

INHUUR EXTERNEN

Onderzoek naar de inhuur
van externe adviseurs

Rekenkamercommissie
Heerenveen

Colofon

Rekenkamercommissie Heerenveen

De rekenkamercommissie van Heerenveen bestond tot 1 januari 2014 uit drie externe leden en twee interne leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De taak van de rekenkamercommissie is het toetsen van het door de gemeente gevoerde bestuur op drie onderdelen:

- doeltreffendheid: zijn de beoogde effecten van het beleid daadwerkelijk behaald?
- doelmatigheid: is de voorbereiding en uitvoering van beleid efficiënt verlopen?
- rechtmatigheid: voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?

Hiertoe voert de rekenkamercommissie onderzoek uit. Het doel van deze onderzoeken is om inzicht te bieden in de werkwijze van de gemeente als geheel en waar mogelijk het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst.

Personele samenstelling tot 1-1-2014

Drs. P. L. Polhuis MA, voorzitter
Drs. A.J. Meindertsma, extern lid
Ir. H.E. Zonderland, extern lid
Mw. dr. J.M. van Leeuwen, raadslid Heerenveen
Vacature, raadslid Heerenveen
J. H. de Jong, secretaris

De rekenkamercommissie vergaderde tot 1 januari 2014 veelal gezamenlijk met de rekenkamercommissies van Skarsterlân, Lemsterland en Opsterland. Naast de hierboven genoemde externe leden hadden deze gemeenten de volgende leden benoemd:

Drs. W. Hoekstra, raadslid Skarsterlân
H. de Jong, raadslid Lemsterland

Voorts vormden de heren ir. H.E. Zonderland, ing. F. Nieuwenhuis en de heer drs. P. L. Polhuis de rekenkamercommissie Opsterland.

Contact

De secretaris werkte vanuit het gemeentehuis van de gemeente De Friese Meren.

Postbus 101
8500AC Joure

Inhoud

VOORWOORD

1.	INLEIDING	6
1.1.	ONDERWERP VAN ONDERZOEK	6
1.2.	CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG EN –THEMA’S	6
1.3.	ONDERZOEKSACTIVITEITEN	8
2.	AARD EN OMVANG	10
2.1.	CIJFERS.....	10
2.2.	CONCLUSIE	10
3.	BELEID EN REGELGEVING.....	12
3.1.	INLEIDING	12
3.2.	BOVENLOKALE WET- EN REGELGEVING	12
3.2.1.	<i>Europese regelgeving</i>	<i>12</i>
3.2.2.	<i>Nationale regelgeving</i>	<i>12</i>
3.3.	2010 - 2011	13
3.3.1.	<i>Lokaal beleid</i>	<i>13</i>
3.3.2.	<i>Interne procedures.....</i>	<i>14</i>
3.4.	2011 – 2013.....	15
3.4.1.	<i>Lokaal beleid</i>	<i>15</i>
3.4.2.	<i>Interne procedures.....</i>	<i>15</i>
3.5.	2013.....	15
3.5.1.	<i>Lokaal beleid</i>	<i>15</i>
3.5.2.	<i>Interne procedures.....</i>	<i>16</i>
3.6.	CONCLUSIE	16
4.	INHUUR VAN DERDEN IN DE PRAKTIJK.....	17
4.1.	INLEIDING	17
4.2.	RECHTMATIGHEID	17
4.3.	DOELTREFFENDHEID	18
4.4.	DOELMATIGHEID.....	20
4.5.	CONCLUSIES.....	21
5.	DE GEMEENTERAAD	22
5.1.	ALGEMEEN	22
5.2.	HEERENVEEN	22
5.3.	CONCLUSIE	23
6.	VERGELIJKING.....	24
7.	CONCLUSIES, BEOORDELING EN AANBEVELINGEN.....	26
7.1.	CONCLUSIES EN BEOORDELING	26
7.1.1.	<i>Algemeen.....</i>	<i>26</i>
7.1.2.	<i>Omvang</i>	<i>26</i>
7.1.3.	<i>Beleid</i>	<i>27</i>
7.1.4.	<i>Rechtmatigheid.....</i>	<i>27</i>
7.1.5.	<i>Doelmatigheid</i>	<i>27</i>
7.1.6.	<i>Doeltreffendheid.....</i>	<i>28</i>
7.1.7.	<i>De gemeenteraad</i>	<i>28</i>

7.2.	AANBEVELINGEN.....	29
	BESTUURLIJKE REACTIE.....	30
	NAWOORD.....	31
	BIJLAGE 1: BESTUDEERDE DOCUMENTEN.....	32
	BIJLAGE 2: GEÏNTERVIEWDE RESPONDENTEN	33
	BIJLAGE 3: NORMENKADER	34

VOORWOORD

Het voorliggende rapport is het resultaat van het laatste reguliere onderzoek van de rekenkamercommissie van Heerenveen. De rekenkamercommissie is immers – in afwachting van een beslissing van de nieuw gekozen Raad - per 31 december 2013 opgehouden te bestaan. Ter afronding van haar werkzaamheden biedt de rekenkamercommissie van Heerenveen het onderhavige rapport aan.

Dat dit rapport nu pas aan u kan worden aangeboden komt door de lange tijd die het college nodig had voor een bestuurlijke reactie. Het concept rapport is op 19 december 2013 aan het college aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Ruim 4 maanden later werd die reactie op 6 mei 2014 door ons ontvangen. De in Heerenveen hiervoor afgesproken termijn is 6 weken. In ons Nawoord verantwoorden wij ons voor deze aanzienlijke termijnoverschrijding.

Het wekt wellicht enige bevreemding dat de rekenkamercommissie zo kort na het onderzoek naar Inkoop en Aanbesteding (in de zomer 2013 aan de Raad aangeboden) wederom het onderwerp inhuur op de agenda heeft gezet. Ging het in 2013 om het algemene inkoop en aanbestedingbeleid – en de uitvoering daarvan -, nu is de focus gericht op een specifiek onderdeel, namelijk de inhuur van deskundigen die hun bevindingen in de vorm van een rapport aan de gemeente aanbieden. Het is met name deze categorie van inhuur die in de publieke en politieke discussie vaak wordt bedoeld als wordt gesproken over de inhuur van externen. Ondanks het feit dat deze vorm van inhuur een relatief klein beslag (tussen de 2 en 4%) legt op de middelen die beschikbaar zijn voor externe inhuur, is het publieke oordeel veelal dat een gemeente te vaak, onnodig en te duur zulke specialistische kennis inhuurt. Het was dan ook niet verwonderlijk dat de Raad van Heerenveen op ons verzoek om onderzoeksonderwerpen aan te geven deze vorm van inhuur noemde om nader te analyseren op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Het benchmarkkarakter van dit onderzoek is beperkt. Na de uitgebreide benchmark in het onderzoek naar Inkoop en Aanbesteding (5 + 1 gemeenten), had alleen de gemeente Opsterland belangstelling voor een vergelijkbaar onderzoek. Het veldwerk voor het onderzoek is verricht door de heer mr. N. Struiksma van het bestuurskundig adviesbureau Pro Facto, dat gelieerd is aan Groningen Universiteit. Mede door de deskundigheid van hem en zijn medewerkers en door de plezierige samenwerking kijken wij met positieve gevoelens terug op het onderzoek. Daartoe heeft zeker ook bijgedragen de medewerking die wij in het kader van het onderzoek kregen van de ambtelijke medewerkers. Een woord van dank is dan ook op z'n plaats.

Drs. P.L. Polhuis MA
voorzitter

1. Inleiding

1.1. Onderwerp van onderzoek

Gemeenten voeren een groot aantal verschillende taken uit. Daarvoor beschikken zij over een eigen ambtenarenapparaat. Dat apparaat is verantwoordelijk voor de uitvoering van de meeste werkzaamheden. Het komt echter voor dat taken en werkzaamheden worden uitbesteed aan derden. Er zijn voor gemeenten diverse redenen en argumenten om externen in te huren. Doorgaans worden daarbij de volgende typen inhuur onderscheiden:

1. Inhuur van personeel voor werkzaamheden op een bepaald taakgebied voor een bepaalde periode die derden onder dagelijkse aansturing van de gemeente verrichten (als waren zij ambtenaar). Hierbij gaat het om inhuur van personeel wegens ziekte, openstaande vacatures, onderbezetting of piekdrukke
2. Inhuur van specialistische kennis, expertise of vaardigheden. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen:
 - a. opdrachten voor een vooraf afgesproken concrete taak of beoogd product op basis van een vooraf afgesproken bedrag.
 - b. andere opdrachten, vaak op urenbasis, voornamelijk in de vorm van procesbegeleiding

Het onderhavige onderzoek richt zich uitsluitend op onderdeel 2a van bovenstaande typering. Centraal onderwerp van onderzoek is namelijk 'inhuur van externe deskundigheid die uitmondt in een schriftelijk eindproduct'. Hierbij kan met name gedacht worden aan advies- en onderzoeksopdrachten met een rapport als eindproduct. Wel zullen (bij benadering) de totale kosten van alle inhuur van derden in beeld worden gebracht.

1.2. Centrale onderzoeksvraag en –thema's

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Voor welk type werkzaamheden en in welke omvang zijn in de periode 2010-2012 externen ingehuurd, in hoeverre was de inhuur van externe deskundigheid die uitmondt in een schriftelijk eindproduct rechtmatig, doelmatig en doeltreffend en hoe vindt de sturing door de gemeenteraad plaats?

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in deelvragen binnen aan aantal onderzoeksthema's.

Aard en omvang

Het eerste onderdeel van het onderzoek betreft de aard en omvang van de inhuur van (alle) externen in de jaren 2010-2012 in Heerenveen. Het gaat daarbij om de feitelijke kosten per project en om de totale kosten voor deze inhuur in de drie jaren.

Onderzoeksvraag

1. *Wat was de omvang van de inhuur van externen in 2010 – 2012 per type inhuur?*

Rechtmatigheid

Het begrip *rechtmatigheid* heeft betrekking op de vraag of de inhuur van externe deskundigheid die uitmondt in een schriftelijk eindproduct voldoet aan wet- en regelgeving. Er is Europese en landelijke regelgeving van toepassing op de inhuur van derden. In het onderzoek wordt de rechtmatigheid breder getrokken dan de formele (Europese en landelijke) wetgeving; ook het gemeentelijke beleid dat gericht is op de inhuur van externe deskundigheid die uitmondt in een schriftelijk eindproduct is in het onderzoek betrokken. Beleid kan zowel geschreven als ongeschreven zijn. Het ongeschreven beleid maakt ook deel uit van het onderzoek. Waar onderzoeksvraag 1 betrekking had op de periode 2010-2012, is bij de inventarisatie van het beleid ook het jaar 2013 meegenomen.

