

# **WAT HAAL JE ME NOU IN HUIS?**

**EEN ONDERZOEK NAAR INHUUR  
DERDEN IN DE GEMEENTE RAALTE**

**DE REKENKAMER RAALTE**

**APRIL 2008**







## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding tot het onderzoek	5
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Aanpak en leeswijzer	6
<b>2</b>	<b>Doelmatigheid</b>	<b>7</b>
2.1	Algemeen	7
2.2	Strategische inkoop – Missie, visie en wijze van inkoop	8
2.3	Strategische inkoop – Inkoop- en aanbestedingsbeleid	8
2.4	Strategische inkoop – Inkoopdoelstellingen	8
2.5	Strategische Inkoop – Plannen, budgetteren en monitoren	8
2.6	Strategische inkoop – Leveranciersmanagement	10
2.7	Tactische inkoop – Specificatie behoefte	10
2.8	Tactische inkoop – Leveranciersselectie	11
2.9	Tactische inkoop – (EU)-aanbesteden	11
2.10	Tactische inkoop – Contracteren	12
2.11	Tactische inkoop – Evaluatie en beheer	12
2.12	Operationele inkoop – Opstellen en autoriseren inhuuraanvraag	12
	– Plaatsen en opvolgen inhuur opdracht	
2.13	Logistieke afhandeling	12
2.14	Operationele inkoop – Factuur afhandeling	13
2.15	Huidige status 'inhuur derden' bij de gemeente Raalte	13
<b>3</b>	<b>Doeltreffendheid</b>	<b>17</b>
<b>4</b>	<b>Conclusies en verbeterpunten</b>	<b>21</b>
<b>BIJLAGEN</b>		
	<b>Gehanteerde normenkader</b>	<b>23</b>
<b>5</b>	<b>Bestuurlijke reactie</b>	<b>29</b>
<b>6</b>	<b>Nawoord Rekenkamer Raalte</b>	<b>31</b>







## INLEIDING

### 1.1 AANLEIDING TOT HET ONDERZOEK

In december 2007 is het onderzoek gestart naar “inhuur derden”. Aanleiding zijn de meerdere malen genoemde opmerkingen door meerdere raadsleden of de kosten die de gemeente Raalte (hierna: de gemeente) maakt onder deze noemer terecht worden gemaakt of dat met de nodige inspanning, met behoud van voldoende kwaliteit, aanzienlijk op deze kosten kan worden bezuinigd.

### 1.2 ONDERZOEKSVRAGEN

De centrale vraag in het onderzoek is:

***Is het beleid ‘inhuur derden’ bij de gemeente gericht op doelmatigheid en doeltreffendheid en welke werkwijze wordt daarbij gevolgd?***

Deze centrale vraagstelling wordt uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- Is er een beleid op basis waarvan men tot inhuur kan overgaan?
- Heeft elk geval van inhuur een expliciete beslissing? (motivatie-doel-kosten-opzet-toetsing aan beleid)
- Gaat de opdrachtformulering gepaard met kwaliteitseisen?
- Is er sprake van voortgangscontrole en kostenbewaking?
- Is er inzicht in resultaten en kosten?
- In hoeverre is er sprake van evaluaties m.b.t. proces en kwaliteit, bruikbaarheid en kennisoverdracht en gevolgen voor het beleid?

Het onderzoek richt zich bij aanvang op een brede definitie van “inhuur derden”. Binnen de gemeente is echter geen éénduidige definitie van het begrip inhuur derden. Een aantal voorbeelden van de definities die in de interviews werden gegeven zijn:

- Extern personeel plus adviseurs.
- Betrekken van arbeidskrachten van derden waarbij de gemeente zelf de regie heeft over deze medewerkers. Er wordt geen ‘resultaat ingekocht’. Bij dat laatste kan men spreken van uitbesteden. Weer een stap verder gaat het verzelfstandigen of afstoten van taken.
- Alle inhuur van externen. Zowel bedrijven als personeel.
- Capaciteit in huis halen en uitbesteden arbeid aan bijvoorbeeld ingenieursbureaus.

