

**Inhuren en uitbesteden
bij de gemeente Albrandswaard**

**Rapport van de rekenkamercommissie
Albrandswaard
September 2008**

Inhoudsopgave

	Pagina
Voorwoord	3
Hoofdstuk 1: Achtergrond	4
Hoofdstuk 2: Onderzoeksvragen	5
Hoofdstuk 3: Onderzoeksmethode en normenkader	7
Hoofdstuk 4: Bevindingen, beoordelingen en aanbevelingen inzake:	
Doeltreffendheid-1	8
Doeltreffendheid-2	9
Doeltreffendheid-3	11
Doelmatigheid-1	12
Zorvuldigheid-1	13
Zorvuldigheid-2	
Transparantie-1	14
Hoofdstuk 5: Resumé en aanbevelingen RKC	16
Hoofdstuk 6: Samenvattend oordeel	17
Bijlage 1a: onderzoeksresultaten uitbesteding	18
Bijlage 1b: onderzoeksresultaten inhuur derden	19
Bijlage 2: Europees aanbesteden	21
Reactie College van B&W	22
Nawoord van de Rekenkamercommissie	25

Voorwoord

Met een onderzoek op hoofdlijnen naar de inhuur van derden heeft de rekenkamercommissie (RKC) van Albrandswaard voor een onderwerp gekozen dat bij veel gemeenten en rekenkamers in de belangstelling staat. Deze belangstelling laat zich goed verklaren. De kosten voor de inhuur van derden zijn bij gemeenten aanzienlijk en de jaarlijkse stijging gaat reguliere trend- en inflatiepercentages veelal te boven.

Bovendien is het voor gemeenteraden niet eenvoudig de kosten te volgen in de financiële Planning en Controlrapportages. Er is speciale actie en selectie nodig om de kosten zichtbaar te maken en het kostenverloop te kunnen volgen.

In de afstemming van onderzoeksonderwerpen van de RKC met de raadsfracties en de liaisonraadsleden van Albrandswaard is het onderwerp inhuur derden meerdere malen genoemd. Als achtergrond hierbij werd aangegeven dat van de inhuur derden misschien te makkelijk gebruik zou worden gemaakt en er kritischer zou kunnen worden gekeken of de ambtelijke organisatie de taken niet zelf zou kunnen opvangen of verrichten. Daarnaast werd twijfel geuit over de kwaliteit resp. de kosteneffectiviteit.

Al met al reden dus voor de rekenkamercommissie om een onderzoek in te stellen.

In dit onderzoek wordt het begrip 'inhuur' vanuit 2 invalshoeken gezien. De ene invalshoek is dat door Albrandswaard van bureaus tijdelijke extra personele capaciteit wordt betrokken voor het opvangen van vacatures, extra deskundigheid en ziekte.

De andere invalshoek is dat voor een aantal taken de keuze is gemaakt om het werk geheel aan derden uit te besteden (voorbeeld zwembad, onderhoud buitenruimte). Als dit laatste het geval is dan komt aan de orde of het proces van aanbesteding conform de correcte procedure is verlopen. Aanbesteding is een stap in het proces die nodig is om tot uitbesteding te kunnen komen.

Een kleine aparte kostencategorie (ec. cat. 3.3) waarin externe kosten van de accountant, kantoor schoonmaak en dergelijke is geregistreerd is in het verband van dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Om de leesbaarheid van het rapport te vergroten, wordt in dit verband geen onderscheid tussen de begrippen inkoop en inhuur. Uiteraard is er wel een juridisch verschil tussen beide begrippen.

Hoofdstuk 1: Achtergrond

“De Rekenkamercommissie van de gemeente Albrandswaard doet onafhankelijk en professioneel onderzoek, gericht op de versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad en van de publieke verantwoording aan de burger, met als doel de kwaliteit, effectiviteit, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk handelen te bevorderen.”

Voor het maken van een keuze voor de te onderzoeken onderwerpen hanteert de Rekenkamercommissie een aantal criteria. Voorop staat dat er over het onderwerp een beredeneerde twijfel met betrekking tot het optimaal functioneren van het gevoerde beleid moet bestaan. Ook zal het te onderzoeken onderwerp:

1. betrekking moeten hebben op de doelmatigheid, doeltreffendheid, rechtmatigheid en kwaliteit van het gevoerde beleid;
2. een substantieel (vaak financieel) belang moeten hebben en maatschappelijk relevant en actueel zijn;
3. door de gemeente te beïnvloeden beleid moeten betreffen;
4. zodanig van omvang moeten zijn dat per jaar binnen het door de raad beschikbaar gestelde (relatief beperkte) budget minimaal 2 onderzoeken kunnen worden uitgevoerd: één voor de burger en één voor de raad;
5. de mogelijkheid moeten bieden om leer- en verbetereffecten teweeg te brengen zodat aan het onderzoek een toegevoegde waarde kan worden ontleend.

Met dit onderzoek wordt aan de criteria voldaan.

De vragen zijn voor de uitvoering van het onderzoek geoperationaliseerd. Zie het volgend hoofdstuk.

Hoofdstuk 2: Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Is de huidige wijze waarop de gemeente Albrandswaard derden inhuurt en aan derden uitbesteedt doeltreffend, doelmatig, zorgvuldig en transparant?

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Doeltreffendheid: betreft de vraag of de beoogde doelen van de inhuur daadwerkelijk zijn behaald;

Doelmatigheid: betreft de vraag of de inhuur is gerealiseerd tegen een zo gering mogelijke inzet van middelen;

Zorgvuldigheid en transparantie: betreft de vraag of in de uitvoering wordt voldaan aan de (wettelijke) kaders en regelgeving.

De onderzoeksdeelvragen zijn als volgt geoperationaliseerd:

Doeltreffendheid:

1. Welke beleidskaders en uitvoeringsvoorschriften zijn geformuleerd?
2. Worden bij inhuur en uitbesteding van tevoren doelstellingen geformuleerd?
3. Wordt beoordeeld of inhuur/uitbesteding heeft voldaan aan deze doelstellingen?