Onderzoeksvragen

2. *Welk geschreven beleid over de inhuur van externen die uitmondt in een schriftelijk eindproduct kent de gemeente?*
3. *Welk ongeschreven beleid over de inhuur van externen die uitmondt in een schriftelijk eindproduct kent de gemeente?*
4. *Is het ongeschreven beleid algemeen bekend en onderkend?*
5. *Voldoet het beleid aan de normen die daarvoor gesteld kunnen worden?*
6. *In hoeverre komt de praktijk van de inhuur van externen die uitmondt in een schriftelijk eindproduct overeen met wet- en regelgeving en met het geschreven en ongeschreven beleid?*

Doeltreffendheid

Inhuur van externen dient een doel. Er zijn kennis, deskundigheid en vaardigheden nodig die de gemeente zelf niet in huis heeft. Inhuur van externen is doeltreffend indien het (al dan niet expliciete) doel ervan gerealiseerd is. Er kunnen ook in algemene zin doelen gesteld zijn aan de inhuur van externen die uitmondt in een schriftelijk eindproduct als ook in de concrete gevallen waarin sprake is van dergelijke inhuur.

Onderzoeksvragen

7. *Wat zijn in algemene zin de beoogde doelen van de inhuur van externen die uitmondt in een schriftelijk eindproduct?*
8. *Zijn deze doelen expliciet?*
9. *In hoeverre zijn deze doelen gerealiseerd?*
10. *Wat zijn in concrete dossiers de beoogde doelen van de inhuur van externen?*
11. *Zijn deze doelen expliciet?*
12. *Was er sprake van een duidelijke opdrachtformulering?*
13. *Was is er met de adviezen, rapporten en plannen gedaan?*
14. *Zijn aanbevelingen opgevolgd?*
15. *In hoeverre worden in deze dossiers de doelen gerealiseerd?*

Doelmatigheid

Bij de doelmatigheid van inhuur van externen die uitmondt in een schriftelijk eindproduct gaat het om de verhouding tussen de input en de output. Concreter geformuleerd betreft het de vraag of tegen minder kosten of met minder tijdsinspanning (voor de gemeenten) ingehuurd had kunnen worden dan gebeurd is. Het gaat er onder meer om de gewenste resultaten tegen een zo gunstig mogelijke prijs te verkrijgen en om de daarvoor gecreëerde randvoorwaarden. Ook de interne doelmatigheid wordt in het onderzoek betrokken, oftewel, dat de inhuur van derden binnen de ambtelijke organisatie op een efficiënte wijze geschiedt.

Onderzoeksvragen

- 16. Op welke wijze wordt getracht tegen zo laag mogelijke kosten externen in te huren die uitmondt in een schriftelijk eindproduct?*
- 17. Welke randvoorwaarden heeft de gemeente gecreëerd om de doelmatigheid van de inhuur van externen te bevorderen?*
- 18. Worden deze randvoorwaarden nageleefd / toegepast?*
- 19. Is er sprake van interne stroomlijning van werkprocessen of ondersteuning bij de inhuur van derden?*
- 20. Zijn de procedures logisch en werkbaar?*

Sturing door de gemeenteraad

De raad kan kaders stellen waarbinnen het college uitvoering moet geven aan de inhuur van externen in het algemeen, en derhalve ook van de inhuur van externen die uitmondt in een schriftelijk eindproduct in het bijzonder. Naast een kaderstellende taak heeft de raad een controlerende taak; hij ziet toe of de inhuur binnen de gestelde kaders plaatsvindt. In het kader van het onderzoek is in kaart gebracht hoe de raad zijn kaderstellende en controlerende taak invult.

Onderzoeksvragen

- 21. In hoeverre heeft de gemeenteraad kaders gesteld over de inhuur van externen die uitmondt in een concreet product?*
- 22. Over welke informatie over dit type inhuur van externen beschikt het college van B&W?*
- 23. Op welke wijze is de gemeenteraad door het college van B&W geïnformeerd over de uitvoering van het beleid?*
- 24. Was deze informatie te karakteriseren als tijdig, relevant, toegankelijk en van toegevoegde waarde?*
- 25. Op welke wijze heeft de gemeenteraad met betrekking tot de inhuur van externen die uitmondt in een concreet product invulling gegeven aan zijn controlerende rol?*
- 26. Heeft de gemeenteraad invloed uitgeoefend of tracht dit te doen op de inhuur van externen die uitmondt in een concreet product?*

1.3. Onderzoeksactiviteiten

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende activiteiten verricht: kwantitatieve inventarisatie, documentstudie, interviews, dossierstudie en een groepsgesprek met raadsleden.

Kwantitatieve inventarisatie

Met de kwantitatieve inventarisatie is de aard en omvang van de inhuur in kaart gebracht. Bij de gemeente is een uitdraai opgevraagd van de crediteurenadministratie van de jaren 2010 tot 2012 en van de posten van de grootboekmutaties die met inhuur van externen te maken hebben. De totale omvang van de inhuur van derden is aan de hand van deze crediteurlijsten met duizenden posten opgesteld. Om de omvang van de inhuur van specialistische kennis, vaardigheden en expertise te bepalen, zijn dezelfde lijsten gebruikt. Per post is daarbij een afweging gemaakt of er sprake is van een vooraf afgesproken concrete taak of beoogd product. De omschrijvingen gaven daarbij veel informatie. Bij twijfel is ook de opdrachtnemer onderzocht en daarbij ingeschat of de ingeboekte post onder deze categorie valt.

Voor het bepalen van de omvang van opdrachten die uitmonden in een concreet schriftelijk eindproduct zijn de posten gefilterd die (waarschijnlijk) een concreet schriftelijk eindproduct hebben opgeleverd (of hadden moeten opleveren). Per project en verzamelpost zijn daarbij de posten overgebleven die specifiek toe te schrijven zijn aan het eindproduct.

De volgende typen inhuur zijn niet meegenomen in de genoemde inventarisatie omdat ze buiten de scope van het onderzoek vallen:

- Werkzaamheden die niet zozeer betrekking hebben op een publieke taak maar bedoeld zijn om de gemeente 'draaiende' te houden (zoals catering, schoonmaak, beveiliging, facilitaire ondersteuning, et cetera) en die meestal permanent uitbesteed zijn;
- Verplichte inschakeling van externen, zoals de verplichte accountantscontrole en notariswerkzaamheden;

Documentstudie

De documentstudie richtte zich op het geschreven lokale beleid en regelgeving. In bijlage 1 zijn de bestudeerde documenten weergegeven.

Interviews

In interviews is in algemene zin ingegaan op het beleid en de uitvoering met betrekking tot de inhuur van externen. Daarnaast zijn bij wijze van casestudy's concrete inhuurdossiers besproken. Medewerkers die zich daar inhoudelijk mee hebben beziggehouden is gevraagd bij gesprekken aanwezig te zijn of op een ander moment een toelichting op de dossiers te geven. In bijlage 2 zijn de gesprekspartners weergegeven.

Dossierstudie

In het kader van het onderzoek zijn veertien concrete inhuurdossiers bestudeerd, gespreid over afdelingen en jaren. Op basis van de casuïstiek van de concrete dossiers kon de grote lijn van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid worden beoordeeld. Omdat niet de specifieke rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de concrete dossiers onderwerp van onderzoek zijn maar de casussen de functie hebben om licht te werpen op deze aspecten in algemene zin, worden concrete gegevens over de aard en inhoud van de betreffende inhuurdossiers niet in dit rapport benoemd. De casussen zijn gedistilleerd uit de eerder genoemde crediteurenlijsten en door de rekenkamercommissie geselecteerd.

Groepsgesprek raadsleden

Aan het eind van het onderzoek is een groepsgesprek met een delegatie van de raad gevoerd. De raadsleden zijn in het groepsgesprek in hoofdlijnen geïnformeerd over de bevindingen van het onderzoek waarna gericht gevraagd is in hoeverre zij sturing (kunnen) uitoefenen en ze geïnformeerd zijn over de uitvoering van het beleid. Het gesprek had een hoog interactief karakter en werd bijgewoond door de voorzitter van de Rekenkamer.

Normenkader

Om een heldere analyse te kunnen uitvoeren van de bevindingen aangaande de inhuur van externen is gebruik gemaakt van een compact normenkader. Het kader is opgebouwd uit de onderdelen rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en sturing. Het normenkader is weergegeven in bijlage 3. In hoofdstuk 7 wordt de praktijk van de inhuur van externen die uitmondt in een concreet eindproduct getoetst aan deze normen.

2. Aard en omvang

2.1. Cijfers

In tabel 2.1 zijn de kosten van externe inhuur in 2010, 2011 en 2012 weergegeven. De inhuur van derden is weergegeven in drie categorieën:

- inhuur van personeel in verband met ziekte, vacatures, piekdruk, etc. voor werkzaamheden op een bepaald taakgebied voor een bepaalde periode die derden onder dagelijkse aansturing van de gemeente verrichten (als waren zij ambtenaar);
- inhuur van derden die uitmondt in een concreet schriftelijk eindproduct;
- overige specialistische kennis, vaardigheden en expertise, zoals procesbegeleiding.

Eerder is aangegeven dat de omvang van de verschillende typen inhuur is geïnventariseerd aan de hand van crediteurenoverzichten. In een e-mail van een medewerker bedrijfsvoering is aangegeven dat deze overzichten niet alle kosten voor inhuur weergeven. De reden hiervoor is dat ten behoeve van dit onderzoek door de financiële administratie een selectie is gemaakt op basis van bepaalde budgetten/kostensoorten (kosten inhuur) in het geautomatiseerde financiële systeem (KEY2Financiën). Heeft een budgethouder facturen voor de inhuur van derden op een ander budget geboekt, dan is dat niet of nauwelijks te achterhalen. De hieronder weergegeven kosten zijn dus naar alle waarschijnlijkheid niet volledig. De grootte van de vermoedelijke lacune is niet in te schatten. Om de schijn van volledigheid te vermijden zijn de totale kosten daarom afgerond op hele getallen van € 10.000. Alle bedragen zijn exclusief BTW.