Omdat een duidelijke definitie van het begrip ‘inhuur derden’ binnen de gemeente ontbreekt, is dit onderzoek gebaseerd op die ECL-codes die in de financiële administratie van de gemeente worden aangemerkt als posten verband houdend met ‘inhuur derden’. In de navolgende tabel (tabel 1) zijn deze ECL-codes met omschrijving weergegeven:

ECL-code	Omschrijving
30002U <sup>1</sup>	Inlenen personeel uitzendbureau
30003U <sup>1</sup>	Inlenen personeel extern bureau
30004U	Inlenen personeel werkvoorzieningschap
30005U	Inlenen personeel Cirkelpool
30006U	Inlenen personeel overige
30007U	Vervang detachering

Tabel 1

Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2005 en 2006 echter, in 2007 en 2008 doorgevoerde of gestarte verbeteringen worden meegewogen in de beoordelingen.

### 1.3 AANPAK EN LEESWIJZER

Het onderzoek dat aan dit rapport ten grondslag ligt heeft enerzijds plaatsgevonden door het onderzoeken en bekijken van gemeentelijke documenten/bewijsstukken en anderzijds door het houden van een vijftal interviews. Daarnaast is via de financiële administratie inzicht verkregen in de inkoopvolumes ‘inhuur derden’ aan de hand van de in tabel 1 genoemde ECL-codes.

In hoofdstuk 2 (doelmatigheid) is het gemeentebrede inkoopproces met betrekking tot ‘inhuur derden’ getoetst aan de inkoopdriehoek. Dit betreft een kwalitatieve analyse op basis van de interviews en aangeleverde bewijsstukken.

De volgende medewerkers zijn geïnterviewd:

- De heer D. Bolt
- De heer J. Prummel
- De heer H. Hutten
- De heren D. Snoeijers, A. Nijman en J. Strijtveen
- De heer M. Rademaker en mevrouw J. Lozeman

In hoofdstuk 3 (doeltreffendheid) wordt ingegaan op het inkoopvolume ‘inhuur derden’ van de gemeente. Dit betreft een kwantitatieve analyse, gebaseerd op de facturen van de jaren 2005 en 2006.

In hoofdstuk 4 zijn de conclusies en verbeterpunten opgenomen.

In het onderzoek is niet geanalyseerd of er bij “inhuur derden” voor het opvangen van piekbelastingen, ook daadwerkelijk sprake was van een piek in de uit te voeren werkzaamheden.

# 2

## 2. DOELMATIGHEID

### 2.1 ALGEMEEN

In een doelmatig inkoopproces zijn de inkoopstrategie, het inkoopbeleid en de inkoopdoelstellingen afgestemd op de gemeentelijke strategie. Om het inkoop- en aanbestedingsproces van de gemeente met betrekking tot 'inhuur derden' te toetsen, is het inkoopproces beoordeeld aan de hand van de verschillende onderdelen van de inkoopdriehoek (figuur 1). De volgende deelprocessen spelen hierin een rol:



Figuur 1: De inkoopdriehoek

## **2.2 STRATEGISCHE INKOOP – MISSIE, VISIE EN WIJZE VAN INKOOP**

De inkoopfunctie bij de gemeente is georganiseerd volgens het gecoördineerde inkoopmodel. De inkoopcoördinator heeft een adviserende rol richting de afdelingen en is verantwoordelijk voor kaderstelling, advisering, en informatievoorziening op het gebied van inkopen en aanbesteden. De feitelijke inkoop valt, conform het principe van integraal management, onder verantwoordelijkheid van de verschillende afdelingen. De afdelingen kunnen de inkoopcoördinator (afhankelijk van de beschikbare kennis en capaciteit van de afdeling) vragen als projectleider op te treden in (complexere) inkooptrajecten.

## **2.3 STRATEGISCHE INKOOP – INKOOP- EN AANBESTEDINGSBELEID**

In afwachting van het nieuwe inkoopbeleid werd tot op heden gewerkt met het door het College vastgestelde beleid voor werken en aan werken gerelateerde diensten. Daarnaast was de budgethoudersregeling van toepassing. In de budgethoudersregeling is vastgesteld dat bij inkopen > € 12.000 minimaal 2 offertes opgevraagd moeten worden (artikel 4 lid c.). Op deze bepaling kan een uitzondering worden gemaakt bij werkzaamheden met een bijzonder of spoedeisend karakter, dit ter beoordeling van de verantwoordelijke budgethouder.