Doelmatigheid:

1. Wordt de noodzaak tot inhuur/uitbesteding conform de beleidsregels vastgesteld?

Zorgvuldigheid:

1. Welke eisen worden gesteld aan opdrachtverlening en –formulering en wordt daarnaar gehandeld?
2. Zijn er voorschriften inzake het opstellen van inhuur/uitbestedingsdossiers, welke zijn dit en wordt ernaar gehandeld?

Transparantie:

1. Bestaat er een helder, makkelijk toegankelijk inzicht in de bedragen die in de kalenderjaren 2005-2007 zijn uitgegeven?

Als algemeen **normenkader**¹ waartegen de rekenkamercommissie de bevindingen beoordeelt, geldt:

- Er moet een beleidskader zijn wanneer tot inhuur/uitbesteding mag worden overgegaan, het beleidskader bevat de minimale vereiste dat meerdere partijen offerte uitbrengen, tevens moet duidelijk zijn gemaakt waarom de organisatie zelf de opdracht niet kan uitvoeren
- De verwachte kosten moeten vooraf inzichtelijk zijn

¹ De RKC heeft het normenkader gedestilleerd uit diverse in andere gemeenten verrichte onderzoeken naar dit onderwerp, zie de NVRR-site

- Aan de inhuur/uitbesteding moet een expliciete gemotiveerde beslissing ten grondslag liggen
- In de opdrachtformulering moeten doel en resultaat, kwaliteitseisen, voortgangscontrole, kosten en vastlegging/documentatie zijn aangegeven
- Er moet na voltooiing duidelijkheid zijn over het bereikte resultaat en de uiteindelijke kosten
- Er moet geëvalueerd zijn en het resultaat moet op bruikbaarheid zijn getoetst
- Er moet een projectdossier zijn samengesteld

Hoofdstuk 3: Onderzoeksmethode en normenkader

De onderzoeksmethode bestaat uit het houden van een aantal interviews en het bestuderen van relevante documenten.

Uit het financieel systeem zijn selecties en clusteringen gemaakt. Daaruit zijn vervolgens de te onderzoeken bureaus geselecteerd en is er dieper ingegaan op de gevolgde procedures en de achtergronden van de inhuur.

Voor de uitwerking van het te hanteren normenkader is de vigerende verordening (uit 2004) over inkoop en aanbesteding doorgenomen. Daaruit bleek direct dat deze niet is aangepast aan de Europese wetgeving. De Europese wetgeving schrijft voor vanaf welk bedrag de Europese aanbestedingsrichtlijnen gehanteerd moeten worden (zie de bijlage 2). De huidige verordening voldoet bovendien niet aan actuele inzichten van doelmatig en efficiënt handelen. Daarover later meer.

Uit een contact met de accountant (n.a.v. de managementletter) kwam naar voren dat er door Albrandswaard reeds zelf actie wordt genomen op de verbetering van inkopen en aanbesteden.

Per brief van 5 december 2007 is aan de raad meegedeeld dat er een onderzoek in het kader van de Gemeentewet art 213a zal plaatsvinden. Streven is om voor het zomerreces 2008² over de verbeteringen aan de raad te rapporteren. Uiterlijk november 2008 is gepland om raadsbehandeling plaats te laten vinden. Het onderzoek dat in werkgroepverband wordt uitgevoerd, dient volgens de controller van Albrandswaard meerdere doelen: verhoging effectiviteit en efficiency van het inkoopproces, actualisering van de verordening en samenwerkingsmogelijkheden bezien in BAR-verband.

Het onderzoek in het kader van 213a zal worden uitgevoerd door het nemen van steekproeven en het houden van interviews met de diverse budgethouders. Tevens zullen ca. 10 processen worden doorgelicht. Op dit moment is het inkoop- en aanbestedingsproces gedecentraliseerd, zie de mandaatsregeling. Voor de uitvoering van het onderzoek is een controleprogramma geschreven.

Volgens informatie van de controller zal de werkgroep een 'soll' situatie definiëren en het implementatietraject daar naar toe aangeven.

Vooruitlopend op het nieuwe beleid zijn er sinds een half jaar maatregelen genomen om per direct tot kwaliteitsbewaking en –verhoging te komen. Door een taskforce (bestaande uit de disciplines p&o, financiën en juridische zaken) worden alle voorstellen gescreend die aan B&W worden voorgelegd. Als bij een voorstel aan b&w ook inkoop of aanbesteding aan de orde is dan wordt de correcte en rechtmatige uitvoering van de procedure getoetst aan de hand van een checklist.

Dubbelloop met GW 213a

Na het bekend worden van het 213a-onderzoek door de gemeente zelf heeft de RKC ervoor gekozen het eigen beperkte onderzoek toch doorgang te laten vinden. De rekenkamercommissie kijkt vanuit de eigen verantwoordelijkheid met een andere bril naar het onderwerp en de bevindingen kunnen bovendien bijdragen aan het verbetertraject onder leiding van de controller.

² In de 1^e kwartaalrapportage 2008 blijkt de planning verschoven te zijn naar het 3^e kwartaal 2008.

Hoofdstuk 4: Onderzoeksvragen, bevindingen, beoordelingen en aanbevelingen

Doeltreffendheid-1

Welke beleidskaders en uitvoeringsvoorschriften zijn geformuleerd?

Normenkader:

Er dient door het college een kader te zijn vastgelegd dat aangeeft in welke gevallen en onder welke condities de inhuur van derden is toegestaan.

Bevinding:

Een inhoudelijk beleidskader waarin de inhuur van derden wordt geregeld ontbreekt bij Albrandswaard. Wel zijn er procedurevoorschriften.

Als voorschriften waarnaar in de uitvoeringspraktijk wordt gehandeld hanteert de gemeente Albrandswaard de regeling Financiële organisatie Albrandswaard van 28 juni 2004 en het mandatenboek³.

De regeling financiële organisatie die relevant is bij structurele uitbesteding van taken aan derden, kent een bijlage 2 waarin voorschriften zijn gegeven voor aanbestedingen van grondexploitaties en de aanbesteding en gunning van overige uitgaven. De laatste categorie: "overige begrotingstaken" bevat relevante spelregels voor de inhuur van derden:

Van €113.44,51 tot € 90.756,04: enkelvoudige aanbesteding met open begroting

Van € 90.756,04 tot € 453.780,21: onderhandse aanbesteding bij tenminste 3 bedrijven

Boven € 453.780,21 openbare aanbesteding met voorafgaande selectie.