TABEL 2.1: KOSTEN INHUUR DERDEN¹

	2010	2011	2012
INHUUR VAN PERSONEEL	€ 2.760.000	€ 3.270.000	€ 2.670.000
INHUUR DIE UITMONDT IN EEN CONCREET PRODUCT	€ 240.000	€ 180.000	€ 100.000
OVERIGE INHUUR VAN SPECIALISTISCHE KENNIS	€ 140.000	€ 150.000	€ 50.000
TOTAAL	€ 3.140.000	€ 3.600.000	€ 2.820.000

Dit onderzoek handelt primair om het in de tweede rij genoemde type inhuur, oftewel inhuur die uitmondt in een concreet product. De totale omvang hiervan bedroeg in de periode 2010-2012 dus (ten minste) € 520.000.²

2.2. Conclusie

Uit het overzicht komt een duidelijk toename van de inhuur van derden in 2011 ten opzichte van 2010 naar voren, gevolgd door een bijna twee keer zo grote afname in 2012 ten opzichte van 2010. De verschillen zitten in absolute zin vooral in de inhuur van personeel. Als het gaat om de inhuur van specialistische kennis die uitmondt in een concreet product is er sinds 2010 sprake van een jaarlijkse afname in de kosten. Relatief zijn de verschillen per jaar bij de inhuur van specialistische kennis groot, zo blijkt uit tabel 2.2. In deze tabel is 2010 als uitgangspunt genomen en is voor 2011 en 2012 aangegeven hoe zich de omvang tot 2010 verhoudt. Als voorbeeld: in 2011 bedroeg de omvang van de inhuur die uitmondt in

¹ Deze categorieën komen overeen met de categorieën 1, 2a en 2b uit de indeling die op bladzijde 1 is weergegeven.

² De veertien bestudeerde dossiers kenden een totale omvang van € 395.000, een substantieel deel van de totale inhuur van externen die uitmondde in een concreet eindproduct derhalve.

een concreet eindproduct 75% van de omvang van 2010 en in 2012 41% van de omvang van 2010.

TABEL 2.2: KOSTEN INHUUR DERDEN GERELATEERD AAN 2010

	2010	2011	2012
INHUUR VAN PERSONEEL	100%	118%	97%
INHUUR DIE UITMONDT IN EEN CONCREET PRODUCT	100%	75%	41%
OVERIGE INHUUR VAN SPECIALISTISCHE KENNIS	100%	107%	35%
TOTAAL	100%	114%	90%

Daarbij moet wel nadrukkelijk het voorbehoud worden gemaakt dat de overzichten naar alle waarschijnlijk niet compleet zijn. Dit geeft ook aan dat de inzichtelijkheid en transparantie van de aard en omvang van de inhuur van derden in het algemeen niet groot zijn. Het is geen kwestie van 'een druk op de knop' om de gegevens boven water te krijgen. Dat geldt niet alleen voor dit onderzoek, maar is ook een gegeven waar de ambtelijke top, het college en (daarmee ook) de raad tegenaan blijkt te lopen.

3. Beleid en regelgeving

3.1. Inleiding

Dit onderzoek gaat over de periode 2010-2012. Gedurende die periode en ook daarna is het beleid van de gemeente Heerenveen over inkoop en aanbesteding in het algemeen, en daarom ook van de inhuur die uitmondt in een specifiek product, een aantal keren veranderd. In dit hoofdstuk beschrijven we in hoofdlijnen het geldende beleid. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de interne procedures. Eerst wordt in hoofdlijnen de bovenlokale wet- en regelgeving beschreven.

3.2. Bovenlokale wet- en regelgeving

3.2.1. Europese regelgeving

Belangrijke wetgeving op het gebied van aanbestedingen wordt gevormd door twee Europese aanbestedingsrichtlijnen. Het betreft Richtlijn 2004/18/EG over de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten en Richtlijn 2004/17/EG, die betrekking heeft op speciale sectoren. De richtlijnen zijn van toepassing wanneer de waarde van de uit te voeren opdracht boven een bepaald drempelbedrag komt. Voor diensten, waar het in dit onderzoek over gaat, wordt de grens waarboven Europees aanbesteed moet worden jaarlijks aangepast. Het drempelbedrag ligt steeds op ongeveer € 200.000.

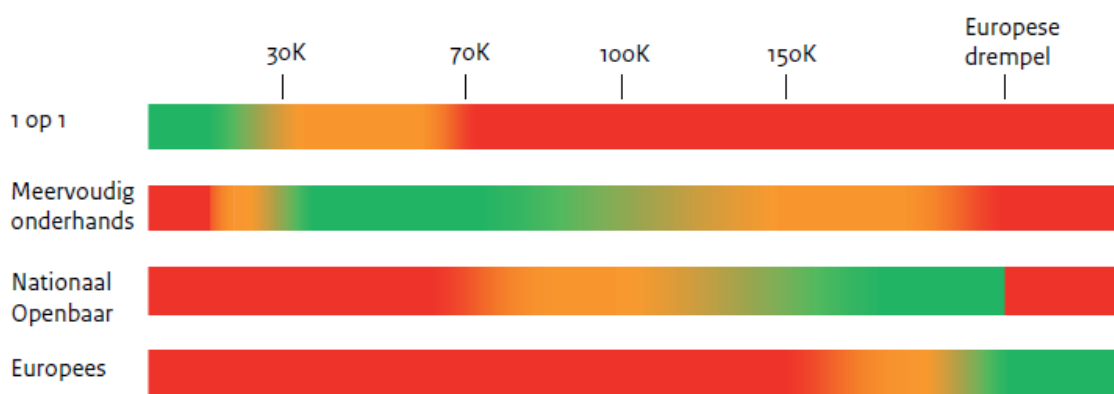
3.2.2. Nationale regelgeving

De eisen die in de Europese richtlijnen zijn neergelegd dienen in nationale wetgeving nader te worden uitgewerkt. Dat is gebeurd in het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass). Overheden dienden zich bij het aanschaffen van goederen en de inschakeling van derden te houden aan de regels die gesteld werden in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (hierna: Bao) voor zover diensten of goederen werden ingekocht die boven de drempelwaarden uitkwamen. Opdrachten die onder die drempelwaarden bleven, vielen buiten het bereik van het Bao. Het Bao is echter feitelijk achterhaald door de komst van de nieuwe aanbestedingswet.

Sinds 1 april 2013 is de Aanbestedingswet 2012 van kracht. Die wet kan worden beschouwd als de nationale codificatie van Europese aanbestedingsrichtlijnen 2004/18/EG en 2004/17/EG en vervangt het Bao. De Aanbestedingswet beoogt een duidelijker en eenvormig kader te scheppen voor het plaatsen van overheidsopdrachten en lastenverlichting te creëren voor ondernemers en aanbestedende diensten. De Aanbestedingswet 2012 introduceert mede daartoe het Proportionaliteitsbeginsel. De in een aanbestedingsprocedure op te nemen minimumeisen, indieningsvereisten en selectie- en gunningscriteria dienen in een redelijke verhouding te staan tot de opdracht. Van belang in dit kader is de Gids Proportionaliteit, die tot stand gekomen is als flankerend beleid bij de Aanbestedingswet 2012. De Gids indiceert onder meer drempelbedragen voor decentrale overheden voor diensten en leveringen, die afhangen van de omvang van de voorgenomen opdracht.³

³ Voor werken is een soortgelijk stoplichtenmodel ontwikkeld met andere bedragen. Omdat dit onderzoek niet over werken gaat, gaan we hier niet op in.

Drempelbedragen bij diensten en leveringen



Wat betreft de kleuren in de schema's ontbreekt een legenda in de Gids, maar groen kan aangeduid worden als wenselijk/opportuun, rood als niet wenselijk / niet opportuun en oranje als een tussengebied. Afwijken is mogelijk, maar alleen gemotiveerd. '1 op 1' betekent dat er maar één bedrijf hoeft te worden benaderd voor een offerte of opdracht, bij een meervoudige onderhandse procedure nodigt de gemeente blijkens de nota ten minste drie en ten hoogste vijf inschrijvers uit tot het doen van een inschrijving. 'Nationaal Openbaar' en 'Europees' betreft aanbestedingen waarop in principe elk bedrijf zich kan intekenen, hetgeen betekent dat het voornemen tot dergelijke aanbestedingen gepubliceerd dient te worden.

De Gids Proportionaliteit beoogde in zijn oorspronkelijke vorm handvatten te geven voor een redelijke toepassing van het proportionaliteitsbeginsel. Gedurende het wetgevingstraject heeft de Gids Proportionaliteit een andere status gekregen dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen. Om die reden zijn in de definitieve versie 'voorschriften' opgenomen en wordt ook gesproken van een algemene maatregel van bestuur. Desondanks blijft de precieze status van de Gids onduidelijk. Zo wordt her en der in de tekst nog steeds het begrip 'handvat' gehanteerd, hetgeen niet bindend lijkt. De verwachting is dat de Gids in de praktijk vooral ingevuld zal worden op grond van jurisprudentie. Daaruit zou bijvoorbeeld moeten blijken of een aanbesteding door de rechter onrechtmatig wordt geacht indien afgeweken wordt van het 'stoplichtmodel'. De motivering zal hier een cruciale rol in spelen.

3.3. 2010 - 2011

3.3.1. Lokaal beleid

In een onderzoek van de rekenkamercommissie dat betrekking had op inkoop en aanbesteding (onderzoekperiode tot 2012, verschenen medio 2013) is het beleid beschreven. Op deze plaats vatten we dit samen.

De gemeente heeft de belangrijkste doelstelling van haar inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgelegd in de nota 'Inkoopbeleidsplan Gemeente Heerenveen' (2006), de Themabegrotingen en de Verantwoordings- en perspectiefnota's. Het Inkoopbeleidsplan is in 2006 door het College vastgesteld.

In de themabegrotingen wordt het inkoopbeleid specifiek beschreven bij de organisatorische (faciliterende) kant van de gemeentelijke organisatie, niet bij het inhoudelijke beleid. "Het inkoopbeleid vormt een integraal onderdeel van het totale

gemeentelijke beleid”, stelt de inkoopbeleidsnota desondanks. Ook heeft de gemeente meerdere inhoudelijke beleidsdoelen gekoppeld aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Zo is in het Inkoopbeleidsplan bijvoorbeeld de doelstelling opgenomen om maatschappelijk verantwoord ondernemen en duurzaamheid integraal onderdeel van het inkoopbeleid te maken. Dit heeft onder andere geleid tot een doelstelling dat 50% van het inkoopvolume duurzaam aanbesteed moet worden.

