadrukkelijk aanwezig in de gemeente Maasgouw. Naar de mening van de rekenkamercommissie is bij de keuze voor dit model (of de implementatie van het model) onvoldoende rekening gehouden met de rol van juridische, financial en management controlling (controller en jurist).

De controller dient de spin in het web te zijn, de sparringpartner van de directeur en de adviseur van het MO als medebeslisser op een gelijkwaardig niveau. Voorts zijn bij het onvoldoende betrekken van een controller in een eindverantwoordelijk managementteam onvoldoende checks and balances aanwezig om besluitvorming rondom organisatiebrede thema's te verbeteren. Een typerend voorbeeld is de discussie rondom capaciteit en het inzetten van externe inhuur. De rekenkamercommissie is ook van mening dat de algemeen jurist actiever betrokken zou moeten zijn bij het MO, met name de juridische checks and balances ontbreken in het MO, kritische vragen over het aanbestedingsbeleid, het ontbreken van MO verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld het handhaven van procedures met juridische impact ontbreekt. Deze rol kan niet worden belegd bij het afdelingshoofd financiën, deze heeft een lijnverantwoordelijkheid en geen stafverantwoordelijkheid. Bij decentrale integrale verantwoordelijkheden (en dat is het geval in de gemeente Maasgouw) hoort wel een duidelijke inbedding van stafexpertise (bijvoorbeeld kennis van aanbestedingsbeleid en kennis van businesscontrolconcepten). Door het nadrukkelijker betrekken van de controller en de jurist bij het MO zal de integraliteit en de kwaliteit van besluitvorming toenemen. Uiteraard kan het directiemodel gehandhaafd blijven maar in een gewijzigde vorm.

Aanbevelingen met betrekking tot besturingsfilosofie in relatie tot het capaciteitsprobleem

- Koppel de strategische keuze voor de koers en de focus van de gemeente los van het capaciteitsvraagstuk.
- Actualiseer de missie/visie, hef de incongruentie met de besturingsfilosofie op.
- Om de integrale, organisatiebrede besluitvorming alsmede de checks and balances met betrekking tot het onderwerp van dit onderzoek te verbeteren adviseren wij de controller en jurist nadrukkelijker te betrekken bij het MO, wij geven in overweging om de controller structureel toe te voegen aan het MO en de jurist op afroep te betrekken bij relevante agendaonderwerpen.

Benchmark

Ieder jaar wordt door het A&O fonds gemeenten een monitor gemeenten uitgegeven. In vergelijking met referentie gemeenten met een zelfde aantal inwoners kan geconcludeerd worden dat de gemeente Maasgouw structureel onder het landelijke gemiddelde zit. Het verschil neemt wel af, in 2011 is het verschil nog maar 2 (in vergelijking met monitor 2010). Verondersteld kan worden dat de druk op de formatie door de veelheid aan projecten veroorzaakt kan worden door de ondercapaciteit in vergelijking met de benchmark.

Mandaatregeling

Met betrekking tot het mandaat om personeel in te huren is vastgesteld dat dit op een eenduidige wijze is vastgelegd in het mandaat-, volmacht- en machtigingregister.

Aanbestedingsbeleid

Het per 1 januari 2010 vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft veel aandacht gekregen, de implementatie en inbedding van het aanbestedingsbeleid is nog niet afgerond. Geïnterviewden zijn er niet van overtuigd dat alle regels wel worden nageleefd. Over de financiële rechtmatigheid wordt niet getwijfeld, mede vanwege de betrokkenheid en de goedkeurende verklaring van de accountant, maar over het opvolgen van een aantal uitvoeringsregels zoals de registratie en verantwoordingsplicht wordt getwijfeld. Een checklist van de belangrijkste uitvoeringsregels wordt gemist. Een extern adviseur is ingehuurd om de implementatie van het inkoop en aanbestedingsbeleid te begeleiden, de aanbevelingen uit een rapport van zijn hand zijn nog niet volledig geïmplementeerd.

Aanbevelingen met betrekking tot aanbestedingsbeleid:

- Actualiseer de website van de gemeente Maasgouw, zowel het oude als het nieuwe aanbestedingsbeleid staan nog vermeld op de website.
- Stel een checklist op met de belangrijkste uitvoeringsregels (zoals registratie en verantwoording, aanbestedingsdossier)
- Stel een implementatie plan op naar aanleiding van het rapport "professioneel inkopen", niet alle aanbevelingen zijn even belangrijk maar geef wel aan wat wel en wat niet geïmplementeerd moet worden (voorkom dat dit rapport in de onderste la verdwijnt).

Inkoopvoorwaarden

Per 1 januari beschikt de gemeente over eigen inkoopvoorwaarden. Deze voorwaarden die van toepassing worden verklaard bij opdrachten groter dan € 10.000, worden echter vooralsnog veelal niet consequent van toepassing verklaard. Onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor het proces inkoop(voorwaarden).

Aanbevelingen met betrekking tot de inkoopvoorwaarden

- Neem het handhaven van de afspraken met betrekking tot de inkoopvoorwaarden op in het interne controleplan, breng de spelregels nogmaals onder de aandacht van de organisatie en vraag de afdelingshoofden hierop toe te zien.
- Beleg het proces inkoop (vooralsnog) bij een van de stafmanagers

Overige uitvoeringsregels

Inhuur van tijdelijk personeel wordt geïnitieerd vanuit de afdeling. Het afdelingshoofd vult een 0-formulier in dat besproken wordt in het MO. Dit instrument is bedoeld om onnodige inhuur te voorkomen. De rekenkamercommissie is tevreden over de wijze waarop externe inhuur wordt besproken in het MO maar is er niet van overtuigd dat alle inhuur op een zelfde wijze besproken wordt, het kan voorkomen dat inhuur urgent is en er snel een besluit genomen moet worden. Ook hebben we geconstateerd dat de ingevulde 0-formulieren veelal niet worden toegevoegd aan het dossier. De volledigheid kan dus niet vastgesteld worden.