Het mandatenboek geeft voor tijdelijke inhuur van extra personeel een relevant voorschrift. Gesteld wordt dat de algemeen directeur (de gemeentesecretaris) bevoegd is personeel in tijdelijke dienst aan te stellen voor de duur van maximaal 3 maanden voor zover het budget toereikend is.

In de uitvoeringspraktijk wordt alle inhuur van tijdelijk extra personeel waarvan de duur langer dan 3 maanden wordt ingeschat, langs het college geleid.

Inhoudelijke criteria voor de managers voor een aanvraag tijdelijke inhuur derden zijn niet in voorschriften vastgelegd.

Per aanvraag wordt door college of de directeur beslist of ingehuurd mag worden en of daarvoor financiële ruimte aanwezig is. Het geven van toestemming voor inhuur wordt in de praktijk afhankelijk gesteld van twee criteria te weten de continuïteit van wettelijke taken en het collegewerkprogramma.

Bij structurele uitbesteding aan derden kan het 'bestek' worden gezien als de eisen die worden gesteld aan de organisatie waaraan wordt uitbesteed.

Beoordeling RKC:

Het voeren van een effectief inhuur- en uitbestedingsbeleid waarvan de tijdelijke en structurele inhuur van derden onderdeel uitmaakt, staat bij veel gemeenten hoog in de belangstelling. Niet alleen vanwege de Europese aanbestedingsregels waaraan moet worden voldaan (alle –van jaren bijeengetelde- uitgaven voor leveringen en diensten boven € 211.000 moeten vanaf 1 januari 2006 Europees worden aanbesteed) maar ook vanwege het kostenvoordeel van een goed inkoopbeleid. Een goed inkoop en aanbestedingsbeleid levert

³ Vastgesteld B&W d.d. 120803 en laatstelijk gewijzigd 230304

door de bank genomen een voordeel op van 15%⁴. Voor het bereiken hiervan zijn schaalvergroting en centralisatie zijn de toverwoorden.

Even als de accountant (in de managementletter 2007) constateert de rekenkamercommissie dat bij de gemeente Albrandswaard actualisering naar Europese regelgeving niet heeft plaatsgevonden.

Daarnaast blijven er volgens de VNG-publicatie kansen op kostenbesparing liggen. Een scherp gecentraliseerd inkoop- en aanbestedingsaanbeleid bij schaalvergroting, ook voor de inhuur van derden, kan voordeel opleveren. Daarbij geldt hoe groter de schaal, hoe groter het voordeel.

Aanbeveling RKC:

Stel in overeenstemming met de Europese regelgeving een beleidskader voor inkopen en aanbesteden op waarvan de inhuur van personeel derden onderdeel uitmaakt. Streef daarbij naar een zo groot mogelijke schaal door de uitvoering van het inkoopbeleid in het kader van de samenwerking van de BAR-gemeenten te overwegen.

In de visie van de RKC dient er in een beleidskader bij het werken met derden een goed onderscheid te worden gemaakt tussen inhuur van tijdelijk personeel voor een kortstondige vervanging en de inhuur van personeel voor een structurele uitbesteding van taken:

- Bij kortstondige incidentele inhuur zou het beleid erop gericht moeten zijn kosten te drukken door managers eerst te dwingen zelf oplossingen op te zoeken. De toetsingscriteria bij aanvragen dienen hierop aan te sluiten. Bij voorbeeld: als afdeling eerst een bepaalde termijn uitdienen waarna pas voor ziekte mag worden vervangen, eerst de mogelijkheid toetsen om met overwerk op te vangen, etc.

- Bij structurele uitbesteding van werk aan derden waarbij door middel van concurrerende offertes de voordeligste keus moet worden gemaakt, dient een zware procedure te worden gevolgd. De bedragen die nu zijn te lezen in de vigerende regeling, schrijven voor dat vanaf € 90756 drie offertes moeten worden gevraagd. In handreikingen van Biza en de VNG wordt geadviseerd de grens op € 30.000 te leggen.

De RKC beveelt aan de grens voor het inwinnen van 3 offertes bij € 30.000 te leggen.

Doeltreffendheid-2

Worden bij inhuur van derden en uitbesteding aan derden tevoren doelstellingen geformuleerd?

Normenkader:

Bij een structurele of zeer langdurige inzet van personeel derden is het van belang vooraf prestatiecriteria te formuleren en met de 'leverancier' af te spreken om tijdens de periode van inhuur en na afloop te kunnen toetsen of 'value for money' is geleverd.

Bevinding:

Bij een aanvraag voor inhuur van tijdelijk extra personeel stelt de teammanager de behoefte vast (meestal wegens ziekte of vacatures) en overlegt hierover met de p&o-adviseur.

⁴ Publicatie VNG, www.vng.nl: dossier Economie : aanbesteden

Als de behoefte voldoende is onderbouwd wordt het profiel vastgesteld en de tijdsduur en het budgettaire beslag geschat. Ook wordt vastgesteld ten laste van welk budget de inhuur wordt gebracht. Mogelijkheden zijn: het budget vacaturegelden dat centraal wordt beheerd door p&o of indien van toepassing een projectbudget (voorbeeld CAI).

Als wordt ingeschat dat de inhuur korter dan 3 maanden duurt dan wordt de aanvraag ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeentesecretaris. Als wordt ingeschat dat de inhuur langer duurt dan 3 maanden dan vindt goedkeuring plaats door B&W (via de reguliere B&W-agenda).

Er is al een mantelcontract met Randstad en Tempo Team dat dateert uit 2004. Het mantelcontract levert kortingen op. In maart 2008 is het mantelcontract verlengd. Als Randstad en Tempoteam niet kunnen leveren dan wordt contact met andere bureaus opgenomen.

Van elke afzonderlijke inhuur houdt P&O in een map aan de hand van een checklist de aanvraag met goedkeuring, het contract, de legitimatie en het CV bij. In de toekomst zal een bewijs van goed gedrag ook in het lijstje van de standaard documenten worden opgenomen. Evaluatie van de geleverde prestatie vindt mondeling plaats tussen p&o en uitzendbureau. Bij slechte ervaringen zal de betreffende medewerker/ster niet opnieuw worden ingehuurd.