Volgens de Themabegroting zijn de belangrijkste doelstellingen het doelmatiger en rechtmatig inkopen. Daarnaast ligt de focus ook op het maatschappelijk verantwoord inkopen/duurzaam inkopen. Het kwantitatieve doel dat de helft van de inkopen duurzaam moet zijn, is in 2012 komen te vervallen. In plaats daarvan wordt gesteld dat “waar mogelijk” duurzaam worden ingekocht.

Het inkoopbeleidsplan 2006 stelt verder dat de gemeente de mogelijkheden zal verkennen die de wet biedt om de lokale economie te stimuleren. De themabegrotingen zijn hiermee in lijn en stellen dat het inkoopbeleid tot doel heeft 'rekening [te] houden met de plaatselijke en regionale markt.' Een duidelijke kwantitatieve doelstelling met betrekking tot de lokale economie ontbreekt.

In het Inkoopbeleidsplan worden de volgende drempelbedragen voor diensten en leveringen onderscheiden. Het type inhuur waar dit onderzoek over gaat, te weten inhuur die uitmondt in een concreet eindproduct, is een dienst.

< € 30.000:	enkelvoudig inkopen (één offerte)
€ 30.000 – € 42.000:	meervoudig inkopen (offerte van minimaal drie partijen)
€ 42.000 – € 200.000:	openbaar aanbesteden
> € 200.000:	Europees aanbesteden

Selectie- of gunningscriteria zijn niet in het beleid opgenomen. De gemeente heeft ook geen beleid dat inhoudelijk aanpalend is aan dat van de inhuur van derden, zoals bijvoorbeeld het strategische personeelsbeleid in relatie tot de inhuur van derden of een uitgewerkte visie op de rol van de gemeente. Een aantal afdelingen hanteert een flexibele schil waarmee flexibiliteit wordt gecreëerd om bijvoorbeeld extern te kunnen inhuren. Dit is echter geen algemeen beleid maar kan worden bepaald door het individuele afdelingshoofd.

3.3.2. Interne procedures

Bij de gemeente Heerenveen is sprake van integraal management. Afdelingshoofden en projectleiders zijn gemandateerd om diensten in te kopen. Als ze budget beschikbaar hebben om in te huren, is daarvoor geen toestemming nodig van anderen. De mandaatregeling stelt geen beperkingen aan de financiële omvang van deze inkoop of inhuur en ook overigens zijn er geen voorwaarden voor budgethouders om zelfstandig in te kopen. Het (financiële) risico is echter beperkt omdat de inkopen moeten passen binnen het aan de betreffende afdeling toegewezen budget en het vastgestelde inkoopbeleid. Daarnaast moeten formeel de centrale inkoopadviseurs worden ingeschakeld. Zij hebben een adviserende rol, geen besluitvormende. Hun adviserende rol heeft voornamelijk betrekking op procedures, oftewel, op de rechtmatigheid. Voor de concrete inhuur is een (digitaal) 'startformulier inkoop' beschikbaar, waarin onder meer de vraag wordt gesteld of er elders in de organisatie ook behoefte bestaat aan inkoop waardoor schaalvoordeel kan worden gerealiseerd, of er rekening kan worden gehouden met maatschappelijk verantwoord ondernemen en of prijs dan wel kwaliteit het doorslaggevende argument is.

3.4. 2011 – 2013

3.4.1. Lokaal beleid

Per 1 april 2011 zijn de drempelbedragen op basis van een collegebesluit fors verruimd: alle diensten onder de € 150.000 mogen enkelvoudig (één offerte) of meervoudig (meerdere offertes) onderhands worden aanbesteed. Het is aan het gemandateerde afdelingshoofd of de projectleider om hierin een keuze te maken. De achtergrond hiervan was dat hierdoor veel administratief werk en langdurige procedures worden voorkomen, zo blijkt uit de Verantwoordings- en Perspectiefnota 2010. Boven € 150.000 dient Europees aanbesteed te worden. Dit is lager dan de wettelijke grens van ongeveer € 200.000. De gemeente heeft hier bewust voor gekozen omdat daardoor het risico wordt verminderd dat door onvoorziene omstandigheden het wettelijke drempelbedrag overschreden zou worden.

Overigens is in de Verantwoordings- en Perspectiefnota 2012 als bestuurlijk kader het volgende aangegeven: “Zelden was de omgeving van de gemeentelijke organisatie van Heerenveen zo in beweging: bezuinigen, herindelen, digitaliseren, dereguleren, nieuwe taken in het sociaal domein. Dit vraagt om grote wendbaarheid. En wendbaar zijn betekent hier dan zowel flexibiliteit in denken en snel inspringen op nieuwe ontwikkelingen als een formatiehuis dat past bij de opdracht. Dit vraagt om het stoppen van externe inhuur voor bestemmingsplannen en stedenbouwkundig advies.”⁴

3.4.2. Interne procedures

Op 2 juli 2012 is een nieuwe mandaatregeling vastgesteld op grond waarvan de volmacht voor onder meer diensthoofden en de ondervolmacht voor het afdelingshoofd V&B en de teamleiders OTB en OTN zijn geregeld. Vóór die datum stelde de mandaatstructuur zoals gezegd geen beperkingen in de vorm van een maximumbedrag of inhoudelijke factoren. Met de nieuwe mandaatregeling dienen gevolmachtigden binnen de begroting, de budgetten van de dienst of de door de raad beschikbaar gestelde kredieten en investeringsruimten en het vastgestelde inkoop en aanbestedingsbeleid te blijven. Daarnaast dient, zo blijkt uit de regeling, verplicht advies en ondersteuning te worden verleend vanuit de dienst Visie en Regie, waar de inkoopadviseurs organisatorisch binnen een stafbureau zijn ondergebracht. Indien wordt afgeweken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid geeft het stafbureau bindend advies

3.5. 2013

3.5.1. Lokaal beleid

Zoals aangegeven is per 1 april 2013 de Aanbestedingswet 2012 van kracht. Dit was voor het college aanleiding het lokale beleid aan te passen aan deze nieuwe wet. Het nieuwe Inkoop- en Aanbestedingsbeleid 2013 is op 26 maart 2013 vastgesteld door het college en in werking getreden op 1 april 2013. Het nieuwe beleidsplan is geschreven vanuit de gedachte een maximale ruimte te creëren binnen de wettelijke kaders, zo bleek uit interviews. Het college en de raad kunnen deze ruimte in de vorm van flankerend beleid nader invullen en vorm geven. Het beleid is eind 2013 nog niet besproken in of vastgesteld door de raad. Het is de bedoeling dat dit in het voorjaar van 2014 wel zal gebeuren.

Het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 is zeer algemeen. Er worden in feite geen keuzes gemaakt of kaders gesteld. Er staan enkele algemeen geformuleerde doelstellingen in en

4

Een wendbare organisatie vraagt daarnaast volgens de nota om nog drie aspecten, maar deze hebben geen betrekking op het onderwerp van dit rekenkameronderzoek.

wat betreft bijvoorbeeld drempelbedragen wordt impliciet verwezen naar de Aanbestedingswet 2012 en de Gids Proportionaliteit. Algemeen bekend binnen de organisatie is dit beleid niet en dat geldt dus ook voor bijvoorbeeld de aangepaste drempelbedragen.

Met betrekking tot *social return* is in september 2013 flankerend beleid vastgesteld door het college. Hier vloeit voort dat bij alle inkoopacties boven € 100.000 gewerkt moet worden met een zogenaamde blokkenmethode. De opdrachtnemer kan zelf een pakket met *social return*-blokken samenstellen die uiteindelijk een waarde moet representeren van minstens 5% van de opdrachtsom. Bij inkoopacties onder de € 100.000 moet vrijwillige inzet van *social return* met betrokken partijen worden besproken.

3.5.2. Interne procedures

De gemeente verkeert in financieel zwaar weer en heeft te maken met boventallige medewerkers. Dit vormde voor de ambtelijke leiding reden om meer regie te willen voeren op inhuur. Dat betreft met name de inhuur van personeel. Als afdelingshoofden overwegen personeel in te huren, dient dit vanaf begin 2013 eerst voorgelegd te worden aan het zogenoemde Bouwteam, bestaande uit de gemeentesecretaris en de hoofden van de diensten. Hier zou een integraal beeld moeten bestaan of er elders in de organisatie wellicht medewerkers zijn die de betreffende werkzaamheden zouden kunnen vervullen zodat niet ingehuurd hoeft te worden. Het interne beleid bestaat er daarmee uit dat het Bouwteam toestemming dient te geven voor de inhuur van personeel. Dat geldt echter niet voor de inhuur van derden die uitmondt in een concreet eindproduct.

3.6. Conclusie

De gemeente Heerenveen is als het gaat om de inhuur van externen die uitmondt in een concreet product een beleids- en procedurearme gemeente. Waar in de onderzoeksperiode 2010-begin 2011 nog sprake was van lage drempelbedragen, was er sinds april 2011 een heel hoog drempelbedrag. Tot € 150.000 mochten afdelingshoofden en budgethouders in feite naar eigen goeddunken enkelvoudige aanbestedingen in gang zetten. Meervoudig aanbesteden mocht uiteraard ook, maar er was geen verplichting om daartoe over te gaan. Expliciet beleid over bijvoorbeeld gunnings- en selectiecriteria en dossiervorming is er niet. Intern geldt alleen de procedure dat de inkoopadviseurs dienen te worden ingeschakeld voor advies.

Sinds 2013 is het beleid aangepast aan de Aanbestedingswet 2012 en de Gids Proportionaliteit, waarbij maximale ruimte is gecreëerd die ingevuld kan worden met flankerend beleid. Intern-procedureel zijn de lijnen voor inhuur in algemene zin aangetrokken sinds 2013 doordat inhuur van personeel goedgekeurd dient te worden door het Bouwteam, maar dit geldt volgens diverse betrokkenen niet voor de inhuur die uitmondt in een concreet product.

4. Inhuur van derden in de praktijk

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de praktijk beschreven van de inhuur van derden die uitmondt in een concreet product. Dat gebeurt langs dezelfde drie lijnen die ook gehanteerd zijn bij de deelvragen en het normenkader, te weten rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Over elk thema vindt eerst een beschrijving van de relevante aspecten van de uitvoering plaats.