In het inkoopbeleid dat op 24 januari 2008 vastgesteld is, is opgenomen dat bij Europese aanbestedingen de inkoopcoördinator verplicht geconsulteerd moet worden. Vanaf € 25.000 dient minimaal een meervoudig onderhandse procedure gevolgd te worden. Het draagvlak voor de inkoopcoördinator is (naar eigen zeggen van de coördinator) goed te noemen.

## **2.4 STRATEGISCHE INKOOP – INKOOPDOELSTELLINGEN**

Er zijn in het algemeen geen specifieke inkoopdoelstellingen voor 'inhuur derden' geformuleerd. Als doelstelling zou aangemerkt kunnen worden dat de werkelijke uitgaven voor 'inhuur derden' binnen budget moeten blijven. Over de jaren 2005 en 2006 is deze doelstelling gerealiseerd (zie tabel 2 en 3 in § 2.5).

In de Europese aanbesteding 'inhuur extern personeel' van maart 2005 worden de volgende doelstellingen genoemd:

- Het contracteren van een beperkt aantal dienstverleners voor alle in de aanbesteding opgenomen vakgebieden en opleidingsniveaus.
- Het reduceren van de tarieven die worden betaald voor inhuur van flexwerkers.
- Het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening en van de flexwerkers.
- Het verhogen van de efficiency van de interne processen voor flexwerkers.

## **2.5 STRATEGISCHE INKOOP – PLANNEN, BUDGETTEREN EN MONITOREN**

Vanaf 2003/2004 heeft de gemeente als doel de interne controle te verbeteren om zelfcontrolerend te worden. Daarvoor werd dit vooral gecontroleerd door de accountant omdat de interne controle toen nog in ontwikkeling was. Vanaf november 2006 is er een inhaalslag op de interne controle gemaakt,



onder andere ook op de processen inkoop en liquide middelen. In 2007 is verdere kwaliteitsverbetering en borging van de interne controle doorgevoerd. Omdat het inkoopproces en het proces liquide middelen elkaar voor een belangrijk deel overlappen zijn deze processen samengevoegd.

Binnen de gemeente zijn op centraal niveau 6 financieel consultants en 5 personeelsconsultanten werkzaam. Elke afdeling heeft een 'eigen' financieel consultant en een 'eigen' personeel consultant. Eén van de financieel consultants bewaakt overkoepelend de personeelsformatie.

Indien een budgethouder wil schuiven tussen budgetten binnen de eigen afdeling dient hiervoor het substitutieformulier gebruikt te worden. Indien er sprake is van het overhevelen van budgetten over de grenzen van afdelingen heen, moet het substitutieformulier voor akkoord worden getekend door het College. Heeft het substitutieformulier betrekking op vrijgevallen vacaturegelden, dient eerst afstemming met de financieel consultant plaats te vinden en vervolgens moet de aanvraag akkoord bevonden worden door het Hoofd F&P en eventueel het College.

De financieel consultants hebben geen vastgestelde criteria op basis waarvan aanvragen om vrijgevallen vacatureruimte over te hevelen naar een ander budget wel of niet worden goedgekeurd. Er zijn wel onderlinge mondelinge afspraken hoe om te gaan met vacatureruimte. Consistentie wordt dus bewaakt door deze financiële consultants, maar is niet formeel geborgd door middel van vooraf geformuleerde criteria. Complexe aanvragen worden in het wekelijkse overleg tussen de financieel consultants afgestemd. In deze toetsing worden de mandaatregeling, budgetregeling en het begrotingsresultaat meegewogen.

De uitgaven 'inhuur derden' worden gemonitord door de werkelijke uitgaven te vergelijken met de begroting. Uit onderstaande tabellen (tabel 2 en 3) blijkt dat er in de jaren 2005 en 2006 sprake was van een overschot op de begroting van 'inhuur derden'.