Daar waar ervoor is gekozen de taken structureel uit te besteden heeft de RKC een aantal cases onderzocht. Uit de onderzochte cases blijkt dat daar waar aanbesteding heeft plaatsgevonden dit volgens de regels is geschied. Daar waar aanbesteding achterwege is gebleven, waren er gegronde redenen dit niet te doen, bij voorbeeld vanwege unieke kennis en ervaring met de Albrandswaardse situatie (CAI).

Beoordeling RKC:

Het centrale overzicht dat P&O voor de tijdelijke inhuur bijhoudt, functioneert goed. Van alle inhuur wordt aan de hand van een checklist bijgehouden of alle noodzakelijke bescheiden aanwezig zijn.

Het honoreren van het gemotiveerde verzoek om tot inhuur te mogen over gaan, is een managementbeslissing. Uit de geraadpleegde informatie over de inhuur van tijdelijk personeel is op geen enkele wijze gebleken dat te makkelijk tot inhuur zou worden overgegaan. De motivaties in de aanvragen zijn deugdelijk gesteld.

Naast de bureaus Randstad en Tempoteam (waarvoor een mantelovereenkomst geldt), zijn er diverse bureaus die tijdelijk personeel leveren. Onder de nieuwe Europese regelgeving dienen de bedragen over de diverse jaren bij elkaar opgeteld te worden. De praktijk laat zien dat de grens bij sommige bureaus het bedrag van € 211.000 overschrijdt en er dus in principe strijd is met de wetgeving.

Aanbeveling RKC:

De totale uitgaven aan de diverse bureaus voor inhuur van personeel belopen ruim een miljoen per jaar. Voor de inhuur van tijdelijk personeel is één mantelcontract in 2004 gesloten met 2 uitzendbureaus dat 20% van de uitgaven uitmaakt.

De RKC beveelt aan met de andere grootleveranciers, zoals TMOP, eveneens kortingsafspraken te maken of te bewerkstelligen of eventueel deze kortingen te realiseren met het doorlopen van een nieuw Europees aanbestedingsproces.

M.b.t. de evaluatie van de kwaliteit van de inhuur en de geleverde prestaties door een uitzendkracht beveelt de RKC aan om de managers altijd na afloop van de inhuur een korte evaluatie op te laten stellen die centraal door P&O in het inhuurdossier kan worden toegevoegd. Op deze wijze vindt dossiervorming plaats over de kwaliteit van de geleverde medewerkers door een bureau.

Doeltreffendheid-3

Wordt beoordeeld of inhuur heeft voldaan aan deze doelstellingen?

Normenkader:

In een management cyclus dienen voor het baseren van beslissingen in de toekomst ervaringen uit het verleden te worden geëvalueerd.

Bevinding:

Evaluatie vindt niet expliciet plaats, de gemeente zegt wel te laten weten aan het bureau of naar tevredenheid is gepresteerd.

Beoordeling:

Situatie niet conform normenkader.

Aanbeveling:

Meer aandacht besteden aan evaluatie van geleverde prestaties.

Doelmatigheid-1:

Wordt de noodzaak tot inhuur conform de beleidsregels vastgesteld?

Normenkader:

Aanvragen voor inhuur derden dienen beoordeeld te kunnen worden aan de hand van vooraf vastgestelde actuele criteria die voor aanvragers en beslissers duidelijk zijn vastgelegd. Ook de verantwoording over het gevoerde beleid komt dit ten goede.

Bevinding:

Er zijn geen generieke inhoudelijke criteria vastgelegd. Per aanvraag vindt er aan de hand van de geleverde motivatie een afweging plaats of tot inhuur mag worden overgegaan.

Volgens de werkprocedure Albrandswaard verloopt alle tijdelijke inhuur van medewerkers via de afdeling P&O, waar ook centrale archivering en bewaking plaatsvindt.

De individueel gemotiveerde aanvragen geven ieder afzonderlijk een afdoende beeld over de noodzaak. De gecentraliseerde aanvraagprocedure verloopt goed. De mantelovereenkomst met Randstad en Tempoteam is geactualiseerd per 4 maart 2008.

Uit onderzochte cases waar aanbesteding ten behoeve van structurele uitbesteding heeft plaatsgevonden, blijkt dat dit volgens de bedragen van de nog niet geactualiseerde regelgeving is geschied. Daar waar aanbesteding achterwege is gebleven, waren er gegronde redenen dit niet te doen, zoals bij voorbeeld specifieke bewezen expertise.

Beoordeling:

De regelgeving van Albrandswaard voor aanbestedingen is niet actueel, zodat de situatie niet conform normenkader is.

Aan de procedurele richtlijnen voor tijdelijke inhuur van personeel wordt goed voldaan.

Aanbeveling:

Regelgeving actualiseren

Zorgvuldigheid 1:

Welke eisen worden gesteld aan opdrachtverlening en –formulering en wordt daarnaar gehandeld?

Normenkader:

Levering van diensten door externen geschiedt op basis van een zakelijke overeenkomst tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Over de eisen die de opdrachtgever stelt aan de uitvoering van de opdracht mag geen misverstand bestaan.

Bevinding:

Bij structurele uitbesteding is dit bij de onderzochte cases in het bestek uitgebreid geformuleerd.

Beoordeling:

Er wordt gewerkt conform normenkader

Aanbeveling:

n.v.t.

Zorgvuldigheid-2:

Zijn er voorschriften inzake het opstellen van inhuur/uitbestedingsdossiers, welke zijn dit en wordt ernaar gehandeld?

Normenkader:

Aan de inhoud van een inhuurdossier dient een archiveringsrichtlijn ten grondslag te liggen waaruit blijkt welke bescheiden in het dossier aanwezig moeten zijn.

Bevinding:

De Afdeling P&O houdt de dossiers bij van tijdelijke inhuur bij vervanging. In het dossier worden systematisch verzameld: de aanvraag, het besluit, legitimatie van de medewerker, het contract.

Bij structurele uitbesteding laat de dossiervorming te wensen over. Om het RKC-onderzoek te kunnen uitvoeren was een extra zoekactie in diverse afdelingsarchieven nodig.

Beoordeling:

Een systematisch inzicht van alle documenten die behoren bij het zaken doen bij één leverancier waaraan structureel wordt uitbesteed is niet aanwezig. Er is geen centraal archiveringspunt.