4.2. Rechtmatigheid

Zoals aangegeven bezien we de rechtmatigheid van de uitvoering in een breed perspectief, waar niet alleen nationale regelgeving maar ook het lokale beleid en de interne procedures onder worden geschaard. De gemeente Heerenveen is – zeker vanaf april 2011 – beleids- en procedurearm als het gaat om inhuur van derden die uitmondt in een concreet product. Vanaf april 2011 geldt een hoog drempelbedrag. In geen van de bestudeerde casussen die startten na de verhoging van het drempelbedrag is deze grens overschreden. Drie casussen die startten in 2010 kwamen wel boven de toen geldende drempelbedragen, die tot 1 april 2011 als volgt luiden:

€ 30.000 – € 42.000: meervoudig inkopen (offerte van minimaal drie partijen)
€ 42.000 – € 200.000: openbaar aanbesteden

Van de drie casussen die boven het drempelbedrag uitkwamen had één meervoudig aanbesteed moeten worden en twee openbaar. In geen van de drie gevallen is dat daadwerkelijk gebeurd; er is steeds volstaan met het benaderen van één bedrijf om offerte uit te brengen. Twee keer was de reden dat het betreffende bureau al actief was binnen de gemeente en daardoor al bekend was met de materie. In één casus was het betreffende bureau bekend bij één van de betrokkenen, hetgeen meer vertrouwen gaf in het gewenste eindproduct. Bij beoogde afwijkingen van het beleid (in casu de drempelbedragen) geven de inkoopadviseurs een bindend advies. Bij afwijkingen van het beleid dienen zij dat vast te leggen in een memo ten behoeve van het college. Er is niet om een bindend advies gevraagd.

In algemene zin geldt dat de inhuurdossiers vaak niet volledig waren. In de volgende tabel is aangegeven in hoeveel dossiers verschillende relevante documenten aan ons zijn aangeleverd. Dat betekent overigens niet dat ze als volledig dossier voorhanden waren; ze zijn in een aantal gevallen ook voor dit onderzoek vanuit verschillende bronnen verzameld.

Offerteverzoek	1x
Gehonoreerde offerte	11x
Niet gehonoreerde offertes	0x
Opdrachtbrief	10x
Totaal aantal bestudeerde dossiers	14

Vooraf het aantal offerteoverzoeken en niet gehonoreerde offertes is gering in de veertien bestudeerde casus. De achterliggende reden is dat steeds maar één offerte is gevraagd bij al bekende bedrijven. Er werd door afdelingshoofden of materiedeskundigen meestal telefonisch of per mail om een offerte verzocht; er was daardoor geen sprake van niet gehonoreerde offertes. De gemeente hanteert wel formats voor dossiervorming die zijn afgestemd op de Aanbestedingswet en Gids. Deze waren bij de gesprekspartners echter niet altijd bekend.

Wat betreft de interne procedures bij inkoop geldt dat de inkoopadviseurs moeten worden ingeschakeld. Dat is in slechts drie van de veertien bestudeerde casussen daadwerkelijk gebeurd. De redenen hiervoor zijn dat de meerwaarde er niet altijd van wordt ingezien, bijvoorbeeld omdat de afdelingshoofden en budgethouders de geldende regels en procedures zelf denken te kennen. Ook is er de vrees dat inschakeling van de inkoopadviseurs leidt tot juridisering.

4.3. Doeltreffendheid

In diverse bronnen komt een aantal algemene doelstellingen van inkoop en aanbesteding naar voren, zoals ook beschreven in hoofdstuk 3. Het gaat daarbij met name om duurzaamheid en het stimuleren van de lokale economie. Deze doelstellingen zijn niet gespecificeerd. In geen van de bestudeerde dossiers waren deze doelen een overweging bij de keuze van de offranden of de opdrachtnemer. Lokale aanbieders waren volgens de gesprekspartners niet voorhanden voor het type opdrachten waar het hier om ging en aan duurzaamheid is niet expliciet aandacht besteed.

Om doeltreffend te kunnen zijn moet beleid algemeen bekend zijn bij de uitvoerders ervan. Dat was bij de afdelingshoofden en overige budgethouders ten tijde van de onderzoeksperiode (2010-2012) het geval. Dat geldt zowel de verplichting om 'centrale inkoop' in te schakelen als belangrijke aspecten van het beleid, zoals duurzaamheid, de preferentie van lokale aanbieders en de drempelbedragen. Ten tijde van de uitvoering van de interviews (september/oktober 2013) waren de meeste van de geïnterviewde afdelingshoofden niet op de hoogte van het per maart 2013 door het college vastgestelde nieuwe beleid, ondanks dat er wat betreft de drempelbedragen een aanzienlijke aanscherping heeft plaatsgevonden teneinde in lijn met de Gids Proportionaliteit te komen.

In de concrete inhuurdossiers die we bestudeerd hebben kunnen de doelen als volgt geformuleerd worden:

Casus	doelstelling
1	Ontwikkelen helder beeld over omvang en kwaliteitsniveau formatie.
2	Opstellen Programma van Eisen sportcomplex.
3	Concretisering van ambities van een verbonden partij wat betreft duurzaamheid en energie als bouwsteen voor subsidieaanvraag.
4	Financieel-technische inventarisatie van mogelijke bezuinigingsmaatregelen.
5	Ontwikkelen beeldkwaliteitsplan
6	Ontwikkelen (financieel) instrument, ontwikkelen beleid.
7	Ontwikkeling van een (markt)visie ten behoeve van herstructurering deel centrumgebied.
8	Mee-ontwikkelen beleid, evaluatie/aanpassing werkwijze.
9	Opstellen marketingplan ten behoeve van herstructurering deel centrumgebied.
10	Inpassen lokaal beleid in VNG-model.
11	Opstellen risico-analyse planschade.
12	Mede-ontwikkeling beleidsplan, speerpuntennota en samenwerkingsovereenkomst.
13	Onderzoek naar haalbaarheid mogelijk recreatief plan.
14	Opstellen economische effectrapportage als bouwsteen voor subsidieaanvraag.

In een beperkt aantal casussen waren de doelstellingen expliciet, dat wil zeggen, als zodanig geformuleerd in een opdrachtbrief, al dan niet onder verwijzing naar de offerte. In de meeste gevallen zijn de doelen gereconstrueerd in de interviews of aan de hand van het opgeleverde eindproduct. De opdrachtformulering was derhalve doorgaans impliciet.

Over de meeste producten waarin de inhuur uitmondde, waren de gemeentelijke opdrachtgevers tevreden. De producten voldeden aan de verwachtingen en konden gebruikt worden voor het doel dat voor ogen stond. In twee gevallen was dat niet of minder het geval. In casus 3 was het eindproduct naar het oordeel van de opdrachtgever dermate algemeen en abstract geformuleerd, dat het niet – zoals beoogd – als bouwsteen kon dienen voor een subsidieaanvraag. De ontevredenheid van de gemeente heeft erin geresulteerd dat ruim 15% van de oorspronkelijke opdrachtsom niet is betaald. In casus 12 was de ambtelijke opdrachtgever van mening dat het de opdrachtnemer aan inzicht in lokale omstandigheden ontbrak, waardoor het beleid en de samenwerkingsovereenkomst (te) algemeen bleef.

In twee casussen zijn concrete aanbevelingen opgenomen in het door de opdrachtnemer opgeleverde eindproduct. Volgens onze respondenten zijn deze steeds opgevolgd. De meeste eindproducten bevatten geen aanbevelingen, maar is inzicht gegeven in bepaalde problemen, zijn scenario's geschetst of is een concreet beleidsplan opgeleverd.

In twee van de casussen is de opdracht gedurende de uitvoering van inhoud veranderd. De inhuur in casus 6 zou aanvankelijk uitmonden in concrete instrumenten en een concreet beleid, maar kreeg gaandeweg het karakter van procesbegeleiding. Er zijn geen concrete producten opgeleverd. Onze gesprekspartner wist niet waarom dat gebeurd is en of de aanvankelijk beoogde eindproducten wel opgeleverd zijn, bijvoorbeeld door een medewerker van de gemeente. In casus 13 is het haalbaarheidsonderzoek niet uitgevoerd

omdat de raad minder geld beschikbaar had gesteld voor de betreffende recreatieve voorzieningen en er derhalve geen geld beschikbaar was om eventuele nieuwe (haalbare) plannen uit te voeren. De opdracht van het ingehuurde bureau is aangepast in procesbegeleiding.

4.4. Doelmatigheid

Een terugkerend item in de Verantwoordings- en perspectiefnota's is dat de gemeente doelmatiger moet inkopen en het verkrijgen van de gewenste kwaliteit tegen de beste prijs. In het kader van dit onderzoek wordt niet gekeken of de inhuur in de bestudeerde casussen wellicht voor een lagere prijs had kunnen geschieden. We kijken in plaats daarvan naar de 'context' van de inhuur: zijn er randvoorwaarden gecreëerd die een doelmatige inhuur bevorderen? In dat kader is van belang te constateren dat de gemeente decentraal georganiseerd is, met afdelingshoofden die integraal verantwoordelijk zijn voor hun afdeling en een relatief grote vrijheid hebben om autonoom zaken kunnen regelen die met bedrijfsvoering en uitvoering te maken hebben. De inhuur van externen die uitmondt in een concreet product moet formeel worden voorgelegd aan de inkoopadviseurs, maar dit gebeurt vaak niet, zoals eerder aangegeven. Een integrale, afdelingsoverstijgende en frisse blik op nut en noodzaak van de inhuur en een doelmatige invulling vindt ook anderszins niet plaats.

Door de hoge drempelbedragen hebben afdelingshoofden en budgethouders veel vrijheid in de keuze van het aantal offranten. Van de veertien door ons bestudeerde dossiers is in geen enkel geval meer dan één offerte opgevraagd (hetgeen zoals eerder aangegeven in drie gevallen in strijd was met het beleid hieromtrent). De argumenten om maar één offerte op te vragen waren (al dan niet in combinatie met elkaar):

- het betreffende bedrijf was al met een gelijksoortige klus bezig binnen de gemeente
- er waren eerdere positieve ervaringen met het bedrijf
- het bedrijf kende de gemeente al, waardoor het snel een eindproduct kon leveren

De afdelingshoofden en materiedeskundigen betoogden vrijwel allemaal dat ze goed op de prijs hebben gelet en dat ze weten wat de marktconforme tarieven zijn. We zijn in de bestudeerde casussen geen gevallen tegenkomen waarin over de prijs is onderhandeld. Wel is in één casus niet de afgesproken prijs voor de inhuur betaald omdat de opdrachtnemer niet tevreden was over het eindproduct.