Aanbevelingen met betrekking tot het gebruik van de 0-formulieren

- Stel een protocol op met betrekking tot externe inhuur. Geef aan wat de definitie van inhuur is en wanneer wel of niet het 0-formulier moet worden ingevuld en worden besproken in het MO. In ieder geval dient bij iedere reguliere inhuur het 0-formulier ingevuld te worden.
- Voeg de 0-formulieren consequent toe aan het dossier van de ingehuurd

Capaciteitsmanagement

Het formatieplan dat in 2007 is vastgesteld is een weergave van de benodigde capaciteit. Er wordt in de interviews echter voorbehoud gemaakt ten aanzien van de betrouwbaarheid van dit FP. De aannames zouden achterhaald zijn en uitgangspunten anno nu zijn niet meer valide, althans volgens een aantal geïnterviewden. De afgesproken evaluatie van het plan heeft niet plaatsgevonden maar wordt nu aangepast op basis van mutaties uit het verleden. Het capaciteitsvraagstuk binnen de gemeente Maasgouw wordt naar de mening van de rekenkamercommissie onvoldoende gestructureerd opgepakt. De formatiebepaling in de jaren na 2007 beoordeelt de rekenkamercommissie als ad hoc en niet goed onderbouwd. Te vaak heeft de rekenkamercommissie in documenten maar ook in de interviews gelezen en gehoord dat de lopende en nieuwe projecten de oorzaak zijn van inefficiënt capaciteitsmanagement waarbij knelpunten veelal worden opgelost door externe inhuur. Ook de discussie met betrekking tot de visie van de gemeente, het zijn van een ontwikkel- of een dienstverleningsgemeente beoordeelt de rekenkamercommissie als niet relevant voor het capaciteitsvraagstuk. Zie in de kader ook de conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de besturingsfilosofie.

Het is evident dat een adequate personeelsplanning noodzakelijk is om een doeltreffend personeelsbeleid te voeren. De personeelsplanning dient idealiter gebaseerd te zijn op een capaciteitsmodel dat inzicht geeft in activiteiten en benodigde inzet en competenties van mensen. De productieomvang bepaalt vervolgens de planning waarbij rekening dient te worden gehouden met piek- en dalmomenten. In de gemeente Maasgouw wordt de personeelsplanning niet (structureel) opgezet op basis van afdelingsplannen waarin activiteiten leidend zijn voor de urenrekeningen en competentieprofielen die vertaald kunnen worden naar personeelsplanningen waarbij inhuur van personeel structureel meegenomen kan worden. Projectmatig werken is nog niet geheel ingevoerd in de organisatie, verondersteld wordt (en daar is de rekenkamercommissie het mee eens) dat projectmatig werken nog de nodige efficiency kan opleveren.

De aanbevelingen die zijn gedaan in de kwalitatieve en kwantitatieve analyse die recentelijk is uitgevoerd, zijn naar de mening van de rekenkamercommissie gewoon uitvoeringsaspecten van het projectmatig werken in de gemeente. Hier hoeft de gemeenteraad geen besluit over te nemen. Het betreft het implementeren van projectmanagement en dat is de verantwoordelijkheid van het college en de directie. Wat wel van strategische aard is, is de aanbeveling in de kwalitatieve en kwantitatieve analyse om zoveel mogelijk interne medewerkers bij projecten in te zetten. Als argumenten worden genoemd, het borgen van kennis en continuïteit. Er wordt echter onvoldoende rekening gehouden met de lerende organisatie. De organisatie zit in een ontwikkeltraject van 3 voormalige gemeenten naar een professionele geïntegreerde organisatie die de uitdagingen van de komende jaren (bijvoorbeeld decentralisatie van taken van Rijk of Provincie naar lokale overheid en bezuinigingen) aankan. In de huidige transitie acht de rekenkamercommissie het onverstandig om nu al keuzes te maken met betrekking tot de omvang (uitbreiding) van de zogenaamde kern (vast personeel) en de flexibele schil (tijdelijke contracten en inhuur). De ontwikkelingen vragen om een flexibele organisatie die in staat is mee te bewegen met gewijzigde omstandigheid, nu al inzetten op uitbreiding van vaste formatie past niet in de huidige interne (transitie) als externe (decentralisatie, bezuinigingen) ontwikkelingen. Uiteraard kan er wel een discussie op gang komen over het meer uitbesteden van uitvoeringszaken (flexibele schil) en het inrichten van een (kleine) kern voor beleid en strategie.

Aanbevelingen met betrekking tot het capaciteitsvraagstuk

- De rekenkamercommissie adviseert een normatief capaciteitsmodel te ontwikkelen dat rekening houdt met competenties op basis waarvan afdelingen de personeelsplanning kunnen inrichten. Gebruik historische gegevens en leg een taakstelling op met betrekking tot efficiency. Het capaciteitsmodel moet "meebewegen" met de pieken en dalen met betrekking tot projecten. Dit betekent dat een flexibele schil moet worden ingericht met formatie (externe inhuur of tijdelijke contracten) die niet structureel op de exploitatie drukt van de gemeente.
- Neem nog geen definitieve besluiten met betrekking tot de omvang van de kern, bouw flexibiliteit in om de komende jaren te leren van het verleden, efficiency te verwerken en te ervaren wat de benodigde capaciteit is vanwege de nieuwe ontwikkelingen.
- Laat de afdelingsmanagers, onder leiding/regie van de controller jaarlijks een afdelingsplan opstellen op basis waarvan de capaciteitsbehoefte (inclusief competenties), zowel structurele als incidentele, periodiek wordt vastgesteld en geactualiseerd.

Projectmanagement

Zoals aangegeven is projectmanagement in een volgende fase terecht gekomen, dit is belangrijk omdat een professioneel projectmanagement ook bijdraagt aan een adequate capaciteitsplanning, welke competenties zijn nodig, hoe lang en wanneer. De rekenkamercommissie is van mening dat de gemeente een behoorlijke kwaliteitsslag heeft gemaakt met betrekking tot projectmanagement, probeer projectmanagement nu ook nog dienstbaar te laten zijn aan het capaciteitsmanagement van de gemeente.