Aanbeveling:

Neem bij de vernieuwing van het inkoop- en aanbestedingsbeleid ook de dossiervorming mee in een verbeteractie.

Transparantie-1:

Bestaat er een helder, makkelijk toegankelijk inzicht in de bedragen die in de kalenderjaren 2005-2007 zijn uitgegeven?

Normenkader:

De uitgaven aan personeel derden zijn substantieel en stijgen van jaar tot jaar. Het verloop en de ontwikkeling van deze specifieke uitgaven dient makkelijk voor de raad te volgen te zijn.

Bevinding:

Begrotingstechnisch gaat het om de zogenaamde categorie 3.0 posten. Dit is een aanduiding voor kostensoorten die voortvloeien uit wettelijke begrotings- en rekeningvoorschriften.

Onder de categorie 3.0 worden alle kosten van externe adviseurs, interim-personeel, uitzendkrachten e.d. verantwoord.

Er bestaan ook categorieën 3.3 (vooral voor infrastructurele werken) en 3.4 voor uitbestede werkzaamheden als accountantskosten, onderhoud- en schoonmaak e.d. In het verband van dit onderzoek zijn deze categorieën buiten beschouwing gelaten.

Door de financiële administratie is aan de RKC een totaalijst van alle uitgaven 3.0 aan de RKC geleverd. De RKC heeft zelf voor nader onderzoek de grote bedragen geclusterd. De financiële administratie van Albrandswaard is er niet op ingericht de uitgaven gemakkelijk te kunnen volgen.

Overzicht grotere bedragen inhuur derden 2005-2007				
Crediteur	2005	2006	2007	Totaal
Arco Bedrijven BV	129787	72233	35218	237238
Eiffel projecten	70517		24642	95159
Oranjewoud BV			44894	44894
Randstad Uitzendburo	43153	83155	76259	202567
Tares techn Adv Buro	56855	109979	72243	239077
Start people		22552	48258	70810
TMOP	37573	57533	159636	254742
Langhenkel Zuid BV	48580	96924		145504
Stadstoezicht	13799	38768	38768	91335
Xopp	4369	54244	36366	94979
Doxa	jaarschijven onbekend			490155
stratt ruimtelijk manag			120132	120132
ltera BV			116751	116751
KMS			50417	50417
Yacht			68892	68892
Subtotaal	404633	535388	892476	
Kleinere bedragen	260502	395397	370727	
Totaal inhuur derden	665135	930785	1263203	

Beoordeling:

Voor het verkrijgen van inzicht zijn meerdere bewerkings- en selectiestappen nodig. De situatie is niet conform normenkader.

Aanbeveling:

Daar in de afstemming over het onderzoeksprogramma van de rekenkamercommissie door enkele leden van de gemeenteraad de twijfel naar voren is gebracht of de gemeente Albrandswaard voor besluiten tot inhuren van derden een juiste (hoge) drempel hanteert, beveelt de RKC aan in verband met het geven van een transparant inzicht over het kostenverloop van de inhuur van derden en mogelijke uitschieters daarin, een aparte paragraaf op te nemen in het jaarverslag. Door het kostenverloop van inhuur derden apart zichtbaar te maken en uitschieters toe te lichten, kunnen misverstanden worden voorkomen.

Hoofdstuk 5: Resumé aanbevelingen RKC

In dit onderzoek op hoofdlijnen van de rekenkamercommissie zijn geen grote verrassingen naar voren gekomen. Reeds door het gemeentebestuur zelf werd net na de aankondiging van dit RKC-onderzoek aan de gemeenteraad gemeld dat in het kader van de gemeentewet art. 213a een onderzoek naar Inkoop en Aanbesteden zal worden ingesteld. De inhuur van derden is hiervan een onderdeel.

De rekenkamercommissie ondersteunt het voornemen van het gemeentebestuur Inkopen en Aanbesteden onder de loep te nemen en doet daarbij de volgende aanbevelingen:

- actualiseer conform de Europese regelgeving, daar Albrandswaard nu geen juiste geactualiseerde richtlijnen heeft vastgesteld;
- stel een beleidskader voor het inhuren van derden op dat voor alle betrokken partijen transparant is en dat erop gericht is om kosten voor externen waar mogelijk te beperken;
- houdt een zo laag mogelijke grens (€ 30.000) aan voor onderhandse aanbesteding aan meerdere partijen, daar waar concurrentie kan worden bevorderd, leidt dit tot lagere kosten;
- besteedt meer aandacht aan evaluatie met de opdrachtnemer/leverancier over de uitvoering van de geleverde diensten;
- verbeter de dossiervorming door één compleet dossier per aanbestedingsprocedure en vervolgens per leverancier in te richten;
- neem een aparte paragraaf op in het jaarverslag voor de rapportage over kosten en eventuele uitschieters van inhuur derden aan de raad.

Naast deze concrete aanbevelingen die direct voortvloeien uit de bevindingen van de commissie, wijst de RKC op het volgende:

Voor het opstellen van een beleid ten aanzien van inkopen en aanbesteden (als stap in het proces van uitbesteden) is door BIZA, IPO en VNG een handreiking⁵ opgesteld. Vele gemeenten in het land werken op dit moment actief aan het inkoopvraagstuk. De VNG-handreiking gaat in op de procesmatige, juridische en financiële aspecten. Om een grote mate van efficiency en kostenbesparing te realiseren geeft de handreiking een aantal uitgangspunten:

- inkoopsynergie bereiken door bundeling zowel binnen de organisatie als in de samenwerking met andere overheden. Hiermee wordt zowel het concentreren van expertise bedoeld als het bereiken van zo groot mogelijke volumes. Hoe groter het volume, hoe groter het te behalen inkoopvoordeel;
- hanteren van standaard werkwijzen, methodes en formulieren;
- realiseren van inkoopcontrolefunctie;
- duidelijke eindverantwoordelijkheid beleggen;
- aanspreekpunt realiseren;
- bevoegdheden beschrijven.

De rekenkamercommissie beveelt aan de handreikingen in genoemd document als leidraad te gebruiken voor het nieuw te formuleren inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Daarnaast beveelt de RKC nadrukkelijk aan vanwege synergievoordelen en schaalvergroting op het gebied van inkoop/inhuur en aanbesteden de samenwerking met de BAR-gemeenten te overwegen.