In de meeste van de veertien casussen is expertise ingehuurd waar de gemeente zelf niet over beschikte. In één geval (casus 4) is bewust gekozen voor een externe om een frisse, onafhankelijke blik te garanderen. In drie gevallen, met name waarin de externe als taak had (mede) beleid te ontwikkelen, was de snelheid waarmee de klus geklaard moest worden en/of onderbezetting bij de afdeling reden om een externe in te huren. We zijn geen voorbeelden tegengekomen waarin geen gegronde reden aanwezig was voor inhuur van een externe.

De interne procedures worden door de afdelingshoofden en budgethouders goed werkbaar geacht. Deze procedures zijn dan ook zeer beperkt, in de periode maart 2011 tot maart 2013 was men pas vanaf € 150.000 verplicht meervoudig aan te besteden. Een meervoudige aanbesteding betekent (beduidend) meer werk, zoals objectieve en transparante gunningscriteria, een uitgewerkt plan van aanpak en een concrete omschrijving van de behoefte. Er moet derhalve veel meer op papier worden gezet dan het geval is bij een enkelvoudige aanbesteding, waarbij een telefoontje, een e-mail en/of een gesprek

weliswaar niet formeel maar in de praktijk wel blijkt te volstaan. Een interne procedure is ook dat de inkoopadviseurs altijd moeten worden ingeschakeld, hetgeen zoals gezegd bij inhuur die leidt tot een concreet product meestal niet gebeurt.

4.5. Conclusies

In dit hoofdstuk is de inhuurpraktijk van derden die uitmondt in een concreet product beschreven. Deze inhuur vindt in principe decentraal plaats waarbij sprake is van een grote vrijheid voor afdelingshoofden en budgethouders. Er zijn niet veel procedurele regels of beleidsmatige kaders waaraan voldaan moet worden. De regels die er zijn (zoals inschakeling van inkoopadviseurs en tot 2011 relatief lage drempelbedragen met daaruit voortvloeiende onderhandse meervoudige inkoopacties) worden vaak niet toegepast. Deze procedures zijn mede gericht op doelmatigheid. Het opvragen van meerdere offertes kan bijvoorbeeld tot lagere kosten leiden en ook de inkoopadviseurs kunnen een rol in het kostenbewustzijn spelen. Dat gebeurt dus lang niet altijd. In de bestudeerde dossiers is altijd volstaan met een enkelvoudige inkoopacties. Wat betreft de doeltreffendheid geldt dat de algemene doelstellingen van het inkoopbeleid niet concreet zijn, waardoor de doeltreffendheid ervan niet kan worden bepaald. In de individuele inhuurdossiers die in het kader van dit onderzoek bestudeerd zijn, zijn de beoogde concrete doelstellingen in de meeste gevallen wel gerealiseerd.

5. De gemeenteraad

5.1. Algemeen

Kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging zijn de kernrollen van de gemeenteraad. Kaderstelling wordt in een handreiking van de VNG⁵ gedefinieerd als het normeren van het inhoudelijke, financiële en procedurele speelveld waarop het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. De kaders die de raad stelt, zijn op te vatten als opdrachten en randvoorwaarden waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitwerkt en ter hand neemt. Deze kaders kunnen betrekking hebben op de wijze waarop het beleid moet worden uitgevoerd, op procedures waarmee beleids- en besluitvorming plaats dienen te vinden en op de inzet van financiële en personele middelen.

De kaderstellende rol van de raad is nauw verbonden met zijn controlerende rol. Wanneer heldere kaders worden gesteld, is het voor het college helder met welke opdracht en binnen welke randvoorwaarden het aan de slag dient te gaan. Heldere kaderstelling maakt controle achteraf ook makkelijker. De raad kan dan goed nagaan of het college conform de kaderstelling heeft geopereerd. De vertegenwoordigende rol van de raad komt in het kader van dit onderzoek in beeld omdat raadsleden met regelmaat door burgers en bedrijven worden aangesproken op vermeende onnodige en/of dure inhuur van externe deskundigen.

5.2. Heerenveen

Kaderstelling

De gemeenteraad heeft geen inhoudelijke kaders gesteld voor inkoop en aanbesteding. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van 2006, 2011 en 2013 is vastgesteld door het college. De enige rol van de raad bij de inhuur van derden is het budgetrecht in algemene zin (het vaststellen van de begroting) en het beschikbaar stellen van budget in enkele concrete gevallen. Het is wel de bedoeling dat inkoop in brede zin (inclusief de bevindingen van de onderzoeken) in 2014 met de raad besproken wordt.

Uit het groepsgesprek met raadsleden dat in het kader van dit onderzoek is gevoerd komt een beeld naar voren van een raad die zoekt naar zijn kaderstellende mogelijkheden op dit onderwerp. Die mogelijkheden zijn er wel degelijk, bijvoorbeeld door prioriteiten en concrete kaders te stellen op het gebied van bijvoorbeeld duurzaamheid, lokale economie en *social return*; onderwerpen die wel aan de orde komen in het (flankerende) beleid maar vaak niet geconcretiseerd zijn.

Controle

Bij gebrek aan kaderstelling is het vrijwel onvermijdelijk dat ook de controlerende rol van de raad op dit onderwerp beperkt is. Er hoeft immers niet gecontroleerd te worden of het college zich houdt aan de door de raad gestelde kaders. De raad houdt zich niet bezig met (controle op) individuele inhuurtrajecten. Over de realisatie van de in het inkoopbeleid genoemde (algemeen geformuleerde) doelstellingen is de raad geïnformeerd over het verstrekken van opdrachten aan lokale bedrijven. De raad is niet geïnformeerd over de

⁵ Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad – Handreiking kaderstelling*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2004.

realisatie van doelstellingen met betrekking tot duurzaamheid; deze informatie is overigens ook niet bij het college beschikbaar.

In de Verantwoordings- en Perspectiefnota's wordt door het college aangegeven welke bedragen gemoeid zijn met de inhuur van derden. Dit overzicht is echter niet volledig, zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven. Indien budgethouders facturen voor de inhuur van derden op een ander budget boeken dan die specifiek betrekking hebben op inhuur, dan is dat niet of nauwelijks te achterhalen. Dat is vooral het geval bij inhuur in het kader van specifieke projectbudgetten. Wat betreft de financiële informatie over de inhuur van derden heeft ook het college derhalve te kampen met onvolledige cijfers.

5.3. Conclusie

De rol van de gemeenteraad is beperkt als het gaat om inhuur van derden in het algemeen en die uitmondt in een concreet eindproduct in het bijzonder. Inhoudelijke kaders zijn niet gesteld en daarmee is vrijwel onvermijdelijk ook de controle beperkt. De raad is zoekende naar zijn kaderstellende en controlerende rol en mogelijkheden over dit onderwerp.

6. Vergelijking

Gelijktijdig met het onderzoek naar de inhuur van externen die uitmondt in een concreet eindproduct binnen de gemeente Heerenveen voerde de rekenkamercommissie eenzelfde onderzoek uit in de gemeente Opsterland. De bevindingen van beide onderzoeken worden in dit hoofdstuk op hoofdlijnen vergeleken.

Aard en omvang

In de periode 2010-2012 zijn in de gemeenten Heerenveen en Opsterland de volgende bedragen uitgegeven aan inhuur van derden die uitmondt in een concreet eindproduct:

	2010	2011	2012	TOTAAL
Opsterland	€ 115.000	€ 85.000	€ 145.000	€ 345.000
Heerenveen	€ 240.000	€ 180.000	€ 100.000	€ 520.000

In beide gemeenten gaat het om relatief lage totaalbedragen, waarbij het gezien de grootte van de gemeenten logisch is dat er in Heerenveen sprake is van een hoger bedrag voor inhuur die uitmondt in een concreet eindproduct dan in Opsterland.

Beleid

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Heerenveen is de afgelopen jaren regelmatig aan verandering onderhevig geweest, waarbij vooral de hoogte van de drempelbedragen varieerden. Van 2011 tot 2013 werd een drempelbedrag voor meervoudige onderhandse aanbestedingen gehanteerd van € 150.000. Dit is royaal boven de drempelbedragen die voortvloeien uit de Gids Proportionaliteit (flankerend beleid bij de Aanbestedingswet 2012). De invoering van de wet per 1 april 2013 noopte dan ook tot aanpassing van het lokale beleid. Dit nieuwe beleid van de gemeente Heerenveen is algemeen van aard en dient nader ingevuld te worden met flankerend beleid. Het is tijdens de uitvoering van het onderzoek (september/oktober 2013) nog nauwelijks bekend bij de relevante betrokkenen binnen de gemeente. De gemeente Opsterland hanteerde lagere drempelbedragen en was daarmee (grotendeels) in lijn met de Gids Proportionaliteit. Het beleid van deze gemeente dateert van 2008 is nadien niet meer geactualiseerd. Beide gemeenten hanteerden algemene beleidsdoelstellingen met betrekking tot duurzaamheid en stimulering van de lokale economie. Geen van beide gemeenten heeft beleid dat inhoudelijk aanpalend is aan dat van de inhuur van derden, zoals bijvoorbeeld het strategische personeelsbeleid in relatie tot de inhuur van derden of een uitgewerkte visie op de rol van de gemeente.

Doelmatigheid

Het hoge drempelbedrag in Heerenveen van € 150.000 waar onder tussen 2011 en 2013 enkelvoudig onderhands aanbesteed mocht worden had een negatieve invloed op de doelmatigheid. Dit betekende dat in de bestudeerde casussen steeds volstaan kon worden met één offerte en de praktijk was ook dat niet meerdere offertes werden opgevraagd. Als een bedrijf weet dat er niet aan andere bedrijven een offerte is gevraagd, zal niet geprobeerd worden een financieel zo scherp mogelijke aanbidding te doen. Dat betekent niet dat er onredelijke tarieven of budgetten worden gevraagd, maar een doelmatigheidsprikkel ontbreekt. Een dergelijke prikkel ontbreekt ook in andere opzichten bij de inhuur van externen die uitmondt in een concreet product in Heerenveen: er zijn geen voorzieningen getroffen die de doelmatigheid bevorderen; centrale regie ontbreekt in de praktijk. Op papier zou die centrale regie overigens wel moeten plaatsvinden: voor alle

inhuur is inschakeling van de inkoopadviseurs vereist. In de onderzochte casussen is dat meestal niet gebeurd.

Centrale regie en coördinatie ontbreekt ook in Opsterland, maar het (veel) lagere drempelbedrag zorgt dat eerder meerdere offertes moeten worden opgevraagd. Dat is in de praktijk ook gebeurd, waarbij in een tweetal casussen zelfs een 'zwaardere' procedure is gevolgd dan vereist was.

De interne doelmatigheid (werkbaarheid van procedures) was in beide gemeenten adequaat.