5.2. Onderzoeksvraag 2: Aard en omvang van de inhuur

Het is in de administratie van de gemeente lastig vast te stellen wat de precieze omvang is van de inhuur van derden. In de beleidskaders is geen definitie opgenomen en in de administratie wordt er bijgevolg niet herkenbaar gehanteerd. Het afdelingshoofd is integraal verantwoordelijk voor het budget. Binnen het budget en met de realisatie van de output, kan met posten geschoven worden. Daardoor kan bijvoorbeeld inhuur derden op een andere post binnen een project terecht komen. Op basis van de overzichten die door de gemeente zijn verstrekt en de jaarverslagen over 2009 en 2010 heeft de rekenkamercommissie de inhuur financieel kunnen duiden. Deze heeft de rekenkamercommissie berekend op een omvang van 9,9% van de loonsom in 2009 en in 2010 12,6%. Dat is lager dan de 13%-norm die het Rijk hanteert voor de externe inhuur, en ook lager dan de 16% voor 2009 en 14% voor 2010 die blijkt uit de Monitor van het A+O-fonds voor gemeenten tussen de 20.000 en 50.000 inwoners. Indien de gehele inhuur van derden bij projecten in de berekening wordt betrokken komen de percentages op de loonsom voor 2009 en 2010 uit op respectievelijk 15,2% en 18,7%.

In formatieve zin is de inhuur niet te duiden, omdat daar de gegevens voor ontbreken.

Doordat er door de gemeente geen duidelijke definitie wordt gehanteerd voor het onderwerp "inhuur van derden", wordt het inzicht in dit onderwerp bemoeilijkt. Dit houdt een risico op doelmatigheid in. Het is raadzaam om een definitie vast te stellen die zijn doorwerking vindt in de beleidsstukken, maar ook in de boekhouding en de jaarstukken. De definitie zoals gehanteerd door het A+O-fonds gemeenten kan als leidraad dienen.

Aanbeveling definitie: Stel voor de gemeente een definitie voor het onderwerp "inhuur van derden" vast. Laat deze definitie doorwerken in de administratie en jaarstukken van de gemeenten.

De inzet van het tijdelijk personeel over de gemeentelijke afdelingen is zeer wisselend over 2009 en 2010. De afdeling met relatief de grootste hoeveelheid ingehuurd personeel, gemeten in euro's per FTE medewerkers, in 2009 is Directie en management. In 2010 is dat de afdeling Veiligheid, vergunningen en handhaving. De inzet van deze categorie tijdelijk personeel is afhankelijk van het ziekteverzuim en het aantal moeilijk te vervullen vacatures. De afdeling die beide jaren boven het gemeentelijk gemiddelde zit is de afdeling Veiligheid Vergunningen en Handhaving. De afdeling ROER heeft in 2009 in absoluut bedrag de meeste inhuur van tijdelijk personeel. Deze afdeling heeft daarnaast ook de meeste projecten onder beheer. In 2010 heeft de afdeling Veiligheid Vergunningen en Handhaving de grootste post die met de inzet van tijdelijk personeel is gemoeid, absoluut gezien.

5.3. Onderzoeksvraag 3: Uitwerking in de praktijk

De afweging om tot inhuur van tijdelijk personeel over te gaan vindt plaats in het MO. Het afdelingshoofd, samen met de P&O-adviseur bereidt de aanvraag voor. Daarvoor wordt het 0-formulier gebruikt, waarin de noodzaak voor de inhuur moet worden aangetoond. In deze procedure zijn een aantal stappen voorzien die alternatieven voor de inhuur van derden de revue laten passeren.

Volgens de respondenten wordt deze procedure meestal gevolgd. In de dossiers van het tijdelijk personeel is op een enkele uitzondering na geen 0-formulier aangetroffen. Op deze wijze is niet te controleren of er een duidelijk argument aan de inhuur ten grondslag lag. Tevens is via de dossiers niet te achterhalen of daadwerkelijk de alternatieven zijn onderzocht voordat tot de inhuur is overgegaan. Dit betekent een risico op doelmatigheid.

Een risico op (niet financiële) onrechtmatigheid signaleert de rekenkamercommissie omdat niet geconstateerd kon worden of de dossiers van tijdelijk personeel volledig zijn. VAR-verklaringen zitten er soms wel in, soms niet. De rekenkamercommissie heeft op basis van het dossier niet kunnen constateren of deze verklaring terecht afwezig was. In de meeste gevallen is er een kopie van het paspoort aanwezig, maar in sommige gevallen niet.

Aanbeveling met betrekking tot dossiervorming: Stel een checklist voor de inhoud van de dossiers voor tijdelijk personeel op.

Bij de inhuur van externe expertise bij projecten of daarbuiten is in veel dossiers een contract opgenomen waarin het eindresultaat is beschreven, zoals een rapport of advies. Tot in 2010 waren dat voornamelijk overeenkomsten van de opdrachtnemer. In de loop van 2010 is het standaardcontract van de gemeente ingevoerd (2b diensten). In de contracten is een duidelijk doel en resultaat geformuleerd. Het standaardcontract is nog niet consequent in alle dossiers bij tijdelijk personeel terug te vinden. Hierin ligt een risico met betrekking tot de doeltreffendheid. Het standaardcontract is niet te downloaden, maar moet opgevraagd worden bij de afdeling personeelszaken. Bij de inhuur van tijdelijk personeel voor reguliere taken van de gemeente is vaak geen omschrijving van deze werkzaamheden in het dossier aanwezig. En dat hoeft over het algemeen ook niet.

Aanbeveling met betrekking tot standaardcontracten: Zorg dat de standaardcontracten altijd (2b diensten) gebruikt en opgenomen worden in de dossiers van de ingehuurde krachten. Zorg dat het contract via Intranet te downloaden is.