⁵ Handreiking voor een collegebesluit inzake inkoop en aanbesteding, kenniscentrum europa decentraal, sept 04

Hoofdstuk 6: Samenvattend oordeel

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Is de huidige wijze waarop de gemeente Albrandswaard derden inhuurt en aan derden uitbesteedt effectief, doelmatig, zorgvuldig en transparant?

De vraag kan niet met een volmondig 'ja' worden beantwoord. Zoals aangegeven, zullen er nog de nodige verbeterlagen gemaakt moeten worden. De RKC beveelt de gemeente aan om met voortvarendheid het reeds ingezette 213a onderzoek verder op te pakken en uit te werken. De RKC beoogt met de gedane aanbevelingen hieraan een positieve bijdrage te leveren.

Bijlage 1a met onderzoeksresultaten

Structurele uitbesteding personele taken aan derden

ARCO

Het werk voor de reiniging openbare ruimte in Poortugaal wordt structureel uitbesteed aan derden.

Volgens het overzicht ec. cat. 3.0 is aan Arco betaald:

Dienstjaar 2005: 129787
2006: 72233
2007: 35218

Het aangeleverde dossier levert de volgende info op:

Dienstjaar 2005: aanwezig is een offerte van 18-4-05, verder geen info over aanbestedingsprocedure over dat dienstjaar en wijze van besluitvorming.

Dienstjaar 2006: concept-agendapost B&W voor fiat inzetten aanbestedingsprocedure voor één jaar (seizoen 2006) en mandaat aan teammanager voor afwikkelen aanbesteding.

Aanbestedingsprocedure voor het jaar 2006 is vervolgens conform regelgeving verlopen en afgewikkeld.

Dienstjaar 2007: Er is opnieuw aanbesteed en een andere aanbesteder dan Arco zet het merendeel van het werk voort. Arco wordt sindsdien nog wel voor kleine klussen ingehuurd.

Vragen: klopt het dat alleen voor het seizoen 2006 onderhandse aanbesteding heeft plaatsgevonden??

Hoe is voor het seizoen 2008 met aanbesteding omgegaan, temeer daar nu de Europese aanbestedingsgrens is overschreden?

Doxa

Het werk voor het zwembad wordt structureel uitbesteed aan derden.

Het aangeleverde dossier geeft info over het dienstjaar 2006, waaruit blijkt dat de kosten 145.010 bedragen. Info van de FA cat. 3.0 levert op dat in de periode 2005-2007 de totale kosten 490.155 bedragen.

Het dossier bevat de opdrachtbevestiging over de periode 010406 – 010107 voor de levering van zwembadpersoneel. Bij de overgang van het binnenbad van het Natuur en Recreatieschap Ysselmonde naar de gemeente is het contract met Doxa op offertebasis overgenomen. Er is besloten niet aan te besteden door de korte overgangsperiode van NRY naar gemeente en de transparante marge van Doxa (15%).

Tares

Vanwege personele problemen is besloten tot uitbesteding van werkzaamheden Cai aan derden.

Het overzicht ec cat 3.0 laat zien dat voor het:

Dienstjaar 2005: 56855

2006: 109979

2007: 72243 is betaald.

Het aangeleverde dossier bevat een opdrachtbevestiging voor het dienstjaar 2006 (verlenging van 2005) en een geaccordeerde verlenging tot uiterlijk 1-1-09. Er is niet aanbesteed. De contractduur en de reeds technische specifieke kennis van Tares maken dit legitiem.

Stadstoezicht

Bewaking fietsenstalling is blijkens financieel overzicht structureel uitbesteed aan stadstoezicht.

Er is een contract dat is ingegaan per 1 9 04. Dit wordt telkens stilzwijgend met een jaar verlengd.

De informatie over de aanbestedingen is niet systematisch in dossiers gearhiveerd. Door de organisatie is ten behoeve van het onderzoek door de RKC wel alle moeite gedaan toch de gevraagde info boven water te krijgen. Uit de onderzochte cases blijkt dat daar waar aanbesteding heeft plaatsgevonden dit volgens de regels is geschied. Daar waar aanbesteding achterwege is gebleven, waren er gegronde redenen dit niet te doen.

Bijlage 1b met onderzoeksresultaten

Inzet tijdelijk extern personeel wegens ziekte, vacatures e.d.

Bureau	2005	2006	2007	Totaal 2005-2007	Bevinding
Eiffel	Inzet senior FA ivm vacature		Inzet ondersteuning juridische zaken ivm ziekte en vacature; Begeleiding van traject voorjaarsnota	95159	Motivaties en overeenkomsten in dossier, Bij inzet langer dan 3 maanden besluitvorming via B&W
Itera			Wegwerken archiefachterstanden gedurende 3 maanden	116751	Motivaties en overeenkomsten in dossier, Bij inzet langer dan 3 maanden besluitvorming via B&W
KMS			Ondersteuning team bestuur met projectleider en beleidsmedewerker wegens vacatures	50417	Motivaties en overeenkomsten in dossier, bij verlenging projectleider is expliciet besloten niet aan te besteden ivm continuïteit kennis
Langhenkel	Inzet consultants sociale zaken wegens ziekte en vacatures	Inzet consultants sociale zaken wegens ziekte en vacatures		145504	Motivaties en overeenkomsten in dossier, Bij inzet langer dan 3 maanden besluitvorming via B&W
Randstad	Consulent WIZ wegens ziekte en vacatures	Inzet op bezwaarschriften, ICT en secretariaat wegens ziekte en vacatures	Inzet op meldpunt, secretariaat en team Uitvoering wegens ziekte en vacatures	202567	Er is aan mantelovereenkomst die dateert uit 2004. Uit het dossier blijkt niet of/hoe verlenging van mantel heeft plaatsgevonden. Motivaties en overeenkomsten (op een uitzondering na) in dossier Bij inzet langer dan 3 maanden besluitvorming via B&W
Start			Ondersteuning CAI-administratie Ondersteuning Secretariaat	70810	Motivaties en overeenkomsten in dossier Bij inzet langer dan 3 maanden besluitvorming via B&W
Stratt			Wegens bezettingsproblemen inzet van projectleider RO en beleidsmedewerker WMO	120132	Motivaties en overeenkomsten in dossier Bij inzet langer dan 3 maanden besluitvorming via B&W
TMOP	Consulent WIZ ivm personeelsproblematiek	Senior P&O wegens vacatures en ziekte	Senior communicatie extra inzet	254742	Motivaties en overeenkomsten in dossier Bij inzet langer dan 3 maanden besluitvorming via B&W
XOPP			Inzet op BUZA, team Bestuur, Facilitaire zaken wegens ziekte en vacatures	94979	Motivaties en overeenkomsten in dossier Bij inzet langer dan 3 maanden besluitvorming via B&W
Yacht			Inzet jurist op bezwaarschriften ivm personele problemen	68892	Motivaties en overeenkomsten in dossier Bij inzet langer dan 3 maanden besluitvorming via B&W