Doeltreffendheid

Voor beide gemeenten geldt dat in de bestudeerde casussen geen aandacht is besteed aan de (al dan niet expliciete) algemene doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, zoals die met betrekking tot duurzaamheid en stimulering van de lokale economie. Wel voldeden in beide gemeenten de ingehuurde derden en de door hen geproduceerde producten in de meeste gevallen aan de concrete verwachtingen en doelstellingen van het geval.

De gemeenteraad

De kaderstellende en controlerende rol van de raad in Heerenveen is beperkt. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is vastgesteld door het college en niet aan de orde geweest in de raad. Inhoudelijk zijn er geen kaders en vindt er ook geen controle plaats. De enige rol van de raad bij de inhuur van derden is het budgetrecht in algemene zin (het vaststellen van de begroting) en het beschikbaar stellen van budget in enkele concrete gevallen. De informatievoorziening van het college aan de raad is beperkt en bestaat uit (waarschijnlijk onvolledige) financiële cijfers.

De raad van Opsterland heeft in 2008 wel inhoudelijke kaders gesteld in de vorm van een kadernota. De afgelopen jaren heeft een aantal raadsfracties op verschillende momenten gevraagd naar een evaluatie van het beleid en van de effecten. Onder verwijzing naar de in te voeren Aanbestedingswet zijn deze evaluaties naar voren geschoven. De controlerende rol van de raad is daarmee beperkt. Over de totale kosten van de inhuur van specialistische kennis (al dan niet uitmondend in een concreet eindproduct) heeft het college van Opsterland geen informatie aan de raad verschaft.

7. Conclusies, beoordeling en aanbevelingen

7.1. Conclusies en beoordeling

7.1.1. Algemeen

In dit rapport is de inhuur van derden die uitmondt in een concreet eindproduct beschreven. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen kosten, rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. De volgende centrale onderzoeksvraag lag aan het onderzoek ten grondslag:

Voor welk type werkzaamheden en in welke omvang zijn in de periode 2010-2012 externen ingehuurd, in hoeverre was de inhuur van externe deskundigheid die uitmondt in een schriftelijk eindproduct rechtmatig, doelmatig en doeltreffend en hoe vindt de sturing door de gemeenteraad plaats?

In algemene zin kan geconcludeerd worden dat afdelingshoofden veel vrijheid hebben in de wijze waarop ze aan inhuur doen die uitmondt in een concreet eindproduct. Er is sprake van weinig beleid en interne procedures waar men zich aan moet houden. Sinds 2011 zijn er bovendien zeer hoge drempelbedragen. Om aan de Aanbestedingswet 2012 en de Gids Proportionaliteit te voldoen is het beleid per april 2013 aangepast. Dat het beleidsplan van 2008 is aangepast, is nog niet algemeen bekend.

Van centrale regie en coördinatie is weinig sprake, hetgeen – zoals hieronder wordt geïllustreerd – ten koste kan gaan van de doelmatigheid en rechtmatigheid. Het ontbreken van centrale regie en coördinatie komt in de eerste plaats doordat afdelingshoofden zelfstandig bevoegd zijn externe deskundigheid in te huren die uitmondt in een concreet eindproduct. Daar komt als belangrijke factor bij dat inhuur in strijd met de afspraken vaak niet gemeld wordt aan de inkoopadviseurs. Hierdoor zijn zij niet in staat te adviseren en – indien bijvoorbeeld niet voldoende offertes worden opgevraagd of opdrachten niet goed geformuleerd worden – te voorkomen dat er niet conform het beleid of procedures wordt gehandeld.

7.1.2. Omvang

In de periode 2010-2012 zijn de volgende bedragen uitgegeven aan inhuur van derden die uitmondt in een concreet eindproduct:

2010: € 240.000
2011: € 180.000
2012: € 100.000

Er is derhalve sprake van een substantieel dalende lijn. In absoluut opzicht gaat het om betrekkelijk lage bedragen die besteed worden aan dit type inhuur. Daarbij moet wel nadrukkelijk het voorbehoud worden gemaakt dat de overzichten naar alle waarschijnlijk niet compleet zijn. Dit geeft ook aan dat de inzichtelijkheid en transparantie van de aard en omvang van de inhuur van derden in het algemeen niet groot zijn.

7.1.3. Beleid

Het beleid is in de volgende tabel getoetst aan de daarvoor in bijlage 3 gestelde, door de rekenkamercommissie bepaalde en vastgestelde normen. Een groene cel (+) betekent dat het beleidsaspect voldoet aan de norm, bij oranje (+/-) is deels/niet helemaal aan de norm voldaan en rood (-) betekent dat er onvoldoende wordt voldaan aan de norm.

Toetsing beleid aan het normenkader

Er is geschreven of ongeschreven beleid aanwezig voor de inhuur van externen die uitmondt in een schriftelijk eindproduct.	+
Het beleid regelt in elk geval:	
▪ selectiecriteria voor offranten	-
▪ eenduidige en transparante gunningscriteria	-
▪ aantal op te vragen offertes bij bepaalde drempelbedragen	+
▪ criteria voor inhuur (noodzaak, wenselijkheid)	-
▪ inhoud van inhuurdossiers en te bewaren bescheiden	-
▪ evaluatie (eventueel met de opdrachtnemer)	-
Het inhuurbeleid voldoet aan Europese en landelijke regelgeving.	+
Het geschreven en ongeschreven beleid is algemeen bekend bij de relevante actoren.	+/-

7.1.4. Rechtmatigheid

De inhuur van derden die uitmondt in een concreet product is dus beleids- en procedurearm. De regels die er zijn, worden vaak niet in acht genomen. Dat laatste geldt met name de verplichte inschakeling van de inkoopadviseurs en het opvragen van meerdere offertes toen dat onder het beleid dat tot 2011 gold, nog noodzakelijk was. Als het gaat om rechtmatigheid is de praktijk van de inhuur die uitmondt in een concreet product in de volgende tabel getoetst aan de daarvoor in bijlage 3 gestelde normen.

Toetsing rechtmatigheid aan het normenkader

De inhuur van externen die uitmondt in een concreet product vindt in de praktijk plaats in overeenstemming met het beleid.	-
--	---

7.1.5. Doelmatigheid

Procedures hebben niet alleen betrekking op de rechtmatigheid van de uitvoering maar op de doelmatigheid. In geen enkele van de bestudeerde inhuurdossiers zijn meerdere offertes opgevraagd, vrijwel steeds is men in zee gegaan met bedrijven die al op de een of andere manier bekend waren bij de gemeente. Dit heeft zeker voordelen. Het bedrijf hoeft zich de materie niet eigen te maken en kan relatief snel een eindproduct opleveren. Goede ervaringen met een bedrijf kunnen absoluut aanleiding vormen om het bedrijf opnieuw in te huren. Er zit echter wel nadrukkelijk een keerzijde aan. Als een bedrijf weet dat er niet aan andere bedrijven een offerte is gevraagd, zal er niet geprobeerd worden een financieel zo scherp mogelijke aanbieding te doen. Dat betekent niet dat er onredelijke tarieven of budgetten worden gevraagd, maar een doelmatigheidsprikkel ontbreekt. Een dergelijke prikkel ontbreekt ook in andere opzichten bij de inhuur van externen die uitmondt in een concreet product. Waar er voor de inhuur van personeel wel voorzieningen zijn getroffen die de doelmatigheid bevorderen (zoals raamcontracten) en er sinds begin 2013 ook centrale regie op plaatsvindt door het Bouwteam, is dat volgens meerdere gesprekspartners niet het geval bij de inhuur van derden die uitmondt in een concreet product. Daarbij moet worden aangetekend dat het inkoopbeleid dat in 2011 werd vastgesteld, ook nadrukkelijk de ruimte bood om tot hoge bedragen enkelvoudig in te kopen. Met de inwerkingtreding

per 1 april 2013 van de Aanbestedingswet 2012 en daaraan flankerende Gids Proportionaliteit is een drempelbedrag van € 150.000 waarboven niet meer enkelvoudig aanbesteed mag worden, in feite niet meer mogelijk. Dit is echter, zoals aangegeven, nog niet algemeen bekend bij de afdelingsmanagers en budgethouders.

Toetsing doelmatigheid aan het normenkader

Er zijn randvoorwaarden gecreëerd om een doelmatige inhuur van externen die uitmondt in een schriftelijk eindproduct te bevorderen.	–
Deze randvoorwaarden worden in de praktijk toegepast / nageleefd.	n.v.t.
Interne procedures en werkprocessen voor de inhuur van externen die uitmond in een schriftelijk eindproduct zijn logisch en werkbaar.	+

7.1.6. Doeltreffendheid

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid bevat enkele algemene doelstellingen die zijn niet of nauwelijks geconcretiseerd zijn. In de bestudeerde casussen is geen aandacht besteed aan de (al dan niet expliciete) algemene doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, zoals die met betrekking tot duurzaamheid en stimulering van de lokale economie. Wel voldeden de ingehuurde derden en de door hen geproduceerde producten in de meeste gevallen aan de concrete verwachtingen en doelstellingen van het geval. In twee van de veertien gevallen was dat expliciet niet het geval. De doelstellingen van de concrete inhuurgevallen waren vooral het verkrijgen van inzicht in bepaalde problemen of het schetsen van een scenario. Expliciete doelen van de concrete inhuurgevallen ontbraken in veel gevallen en duidelijke opdrachtformuleringen waren in de dossiers niet altijd terug te vinden.

Toetsing doeltreffendheid aan het normenkader

De algemene doelen zijn specifiek	–
De algemene doelen van de inhuur zijn gerealiseerd.	–
De specifieke doelen van de inhuur zijn gerealiseerd.	+
De opdrachtnemer heeft naar tevredenheid werk geleverd	+
Aanbevelingen zijn opgevolgd en uitgevoerd, tenzij daar expliciet van is afgezien.	+

7.1.7. De gemeenteraad

De kaderstellende en controlerende rol van de raad is beperkt. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is vastgesteld door het college en niet aan de orde geweest in de raad. Inhoudelijk zijn er geen kaders en vindt er ook geen controle plaats. De enige rol van de raad bij de inhuur van derden is het budgetrecht in algemene zin (het vaststellen van de begroting) en het beschikbaar stellen van budget in enkele concrete gevallen. De informatievoorziening van het college aan de raad is beperkt en bestaat uit (waarschijnlijk onvolledige) financiële cijfers.