De inhuur van tijdelijk personeel is over het algemeen niet aanbestedingsplichtig. In enkele dossiers zijn offertes aangetroffen, maar geen aanwijzingen of dit een enkel- of meervoudige procedure betrof. Uit de aangereikte dossiers is niet te achterhalen of in voorkomende gevallen de benodigde procedure voor een meervoudige of enkelvoudige aanbesteding is gevolgd. Stukken over kwaliteitseisen en kostenramingen zijn niet aangetroffen, behalve in enkele dossiers de 0-formulieren waarin de noodzaak en financiering voor de inhuur is beschreven. De rekenkamercommissie heeft dus ook niet kunnen constateren of het besluit tot inhuur in overeenstemming is geweest met de regelgeving. Dat kan in de gevallen waarin wel sprake is van plicht tot aanbesteden een risico op onrechtmatigheid inhouden.

De inkoop is gedecentraliseerd met centraal vastgesteld kaders en indien nodig centrale ondersteuning, het gecoördineerde inkoopmodel. De rekenkamercommissie heeft de projectdossiers niet onderzocht op volledigheid en rechtmatigheid. Volgens geïnterviewde betrokkenen wordt het in 2010 geïntroduceerde inkoopbeleid steeds beter geïmplementeerd. De medewerkers die betrokken zijn bij aanbestedingstrajecten zijn en worden daarop geschoold.

Bij de zware aanbestedingstrajecten wordt de inkoopadviseur en vaak ook een jurist betrokken. Het risico op onrechtmatigheid en ondoelmatigheid is in die gevallen gering.

Het tijdelijk personeel dat ingehuurd wordt voor de reguliere taken loopt met de vaste medewerkers van de gemeente mee. Zij maken onderdeel uit van het team, zij het tijdelijk. Zij worden begeleid en beoordeeld door middel van voortgangsgesprekken. De ingehuurde expertise bij projecten en opdrachten maakt geen onderdeel uit van de teams. Deze relatie wordt gekenmerkt door een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Er is een interne of externe projectleider, verantwoordelijk voor de voortgang van het project. Met betrekking tot projectmatig werken is een kwalitatieve slag gemaakt maar nog niet volledig geïmplementeerd in het gemeentelijk apparaat.

5.4. Onderzoeksvraag 4: Verantwoording

De dossiers van tijdelijke inhuur worden centraal bijgehouden. Evaluatieformulieren en verslagen van voortgangsgesprekken ontbreken in de dossiers van het tijdelijk ingehuurd personeel. Het risico bestaat dat een externe die eerder onder de maat heeft gepresteerd een volgende keer weer wordt ingehuurd door de gemeente. Hierbij is sprake van een risico op doelmatigheid en doeltreffendheid. Met de eerdere aanbeveling over een checklist op de dossiers van tijdelijk personeel kunnen deze risico's verkleind worden.

Ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsproces heeft de gemeente een professionaliseringsslag gemaakt, zo blijkt uit de interviews. De dossiers over deze trajecten worden op decentraal niveau beheerd. Deze zouden de aanbestedingsgunnings- en contractdocumenten moeten bevatten. Aangegeven wordt dat er geen checklist is voor de registratie op decentraal niveau. Jaarlijks vindt vanuit de afdelingen een verantwoording aanbestedingen voor werken met een geraamde waarde boven € 25.000 en leveringen en diensten met een geraamde waarde boven € 10.000,- plaats. Er is centraal een contractenregister, waarvan betwijfeld wordt of dat compleet is. Dit behelst een risico op doelmatig- en doeltreffendheid, en rechtmatigheid.

De dossiers met betrekking tot projecten worden decentraal bijgehouden. Bij projecten heeft de rekenkamercommissie niet in de dossiers gezocht naar de wijze waarop geëvalueerd wordt of de inschakeling van externen tot het beoogde resultaat leidt. De geïnterviewden geven aan dat de resultaten worden geëvalueerd en vastgelegd met behulp van een evaluatieformulier. Uit de accountantscontrole blijkt dat de dossiers op het operationele aspect van projecten niet altijd volledig zijn. Dat kan een risico op rechtmatigheid inhouden. De verantwoording van de uitvoering van projecten richting gemeenteraad geschiedt jaarlijks bij de vaststelling van de gemeenterekening. De gemeente is van plan de wijze van registreren en verantwoording in de projecten te evalueren.

Aanbevelingen met betrekking tot verantwoording:

- Zie voorgaande aanbeveling met betrekking tot een checklist bij de uitvoeringsregels van het aanbestedingenbeleid.
- Breng zo snel mogelijk de intentie om de registratie en verantwoording op projecten te evalueren tot uitvoering.

Op basis van de bestudeerde documenten is geen uitsluitsel te geven of er een redelijke kosten-baten verhouding bij de inschakeling van externe bureaus plaatsvindt. Bij adequaat uitgevoerde meervoudige aanbestedingstrajecten kan verondersteld worden dat de verhouding kosten-baten redelijk zal zijn. Er vindt geen evaluatie plaats of dat inderdaad het geval is geweest. Dat geldt zowel voor de inhuur van tijdelijk personeel, als voor de uitvoering van projecten. Dit betreft een risico op doelmatigheid, vanwege het ontbreken van leermogelijkheden op doelmatigheidsaspecten voor volgende trajecten.

Bij projectleiders ligt de nadruk sterk op ervaring van de beoogde persoon en het vertrouwen dat de organisatie in deze heeft. De rekenkamercommissie constateert een risico op doelmatigheid bij dit soort enkelvoudige aanbestedingen.

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeentelijke organisatie te weinig de ingehuurde expertise uitnut. Van overdracht en borging van kennis van de aangetrokken experts is nauwelijks sprake. Dat heeft ondoelmatigheid tot gevolg. Hier laat de gemeente kansen liggen om de organisatie en het vaste personeel op de lange termijn optimaal te laten profiteren van de inhuur van derden.