Volgens de werkprocedure Albrandswaard verloopt alle tijdelijke inhuur van medewerkers via de afdeling P&O, waar ook centrale archivering en bewaking plaatsvindt. Uit de bevindingen n.a.v. de geleverde info blijkt dat de gecentraliseerde aanvraagprocedure goed verloopt. De mantelovereenkomst met Randstad en Tempoteam is geactualiseerd per 4 maart 2008.

Bijlage 2: Europees aanbesteden

De gemeente Albrandswaard is volgens richtlijnen van de Europese Unie verplicht om alle opdrachten waarvan de waarde boven een bepaald bedrag uitkomt Europees aan te besteden volgens een vaste procedure.

De EU-richtlijn (2004/18/EG) maakt onderscheid tussen verschillende soorten contracten. De drempelbedragen die gelden voor Europees aanbesteden worden elk jaar opnieuw vastgesteld.

Opdrachten mogen niet in de tijd worden geknipt om onder de drempel te blijven. Over meerdere jaren moet dus worden opgeteld.

Soort contract	Voorbeelden	Drempelbedrag voor gemeenten 2008
Werken	Infrastructuur, scholen, nieuwbouw	€ 5.150.000
Leveringen	Voertuigen, hard- en software	€ 206.000
Diensten	Trainingen, communicatie, externe deskundigheid en advisering, schoonmaak	€ 206.000

Uitgangspunt van de EU-regelgeving is dat elke aanbieder in de hele EU kans heeft om een opdracht te verwerven. Hierbij gelden als beginselen:

Objectiviteit: elke potentiële gegadigde moet op de hoogte kunnen zijn van te vergeven opdrachten

Transparantie: de regels en procedures moeten vooraf duidelijk zijn

Nondiscriminatie: er moeten objectieve selectiecriteria worden toegepast

Voor een ondernemer die niet de kans heeft gehad mee te doen aan de procedure voor het verwerven van de opdracht staan twee mogelijkheden open:

- het indienen van een klacht bij de Europese Commissie, waarna via een procedure via het Europese Hof uiteindelijk een dwangsom of boete kan volgen;
- het volgen van een procedure voor de Nederlandse rechter die kan resulteren in een schadevergoeding.

Reactie op rapport van de rekenkamercommissie inhuur derden *

1. Proces van behandeling conceptrapportage rekenkamercommissie

In de verordening is de procedure als volgt omschreven:

De commissie stelt de betrokkenen in de gelegenheid om binnen een door haar te stellen termijn, die ten minste twee weken bedraagt, hun zienswijze op het concept onderzoeksrapport aan de commissie kenbaar te maken. Na vaststelling wordt het onderzoeksrapport en de nota met conclusies en aanbevelingen en de zienswijze van betrokkenen op het rapport zo spoedig mogelijk, onder toezending van een afschrift aan het college en betrokkenen, aan de raad aangeboden.

Het college heeft tot 22 augustus 2008 om te reageren.

In de collegevergadering van 12 augustus 2008 wordt de rapportage voorzien van advies en reactie in het college gebracht.

2. Reactie op de bevindingen, aanbevelingen en conclusies

In deze paragraaf wordt ingegaan op de aanbevelingen en conclusies.

In het voorwoord staat vermeld dat de reden voor het onderzoek deels gelegen is in het feit dat de indruk bestaat dat er misschien te makkelijk gebruik gemaakt wordt van de inhuur van derden en er kritischer zou kunnen worden gekeken of de ambtelijke organisatie niet zelf de taken zou kunnen opvangen of verrichten. Daarnaast wordt getwijfeld aan de kwaliteit versus kosteneffectiviteit. De inhuur wordt gezien vanuit de inhuur van tijdelijke extra personele capaciteit en uitbesteden van taken aan derden.

De centrale vraag is:

Is de inhuur van de gemeente Albrandswaard van derden of de uitbesteding van taken aan derden doeltreffend, doelmatig, zorgvuldig en transparant?

Alvorens in te gaan op de concrete aanbevelingen van de rekenkamercommissie, hebben wij de behoefte kort stil te staan bij de reden van het onderzoek. Deze lijkt, gelezen de formulering, nogal met twijfels en achterdocht omgeven. Dat vinden wij jammer. Wij herkennen niet dat dit op deze wijze breed in de raad zou leven. Wij proberen in onze verantwoording (tussenrapportages en jaarverslag) transparant inzicht te verschaffen in onze activiteiten. Dit geldt ook voor de inhuur van personeel. Al vaak hebben wij aangegeven dat, gezien de financiële stand van onze gemeente, er slechts 2 overzichtelijke criteria zijn waarom wij tussentijds personeel inhuren: continuïteit van het wettelijk takenpakket of garantie voor voldoende voortgang in de prioriteiten van het collegewerkprogramma. Voor kritische bevraging op ons inhuurbeleid staan wij altijd open.

De rekenkamer formuleert de volgende aanbevelingen:

1. Stel een beleidskader op voor inkopen en aanbesteden met daarin ook opgenomen de inhuur personeel van derden en pas Europese regelgeving toe en actualiseer de regelgeving. Maak gebruik van handreikingen van bijvoorbeeld BiZa en de VNG.

* vastgesteld BZW d.d. 180308

Onze reactie.

Het beschikbaar hebben van een beleidskader voor inkopen en aanbesteden is een wens die langer leeft. Onder aansturing van de controller is begin dit jaar gestart met het opstellen van dit kader. Uiteraard zijn er geldende onderdelen van een dergelijk kader voor handen, zoals de Verordening over inkoop en aanbesteding en de mandaatregeling voor opdrachtverleningen.