Toetsing sturing aan het normenkader

De gemeenteraad stelt kaders voor de inhuur van externen.	–
De raad controleert het college op de wijze waarop de inhuur van externen binnen de gestelde kaders blijft.	n.v.t.
De informatie van het college aan de raad is tijdig, relevant en van toegevoegde waarde.	–

7.2. Aanbevelingen

Gelet op bovenstaande beschrijvingen, analyse en conclusies komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen. Omdat het onderzoek primair betrekking had op de inhuur van externen die uitmondt in een concreet product geven wij eerst de aanbevelingen die daar specifiek betrekking op hebben. Daarnaast heeft het onderzoek aanleiding gegeven tot enkele meer algemene aanbevelingen die deels aanvullend zijn op ons eerdere onderzoek naar het Inkoop en Aanbestedingsbeleid van Heerenveen.

Specifieke aanbevelingen:

Geef het College opdracht om:

1. Nadere kaderstellende uitgangspunten m.b.t. extern personeel waarvan de inhuur uitmondt in een concreet rapport of product te ontwikkelen en aan de raad voor te leggen. In deze kaderstellende uitgangspunten dient in ieder geval aandacht te zijn voor:
 - a. de wijze waarop de uitgangspunten van het algemene inkoop- en aanbestedingsbeleid bij dit soort inhuur tot uiting moeten komen;
 - b. de explicitering van noodzaak en wenselijkheid van deze vorm van inhuur;
 - c. het moment en de wijze waarop dit soort opdrachten geëvalueerd zullen worden.
2. Jaarlijks de raad te informeren – bijvoorbeeld via de planning & controlcyclus of de jaarstukken – over de vraag hoe de kaderstellende uitgangspunten in de praktijk hebben uitgewerkt.
3. Bij de inhuur van externen (die uitmondt in een concreet eindproduct)
 - a. de doelmatigheid te bevorderen door in de lijn van de Gids Proportionaliteit eerder meervoudig aan te besteden
 - b. expliciete doelen vast te leggen in een opdrachtbrief
 - c. met het oog op een adequate en tijdige evaluatie van externe inhuur, met name de inhuur die uitmondt in een concreet product, te zorgen voor goede dossiervorming.
 - d. De doelmatigheid en rechtmatigheid te bevorderen door in alle gevallen de inkoopadviseurs in te schakelen

Algemene aanbevelingen:

Geef het College tevens opdracht om:

4. In de beleidsbegroting – met name als apart onderdeel van het gedeelte over de verplichte paragrafen – specifieke aandacht te besteden aan beleid met betrekking tot *alle* vormen van externe inhuur van personeel en zich in de overeenkomstige paragraaf in de jaarstukken daarover te verantwoorden met de juiste cijfers.
5. Strategisch personeelsbeleid te ontwikkelen met daarin een visie op *alle* vormen van inhuur van extern personeel, en daarbij extra aandacht te besteden aan:
 - a. de doelstellingen die met externe opdrachten gediend moeten worden
 - b. de selectie- en gunningcriteria (zoals m.b.t. duurzaamheid, stimulering van de lokale economie en social return).

Bestuurlijke reactie.

Rekenkamercommissie gemeente Heerenveen
T.a.v. dhr. J.H. de Jong
De Reden 10
9244 AD BEETSTERZWAAG

uw brief van:	ons kenmerk:	bijlage(n):	datum:
19 december 2013	14.3003133		6 mei 2014

Onderwerp:

Bestuurlijke reactie rapport Inhuur van externen in Heerenveen.

Geachte heer De Jong,

Het college dankt de Rekenkamercommissie voor het rapport t.b.v. bestuurlijke reactie 'Inhuur van externen in Heerenveen'. Dit is een bevestiging van onze verbeteringspunten, waardoor wij inkoop nog beter vorm kunnen geven.

Wij zullen de aanbevelingen die u in het rapport doet betrekken bij de herformulering van het inkoopbeleid die dit jaar, onder meer in dialoog met de gemeenteraad, gestalte zal krijgen. Hierbij zullen wij tevens betrekken de uitkomsten van de binnen de gemeente uitgevoerde bedrijfsvoeringonderzoeken, voor zover deze betrekking hebben op inkoop. Indien door u gewenst willen wij de leden van uw commissie hierbij betrekken.

Indien u nadere inlichtingen over deze brief wenst, kunt u bellen met René Wennekers, telefoon 0513-617707.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Heerenveen,	
De gemeentesecretaris,	De burgemeester,

F.H.Perdok

T.J. van der Zwan

Nawoord

De reactie van het college geeft ons aanleiding tot een tweetal reacties:

(1) De rekenkamercommissie interpreteert de brief van het college als een onderschrijving van het rapport. Wij adviseren de raad dan ook om onze conclusies en aanbevelingen over te nemen.

(2) Zoals aangekondigd in het Voorwoord van de voorzitter hechten wij er aan om verantwoording af te leggen over de duur van dit onderzoek. Omdat de rekenkamercommissie van Heerenveen per 31 december 2013 in feite ophield te bestaan hebben wij getracht om de lopende onderzoeken voor die datum af te ronden. Eén daarvan was het onderzoek naar de inhuur van externe adviseurs. Dit rapport hebben wij in eerste instantie medio november 2013 afgerond.

Zoals gebruikelijk treden dan de fasen van ambtelijk (technisch) en bestuurlijk wederhoor in. In de gemeente Heerenveen gelden daarvoor ruime termijnen, te weten twee keer zes weken. Dat betekent dat het rapport eind februari 2014 naar uw raad gezonden had kunnen worden. De dan inmiddels niet meer actieve leden van de oude rekenkamercommissie waren bereid om de laatste afrondende werkzaamheden tot die tijd te verrichten.

De ambtelijk/technische reactie werd op 10 december door ons ontvangen, ruim binnen de daarvoor gestelde termijn. Nadat de rekenkamercommissie de technische reacties had beoordeeld werd het rapport op 19 december 2013 aan het college aangeboden voor een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen. Uiteraard hebben wij na februari 2014 gevraagd wanneer wij de bestuurlijke reactie tegemoet konden zien. Die werd eind maart 2014 toegezegd. Toen ook die datum verstreek hebben wij gevraagd naar de reden van het uitblijven van een bestuurlijke reactie. Ons werd meegedeeld dat het college bezig is nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid te ontwikkelen en dat het college ons rapport daarbij wil betrekken. Uiteindelijk ontving de rekenkamercommissie de bestuurlijke reactie op 6 mei jl.

Gelet op de goede samenwerking met de raad in de afgelopen jaren, hopen wij dat de raad ons uitnodigt als het rapport inhoudelijk aan de orde komt.

Bijlage 1: bestudeerde documenten

- Aanbestedingswet 2012
- Besluit Social return, besluit 9 september 2013.
- Crediteurenlijsten gemeente Heerenveen.
- Gids proportionaliteit, januari 2013.
- HRM-visie 2012 en verder, januari 2012.
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid, april 2013.
- Inkoopactieplan 2009.
- Inkoopactieplan 2011.
- Inkoopbeleidsplan Gemeente Heerenveen, 1 november 2006.
- Inkoopoverzicht, 2012.
- Inkoopvoorwaarden Diensten, 2007.
- Lijst mandaat delegatie 2009.
- Procesbeschrijving inkoop, 2008.
- Rapport evaluatie inkoopbeleid, definitief, 2012.
- Regeling delegatie, mandaat, machtiging, volmacht gemeente Heerenveen, besluit 10 juli 2012.
- Rekenkameronderzoek inkoop en aanbestedingsbeleid gemeente Heerenveen, 2013.
- Startformulier inkoop en aanbesteding, 2011.
- Themabegroting 2010.
- Themabegroting 2011.
- Themabegroting 2012.
- Verantwoordings- en Perspectiefnota 2010
- Verantwoordings- en Perspectiefnota 2011
- Verantwoordings- en Perspectiefnota 2012

Daarnaast zijn in het kader van de dossierstudie alle beschikbare documenten bestudeerd over het betreffende inhuurcasus.

Bijlage 2: geïnterviewde respondenten

Naam	Functie
Ane Berswerda	Inkoopprocescoördinator
Coby van der Laan	Wethouder
Jeroen van Leeuwestijn	Hoofd van de directie- en bestuursondersteuning
Marion Mulder	Afdelingshoofd Samenleving
Febo Perdok	Gemeentesecretaris
Erwin Pijlman	Inkoopcoördinator
Douwe Staal	Afdelingshoofd Ruimtelijke Ontwikkeling
Rene Wennekers	Kwaliteitszorg

Daarnaast zijn de concrete dossiers in de gevallen waarin de afdelingshoofden niet volledig op de hoogte waren van de gang van zaken in die dossiers, besproken met medewerkers die dat wel waren.

Bijlage 3: normenkader

Rechtmatigheid	Er is geschreven of ongeschreven beleid aanwezig voor de inhuur van externen die uitmondt in een schriftelijk eindproduct.
	Het beleid regelt in elk geval: ▪ selectiecriteria voor offranten ▪ eenduidige en transparante gunningscriteria voor de toewijzing van opdrachten ▪ aantal op te vragen offertes bij bepaalde drempelbedragen ▪ criteria voor inhuur (noodzaak, wenselijkheid) ▪ inhoud van inhuurdossiers en te bewaren bescheiden ▪ evaluatie (eventueel met de opdrachtnemer)
	Het inhuurbeleid voldoet aan Europese en landelijke regelgeving.
	De inhuur van externen die uitmondt in een concreet product vindt in de praktijk plaats in overeenstemming met het beleid.
Doeltreffendheid	Het geschreven en ongeschreven beleid is algemeen bekend bij de relevante actoren.
	De doelen zijn specifiek
	De algemene en specifieke doelen van de inhuur zijn gerealiseerd.
	De opdrachtnemer heeft naar tevredenheid werk geleverd
	Aanbevelingen zijn opgevolgd en uitgevoerd, tenzij daar expliciet van is afgezien.
Doelmatigheid	Er zijn randvoorwaarden gecreëerd om een doelmatige inhuur van externen die uitmondt in een schriftelijk eindproduct te bevorderen.
	Deze randvoorwaarden worden in de praktijk toegepast / nageleefd.
	Interne procedures en werkprocessen voor de inhuur van externen die uitmond in een schriftelijk eindproduct zijn logisch en werkbaar.
Sturing	De gemeenteraad stelt kaders voor de inhuur van externen.
	De raad controleert het college op de wijze waarop de inhuur van externen binnen de gestelde kaders blijft.
	De informatie van het college aan de raad is tijdig, relevant en van toegevoegde waarde.