Aanbevelingen met betrekking tot evaluatie:

- Laat medewerkers van de gemeente met de ingehuurde expert meedraaien. Leg overdrachtmomenten vast tussen externe inhuur en interne medewerkers. Neem in ontwikkelingsplannen van medewerkers op dat zij hierin wat betreft tijd gefaciliteerd worden.
- Leg in het evaluatieformulier vast dat bij iedere inhuur kennis wordt overgedragen.

Bijlage 1: Vragenlijst bij interviews

Beleidskaders en uitvoeringsregels.

1. Wij hebben kennis genomen van het document 'Formatieplan Gemeente Maasgouw, april 2006'. Is er een recentere visie geformuleerd over de omvang van de formatie in relatie tot de taken van de gemeente Maasgouw? Is deze vastgelegd in een document?
Zo ja, kunnen wij dat document verkrijgen? Zo nee, zijn er wijzigingen ten opzichte van het 'Formatieplan 2006' in formatie in relatie tot taken, waar de gemeente rekening mee moet houden?
2. We hebben kennis genomen van de regeling vacature-invulling en de richtlijn werving en selectie van de gemeente Maasgouw. Zijn er nog andere of recentere documenten waarin visie en/of beleid met betrekking tot inhuur van derden/externen is geformuleerd? Indien ja, kunnen we deze documenten verkrijgen?

Aard en omvang van de inhuur.

3. Hoeveel externe inhuur (formatie en middelen) heeft er plaats gevonden in 2009 en 2010 in de gemeente/uw afdeling? Hoe verhoudt zich dat tot de formatie en middelen waarover de gemeente/uw afdeling beschikt?

Uitwerking in de praktijk.

4. Kunt u aangeven op welke wijze bij de gemeente/uw afdeling de afweging om tot externe inhuur over te gaan plaatsvindt? Is er een probleem- of doelstelling geformuleerd? Welke argumenten zijn in 2009 en 2010 gehanteerd om tot inhuur over te gaan? (bijvoorbeeld ziekte, on vervulde vacature, gemiste expertise enz.)
5. Is er toen gezocht naar alternatieven in de eigen afdeling, de eigen sector, de gemeentelijke organisatie (tijdelijke herverdeling van taken, wijziging van taakstelling, aanpassing van prioritering, overcapaciteit elders, herplaatsings- of reïntegratiekandidaten, tijdelijke uitbreiding ...?). Is er gezocht naar alternatieven bij collega-gemeenten in de regio, of de provincie? Mogelijk met inlenen of detachering van mensen van elders (collega-gemeenten)? Is er gezocht naar mogelijkheden om de inhuur via stageplekken in te vullen? Is er overleg, of afstemming, geweest met de afdeling P&O?
6. Wordt er bij inhuur een duidelijk doel of resultaat geformuleerd?
7. Welke functionarissen moeten instemmen met de inhuur van derden?
8. In welke situaties moet de inhuur via een aanbestedingsprocedure lopen? Voor welke procedure wordt gekozen? Wat zijn de gunningscriteria?
9. Is er een contract opgesteld naar aanleiding van de gunning? Concrete prijsafspraken gemaakt? Nadere prijsafspraken, zoals no cure no pay? De fasering of het opleveren van tussenrapportages vastgelegd? Zijn er tussentijdse evaluatiemomenten afgesproken? Zijn er functioneringsgesprekken afgesproken? Hoe is de aansturing en begeleiding geregeld? Afspraken gemaakt over vervanging bij uitval van ingehuurd? Zijn er vooraf kwaliteitseisen geformuleerd (niveau van de inhuur)?
10. Hoe wordt de inhuur geëvalueerd? Is er een controle op het eindproduct? Is er een controle op de omvang (uren en product) en de kwaliteit? Heeft de inhuur geleid tot het beoogde resultaat? Hoe kwalificeert u de kosten-baten verhouding van de inhuur?

11. Hoe wordt de door externen opgedane kennis geborgd in de organisatie?

Archiefvormen, vastleggen en verantwoorden

12. Wat is afgesproken over dossiervorming? Wie bewaakt dit? Richt de IC zich (incidenteel) op externe inhuur? Hoe wordt inhuur vastgelegd in de administratie?

Is er een eenduidige rubricering voor inhuur? Hanteert u een eenduidige definitie voor inhuur (in dit onderzoek: Uitzendkrachten, adviesopdrachten, interim/projectopdrachten). Hoe wordt het college/raad geïnformeerd over externe inhuur? Heeft u preferred supplier met betrekking tot inhuur?

Bijlage 2: Bestuurlijke reactie

Uw brief van: 14 december 2011
Uw kenmerk: HVS/RKC
Ons kenmerk: UIT/30971
Inlichtingen: L.A.M. Jeurinck
Telefoonnr: 0475 85 25 00
Onderwerp: Bestuurlijke reactie op
rapport 'Inhuur van
derden'

Aan de Rekenkamercommissie Maasgouw
T.a.v. de voorzitter drs. W.M.H. Verbeeten

Datum: 27 januari 2012
Verzenddatum: 31. 01. 2012
Bijlage:

Geachte Rekenkamercommissie,

Bedankt dat u ons in de gelegenheid stelt een bestuurlijke reactie te geven op het rapport van uw commissie met als werktitel 'Inhuur derden'. Wij gaan in het vervolg van deze brief successievelijk op uw aanbevelingen in, gerubriceerd naar uw vier onderzoeksvragen: (1) beleidskaders en uitvoeringsregels, (2) aard en omvang van de inhuur, (3) uitwerking in de praktijk en (4) verantwoording (zie hoofdstuk 5 van voornoemd rapport).

Op deze plaats willen wij nog opmerken dat wij geconstateerd hebben dat slechts spaarzaam op- of aanmerkingen en correcties uit de ambtelijke reactie (feitelijk van aard, zoals gebruikelijk en conform uw verzoek) door u in het onderhavige rapport zijn overgenomen.

BELEIDSKADERS EN UITVOERINGSREGELS

Koppel de strategische keuze voor de koers en de focus van de gemeente los van het capaciteitsvraagstuk
Wij kunnen deze aanbeveling volgen als u bedoelt dat eerst de strategische koers en focus bepaald moet worden. Vervolgens is naar onze mening deze strategische visie wél bepalend voor het capaciteitsvraagstuk.