De aanbevelingen van de rekenkamercommissie zal de controller bij zijn werkzaamheden betrekken.

Met de gemeenten Ridderkerk en Barendrecht zijn wij besprekingen gestart voor gezamenlijke inkoop. Dit vanuit het besef dat samenwerking de inkoopkwaliteit bevordert en tot gunstigere inkoopresultaten zal leiden.

"Gezamenlijke organisatie van de inkoop" staat als 4^e Quick-win project genoemd in het koersdocument "BAR-Goed". Het opstellen van een beleidskader volgt op de fase waarin de gemeenten het met elkaar eens worden over het beginsel van de samenwerking op dit terrein. De lopende besprekingen tussen de gemeenteraden over de algemene samenwerking met elkaar is uiteraard wel van invloed op het tempo, de richting en wijze van samenwerking, ook ten aanzien van dit onderwerp.

2. Maak kortingsafspraken met de andere grootleveranciers (TMOP) of realiseer deze door het doorlopen van een nieuw Europees aanbestedingsproces.

Onze reactie:

Deze aanbeveling wordt onderzocht op haalbaarheid. In elk geval wordt deze aanbeveling als doel betrokken bij de samenwerkingsbesprekingen "gezamenlijke inkoop" in BAR-verband.

3. Evalueer de kwaliteit van de inhuur en neem dit op in het P&O dossier.

Onze reactie:

Deze aanbeveling nemen wij over.

4. Neem bij vernieuwing van het inkoop,- en aanbestedingsbeleid de dossiervorming mee voor structurele uitbesteding van taken.

Onze reactie:

De dossiervorming voor inhuur van derden is goed op orde. Dossiervorming van uitbesteding vraagt om verbetering. Deze aanbeveling nemen wij over en betrekken wij bij het digitaliseringsproces (DMS Verseon) dat nu loopt.

5. Neem om misverstanden te voorkomen een aparte paragraaf op in het jaarverslag om kosten van inhuur derden apart zichtbaar te maken.

Onze reactie:

In iedere Tussenrapportage nemen wij in de paragraaf 3.3. "Bedrijfsvoering" een overzicht op van inhuur van derden ten laste van het knelpuntenbudget. In termen van de rekenkamercommissie gesproken beslaat dit "de ene invalshoek, dat van bureaus tijdelijk extra personele capaciteit wordt betrokken voor het opvangen van vacatures, extra deskundigheid en ziekte".

Hierbij hebben wij slechts 2 criteria: borgen van de voortgang van wettelijk verplichte taken of voortgang prioriteiten collegewerkprogramma.

Om dit overzicht te verbreden naar "de andere invalshoek" van de rekenkamercommissie ("werk geheel aan derden uitbesteden") zal de financiële administratie aangepast moeten worden. Overigens liggen aan dit soort structurele uitbestedingen veelal raadsbesluiten ten grondslag, zoals ten aanzien van het onderhoud van de buitenruimte en het beheer van het zwembad het geval is.

Wij zullen de gevolgen van de noodzakelijke aanpassing van de administratie op een rijtje zetten. Wanneer hiermee veel arbeid mee gemoeid is zullen wij de raad er nader over informeren.

6. Schaalvergroting en synergievoordelen door BAR samenwerking

Er wordt op bestuurlijk en ambtelijk niveau juist al ingestoken op schaalvergroting vanwege het borgen van de kwaliteit van dienstverlening aan de inwoners en het realiseren van een nog efficiëntere organisatie. Onder onderdeel 1 hebben wij de context van de samenwerking geschetst.

4. Conclusie

De rekenkamercommissie kan de gestelde onderzoeksvraag niet met een volmondig ja beantwoorden, zie ook de aanbevelingen.

Wij menen dat wij verantwoord, transparant en -waar kan en nodig- ook praktisch omgaan met de inhuurmogelijkheden.

Het onderzoek in het kader van 213a Gemeentewet naar inkoop en aanbesteding wordt door de controller voortgezet. De aanbevelingen worden hierbij betrokken.

Het college van Albrandswaard,
12 augustus 2008

Nawoord

In zijn reactie op dit onderzoeksrapport geeft het College van B&W aan brede twijfels in de raad, dat er mogelijk bij de gemeente Albrandswaard een makkelijk gebruik wordt gemaakt van de inzet van uitzendkrachten en ingehuurd personeel, niet te herkennen. De RKC acht het haar taak, als bij de opstelling van het onderzoeksprogramma toch opmerkingen over een onderwerp worden opgevangen, om door middel van onderzoek de geluiden te bevestigen of te ontzenuwen. In dit korte onderzoek is de rekenkamercommissie niet op onaangename verrassingen gestuit. Er is vastgesteld dat aan de inhuur van derden onderbouwde (management)besluiten ten grondslag liggen.

In de reactie van het College op de aanbevelingen wordt toegezegd dat de aangegeven verbetermogelijkheden op het gebied van het ontwikkelen van een beleidskader voor inkopen en aanbesteden en de actualisering van de bestaande Verordening en Mandaatregeling in het traject van het door de gemeente ingezette GW art. 213a onderzoek zullen worden meegenomen.

Bij de ontwikkeling van het samenwerkingstraject met de BAR-gemeenten zullen de aanbevelingen worden betrokken betreffende de modernisering van het inhuur- en inkoopbeleid en het behalen van kostenvoordeel door schaalvergroting.

De aanbevelingen betreffende de verbetering van de dossiervorming bij uitbesteding en de evaluatie van de kwaliteit van inhuur worden direct overgenomen.

De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad aan het College voor te stellen om de rapportage die voortvloeit uit het art. 213a-onderzoek in combinatie met het rapport van de RKC te behandelen. De planning is dat het 213a onderzoek in het 3^e kwartaal 2008 is afgerond. Daarbij kan dan worden vastgesteld of de uitwerking van de gedane RKC-aanbevelingen en verbeteringen in het nieuwe beleid in voldoende mate zijn verankerd. De verbetering van de informatieverstrekking aan de raad over het kostenverloop van de uitbesteding aan derden kan eveneens bij deze behandeling worden betrokken.