Actualiseer de-missie/visie, hef de incongruentie met de besturingsfilosofie op
Deze kwestie wordt meegenomen in het ambitie- en organisatiespoor die in 2012 doorlopen worden. In het bijzonder de discussie m.b.t. ambities zal uitwijzen of een aanpassing van het strategisch visiedocument noodzakelijk is.

Om de integrale, organisatiebrede besluitvorming alsmede de checks en balances met betrekking tot het onderwerp van dit onderzoek te verbeteren adviseren wij de controller en jurist nadrukkelijker te betrekken bij het MO, wij geven in overweging om de controller structureel toe te voegen aan het MO en de jurist op afroep te betrekken bij relevante agendaonderwerpen.

Voor een integrale, concernbrede besluitvorming door het MO is het vereist dat de documenten die ter besluitvorming voorliggen integraal, en dus multidisciplinair, zijn voorbereid. Bij deze insteek is het niet nodig dat de concerncontroller en -jurist structureel deelnemen aan het MO. Daar waar noodzakelijk of gewenst worden beide functionarissen op afroep betrokken bij besluitvorming in dit gremium.



Praat mee over Maasgouw! www.maasgouwpanel.nl
Maasgouw - Alg. Uit30971\1
Pagina 1 van 4

- **Publiekscentrum:** Markt 36, Maasbracht
- Postbus 7000, 6050 AA Maasbracht
- T 0475 85 25 00 F 0475 46 61 84
- B.N.G. rekening 2851.28.248
- info@gemeentemaasgouw.nl - www.gemeentemaasgouw.nl

Actualiseer de website van de gemeente Maasgouw, zowel het oude als het nieuwe aanbestedingsbeleid staan nog vermeld op de website
Deze aanbeveling zal opgevolgd worden.

Stel een checklist op met de belangrijkste uitvoeringsregels (zoals registratie en verantwoording, aanbestedingsdossier)

Het is opmerkelijk dat u in een onderzoek naar externe inhuur nogal de focus legt op het aanbestedingsbeleid. Uiteraard liggen er relaties met het onderwerp 'externe inhuur', maar het aanbestedingsbeleid is in het onderzoek(srapport) nagenoeg een separaat onderzoeksdomein geworden. Dit neemt niet weg dat wij deze aanbeveling in overweging nemen, waarbij opgemerkt wordt dat het aanbestedingsbeleid, wil het op een adequate manier tot uitvoering komen, verinnerlijkt moet worden door de medewerkers.

Stel een implementatie plan op naar aanleiding van het rapport 'professioneel inkopen', niet alle aanbevelingen zijn even belangrijk, maar geef wel aan wat wel en niet geïmplementeerd moet worden (voorkom dat dit rapport in de ondersta la verdwijnt)

Het rapport 'professioneel inkopen' maakt onderdeel uit van de implementatie van het door de raad vastgestelde 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid' van onze gemeente. Dit implementatietraject is uitvoerig in gang gezet met instructiebijeenkomsten voor het personeel e.d.. Tijdens deze bijeenkomsten komen ook elementen uit rapport 'professioneel inkopen' aan de orde. Wij geven de voorkeur aan deze weg boven een implementatieplan. Hierbij merken wij op dat de verdere professionalisering van de inkoopfunctie (mede) afhankelijk is van het al dan niet structureel invullen van de huidige, tijdelijke functie van inkoopadviseur. Deze afweging zal deel uitmaken van het ambitiespoor.

Neem het handhaven van de afspraken met betrekking tot de inkoopvoorwaarden op in het interne controleplan, breng spelregels nogmaals onder de aandacht van de organisatie en vraag de afdelingshoofden hierop tot te zien

De afspraken m.b.t. de inkoopvoorwaarden maken steekproefsgewijs onderdeel uit van het interne controleplan. Het 'verinnerlijken van de aanbestedingsregels' door de organisatie is structureel een aandachtspunt voor het management.

Beleg het proces inkoop (vooralsnog) bij een van de stafmanagers

Wij zijn van oordeel dat het afdelingshoofd op basis van zijn integrale verantwoordelijkheid verantwoordelijk is voor het inkoopproces dat binnen zijn afdeling wordt geïnitieerd. Deze verantwoordelijk dient in de lijn te liggen.

De functiebenaming van 'stafmanager' wordt in onze organisatie niet gebruikt. Wij nemen aan dat u hiermee de afdelingshoofden P&C/Financiën en In- en Externe Dienstverlening bedoelt

Stel een protocol op met betrekking tot externe inhuur. Geef aan wat de definitie van inhuur is en wanneer wel of niet het 0-formulier moet worden ingevuld en worden besproken in het MO. In ieder geval dient bij iedere reguliere inhuur het 0-formulier ingevuld te worden

De definitie van inhuur derden is bekend in de organisatie. Dit geldt ook voor wanneer wel of niet een 0-formulier ingevuld moet worden. Dat dit invullen in de praktijk sporadisch niet gebeurt staat hier los van. Uw aanbeveling voor het opstellen van een protocol voor externe inhuur nemen wij in overweging.

Voeg de 0-formulieren consequent toe aan het dossier van de ingehuurd
Wij zullen deze aanbeveling overnemen.

De rekenkamercommissie adviseert een normatief capaciteitsmodel te ontwikkelen dat rekening houdt met competenties op basis waarvan afdelingen de personeelsplanning kunnen inrichten. Gebruik historische gegevens en leg een taakstelling op met betrekking tot efficiency. Het capaciteitsmodel moet 'meebewegen' met de pieken en dalen met betrekking tot projecten. Dit betekent dat een flexibele schil moet worden ingericht met formatie (externe inhuur of tijdelijke contracten) die niet structureel op de exploitatie drukt van de gemeente

Wij zijn mening dat deze aanbeveling vrij theoretisch van aard is. Wij geven de voorkeur aan onderstaande meer pragmatische aanpak.

• Bestuurscentrum:

• Raadhuisplein 1, Heel

• T 0475 85 25 00 F 0475 37 17 24

• info@gemeentemaasgouw.nl

De afgelopen jaren heeft uitgewezen dat er juist formatieve krapte zit in 'de vaste schil'. Dit blijkt ook uit het door de raad gevraagde rapport 'Kwalitatieve en kwantitatieve analyse projecten'. Dit is de reden dat de raad reeds een aantal jaren budget heeft gevoteerd om met name voor het realiseren van projecten (externe) formatie te genereren. Ook voor de eerste helft van 2012 heeft de raad budget beschikbaar gesteld voor de inhuur van de noodzakelijke kwantitatieve en kwalitatieve projectcapaciteit. Vervolgens is het bedoeling dat deze problematiek wordt meegenomen in de reeds in gang gezette twee sporen, t.w.: (1) het 'ambitie/bezuinigingsspoor en (2) de herstructurering van de gemeentelijke organisatie. Met als doel om bij de Kadernota 2013 (juli 2012) een integrale afweging te maken.

Neem nog geen definitieve besluiten met betrekking tot de omvang van de kern, bouw flexibiliteit in om de komende jaren te leren van het verleden, efficiency te verwerken en te ervaren wat de benodigde capaciteit is vanwege de nieuwe ontwikkelingen
Zie onze reactie op de aanbeveling hiervoor.

Laat de afdelingsmanagers, onder leiding/regie van de controller jaarlijks een afdelingsplan opstellen op basis waarvan de capaciteitsbehoefte (inclusief competenties), zowel structurele als incidentele, periodiek wordt vastgesteld en geactualiseerd

Met wisselend succes zijn de afgelopen jaren door de afdelingshoofden afdelingsplannen vervaardigd. Het is nog geen gemeengoed in onze organisatie. De structurele formatie inclusief de daarmee te leveren productie is bekend. Het accent in de afdelingsplannen dient te liggen op incidentele werkzaamheden en de formatieve consequenties daarvan.

Aan de andere kant moet het afdelingsplan als instrument voor capaciteitsplanning ook niet overdreven worden. Het is een vrij technocratische exercitie als het afdelingsplan niet tevens gebruikt wordt als keuze- en prioriteringsinstrument. Hiervoor wordt het afdelingsplan nagenoeg niet benut.

AARD EN OMVANG VAN DE INHUUR

Stel voor de gemeente een definitie voor het onderwerp 'inhuur van derden' vast. Laat deze definitie doorwerken in de administratie en jaarstukken van de gemeente

Hiervoor is reeds aangegeven dat de definitie van 'inhuur van derden' bekend is in de organisatie en als zodanig wordt gehanteerd. Het is wel zo dat het administreren van deze kostensoort beter kan en moet. Recent is daartoe een aanzet gegeven.

UITWERKING IN DE PRAKTIJK

Stel een checklist voor de inhoud van de dossiers voor tijdelijk personeel op
Wij zullen deze aanbeveling opvolgen.

Zorg dat de standaardcontracten altijd (2b diensten) gebruikt en opgenomen worden in de dossiers van de ingehuurde krachten. Zorg dat het contract via intranet te downloaden is
Deze aanbeveling wordt overgenomen.

VERANTWOORDING

Zie voorgaande aanbeveling tot een checklist bij de uitvoeringsregels van het aanbestedingenbeleid
Zie onze reactie bij deze voorgaande aanbeveling.

Breng zo snel mogelijk de intentie om de registratie en verantwoording op projecten te evalueren tot uitvoering
Binnen het projectmatig werken in onze organisatie is hier aandacht voor.

Laat medewerkers van de gemeente met de ingehuurd expert meedraaien. Leg overdrachtmomenten vast tussen externe inhuur en interne medewerkers. Neem in ontwikkelingsplannen van medewerkers op dat zij hierin wat betreft tijd gefaciliteerd worden

Deze aanbeveling is reeds praktijk in het kader van het inmiddels geïntroduceerde projectmatig werken, mede naar aanleiding van een aangenomen motie door de gemeenteraad met nagenoeg dezelfde strekking.

Leg in het evaluatieformulier vast dat bij iedere inhuur kennis wordt overgedragen
Zie onze reactie op de aanbeveling hiervoor.

Tot slot willen wij u bedanken voor het vele werk dat zijn vertaling heeft gekregen in het onderzoeksrapport 'Inhuur van derden'.

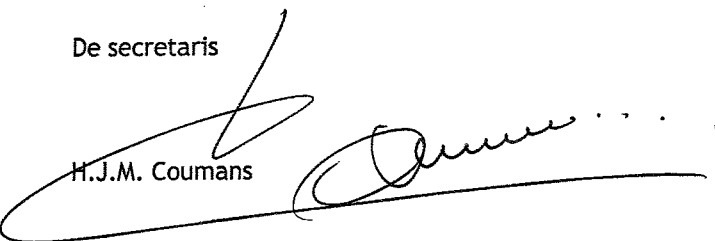
Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders,
De burgemeester

S.H.M. Strous

De secretaris

H.J.M. Coumans



Nawoord rekenkamercommissie Maasgouw

De rekenkamercommissie bedankt het College van B&W voor de bestuurlijke reactie op het rapport 'Inhuur derden'. De rekenkamercommissie is verheugd te constateren dat veel van de aanbevelingen door het College zullen worden opgevolgd. In dit nawoord gaan we nader in op de aanbevelingen waar het College uitgebreider bij stilstaat.

Alvorens u reageert op de aanbevelingen van de rekenkamercommissie geeft u aan dat u heeft geconstateerd dat wij slechts spaarzaam op- of aanmerkingen en correcties uit de ambtelijke reactie hebben overgenomen. Graag verwijzen wij naar onze reactie op de ambtelijke reactie, per “technische” reactie hebben wij beargumenteerd aangegeven waarom we de opmerking wel of niet hebben overgenomen

Het College is correct door te stellen dat eerst de strategische koers bepaald wordt en deze inderdaad bepalend te laten zijn voor het capaciteitsvraagstuk. Wij zijn echter van mening dat de organisatie zich, bij het capaciteitsvraagstuk, te veel heeft laten leiden door een theoretisch model waarin diverse rollen van de gemeente zijn benoemd. Dit heeft er onder andere toe geleid dat het college tot twee maal toe extra budget heeft gevraagd op basis van argumenten (doorlopende projecten) die naar de mening van de rekenkamercommissie onvoldoende valide zijn. De capaciteitsbehoefte moet naar de mening van de rekenkamercommissie ingevuld worden op basis van een besturingsfilosofie waarbij de strategische koers leidend is, en niet ad hoc projecten.

De rekenkamercommissie constateert dat bij de besluitvorming over inhuur derden met name de P&O-adviseur wordt betrokken, en niet de controller of jurist. Om de kwaliteit van de integrale, organisatiebrede besluitvorming te garanderen adviseert de rekenkamercommissie de controller en jurist nadrukkelijker bij de besluitvorming in het MO te betrekken. Beide functionarissen kunnen blijkbaar op afroep worden betrokken. De rekenkamercommissie betwijfelt of dat voldoende is zeker voor wat betreft de controller en blijft bij haar mening dat deze functionaris beter tot zijn recht komt als volwaardig lid van het MO.

De rekenkamercommissie heeft vragen beantwoord met betrekking tot de rechtmatigheid van de inhuur van derden, en heeft daarbij ook gelet op (de naleving van) het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De aandacht hiervoor in een rapport over inhuur derden is naar de mening van de rekenkamercommissie vanzelfsprekend. Inhuur is ook een vorm van inkoop, en soms aanbestedingsplichtig. Uiteraard gaat het bij het aanbestedingsbeleid niet alleen om de letter, maar ook om de verinnerlijking door de medewerkers. Dat mag evenwel geen argument zijn om aandacht voor beleid en handhaving daarvan na te laten. Het niet opvolgen van “eigen” regels kan door de accountant gekwalificeerd worden als (niet) financiële onrechtmatigheid.

De rekenkamercommissie is verheugd te vernemen dat een implementatietraject met betrekking tot het Inkoop en Aanbestedingsbeleid is ingezet, o.a. met instructiebijeenkomsten voor het personeel. Dit kan overigens goed onderdeel zijn van een implementatieplan. Het al dan niet structureel voortzetten van de functie van inkoopadviseur is belangrijk, maar zoals het College stelt, belangrijker is de verinnerlijking van het beleid.

Vanwege het integraal management ligt deze verantwoordelijkheid uiteraard in principe bij de afdelingshoofden. De rekenkamercommissie adviseert evenwel de verantwoordelijkheid voor het inkoopproces (vooralsnog) bij een van de Afdelingshoofden (P&C of IED) te beleggen, omdat het onduidelijk was wie verantwoordelijkheid daarvoor draagt maar ook vanwege de vereiste expertise. Integrale verantwoordelijkheid betekent niet per definitie dat er geen verantwoordelijkheid bij Afdelingshoofden belegd kan worden.

Ook ten aanzien van de exacte definitie van inhuur van derden heerste onduidelijkheid. Mede met het oog daarop en het feit dat het O-formulier niet altijd wordt ingevuld acht de rekenkamercommissie een protocol voor externe inhuur nodig.

De aanpak die de rekenkamercommissie inzake een normatief capaciteitsmodel voorstaat klinkt theoretisch, maar is even pragmatisch en integraal als de aanpak die het College voorstelt. In plaats van een aparte votering van projectbudgetten door de raad, stelt de rekenkamercommissie voor om een model te ontwikkelen waarin én de vaste én de flexibele formatie is betrokken. Daarin kan zowel de strategische koers en focus van de gemeente als het bezuinigingsspoor en de herstructurering van de gemeentelijke organisatie meegenomen worden. Het is daarbij nuttig om hierbij rekening te houden met de ervaringen uit het recente verleden. Met andere woorden van een ad hoc capaciteitsplanning naar een gestructureerde aanpak waarbij op basis van causale verbanden tussen activiteiten, formatie en competenties een normatief model ontwikkeld kan worden.

Het argument dat het instrument van het afdelingsplan nagenoeg niet wordt benut mag geen argument zijn om het niet te gebruiken. Een afdelingsplan hoeft geen dode letter te zijn, als ook de aanwezige en benodigde competenties daarin worden meegenomen. Het afdelingsplan en daarop gebaseerde capaciteitsraming geeft input voor keuzen en prioriteiten en is afgeleid van de programmabegroting. Het maakt inzichtelijk waar doorstroom gerealiseerd kan worden, zodat geen instroom of inhuur hoeft plaats te vinden op het laagst mogelijke niveau. Het afdelingsplan is een onderdeel van de planning en control cyclus. De controller die verantwoordelijk is voor de P&C zou de regie moeten nemen vanuit een gelijkwaardige positie in het MO.

Zie voor de definitie van inhuur en het gebruik ervan de eerdere opmerking.

Graag ziet de rekenkamercommissie dat het projectmatig werken wordt geëvalueerd, mede op het aspect van de overdracht van kennis en expertise van extern ingehuurd naar interne medewerkers.

Rest de rekenkamercommissie het College, de secretaris en de ambtenaren, met name de geïnterviewde respondenten, te bedanken voor de bereidwillige medewerking aan dit onderzoek.

Bijlage 4: Samenstelling Rekenkamercommissie Maasgouw

Voorzitter : dhr. drs. W.M.H Verbeeten.
Lid : mevr. drs. A.C.C. Hubens.
Lid : dhr. L.H. van der Kallen.
Lid : dhr. C.G.J.M. Corbeij - Lokaal Belang.
Lid : dhr. L.M.J. Wolfs - Partij van de Arbeid.

Secretaris: dhr. H.M.L. van Soest - Griffie Maasgouw.