#### Dienstjaar 2005

ECL-code	Omschrijving	Begroting	Werkelijk	Saldo
30002U*	Inlenen personeel uitzendbureau	201.397	199.498	1.899
30003U*	Inlenen personeel extern bureau	1.505.169	1.423.086	82.083
30004U	Inlenen personeel werkvoorzieningschap	25.411	24.717	695
30005U	Inlenen personeel Cirkelpool	9.500	1.503	7.997
30006U	Inlenen personeel overige	895.628	914.866	-19.238**
30007U	Vervang detachering	19.000	0	19.000
<b>TOTAAL</b>		<b>2.656.105</b>	<b>2.563.669</b>	<b>92.436</b>

Tabel 2

## Dienstjaar 2006

ECL-code	Omschrijving	Begroting	Werkelijk	Saldo
30002U*	Inlenen personeel uitzendbureau	207.016	281.203	-74.187
30003U*	Inlenen personeel extern bureau	2.259.733	2.147.626	112.107
30004U	Inlenen personeel werkvoorzieningschap	13.124	18.659	-5.535**
30005U	Inlenen personeel Cirkelpool	0	0	0
30006U	Inlenen personeel overige	899.912	916.083	-16.171**
30007U	Vervang detachering	-1.020	0	-1.020**
<b>TOTAAL</b>		<b>3.378.765</b>	<b>3.363.571</b>	<b>15.194</b>

Tabel 3

\* Met ingang van 2007 zijn de ECL-codes 30002U en 30003U samengevoegd omdat het in de praktijk moeilijk blijkt te zijn een duidelijk onderscheid tussen de inhoud van beide codes te maken.

\*\* Voor deze bedragen zijn geen substitutieformulieren ingevuld omdat dit een verzamelpost is van kleine bedragen op een groot aantal over de organisatie verspreide kostenplaatsen.

## 2.6 STRATEGISCHE INKOOP – LEVERANCIERSMANAGEMENT

De prestaties van (strategische) leveranciers van 'inhuur derden' worden niet systematisch beoordeeld. Wel wordt vaak geëvalueerd met de leverancier, zowel regulier als naar aanleiding van ontstane problemen. Voorbeeld van het laatst genoemde punt zijn de gesprekken die hebben plaats gevonden met Yacht. Yacht was één van de geselecteerde partijen in de Europese aanbesteding 'inhuur extern personeel' (maart 2005) maar kon de contractuele verplichtingen met grote regelmaat niet nakomen. Na diverse gesprekken is besloten de raamovereenkomst op te zeggen.

## 2.7 TACTISCHE INKOOP – SPECIFICATIE BEHOEFTE

Als er behoefte ontstaat aan extra personele capaciteit (kwalitatief en/of kwantitatief) wordt in eerste instantie een afweging gemaakt tussen inhuren of werven. Deze afweging wordt in de praktijk bemoeilijkt door de heersende krapte op de arbeidsmarkt. Sommige functies (bijv. projectleider werken) worden/werden ingevuld door externe inhuur omdat de werving van eigen mensen niet tot het gewenste resultaat heeft geleid.

Andere afwegingen in dit proces zijn onder andere:

- Is er sprake van opvang van piekbelasting of is de taak structureel van aard?
- Is een specialisme beschikbaar binnen de gemeente en zo nee, op welke wijze kan de kennis van de extern ingehuurd worden overgedragen aan de medewerkers van de gemeente (leereffect)?

De inhoudelijke behoefte (bijv. kwaliteiten in te huren derde en prijs per uur) wordt in een groot aantal gevallen geformuleerd in aanbestedingsdocumenten of offerteaanvragen in de vorm van eisen en wensen.

## 2.8 TACTISCHE INKOOP – LEVERANCIERSSELECTIE

Door krapte op de arbeidsmarkt is in enkele voorkomende gevallen één op één gegund. Dit was voornamelijk aan de orde indien de prijs/kwaliteit verhouding hiertoe aanleiding gaf of indien er sprake was van een vervolgoopdracht waarbij de door de derde reeds opgedane kennis behouden bleef voor de vervolgoopdracht.

De raamovereenkomsten met de leveranciers, zoals geselecteerd door middel van de Europese aanbesteding 'inhuur van personeel', bevatten een clausule non-exclusiviteit. Dit betekent dat indien de geselecteerde partijen geen geschikte kandidaat kunnen leveren, de gemeente vrij is om van andere leveranciers kandidaten in te huren. Op basis van kennis van de markt bij medewerkers van de gemeente worden in dit geval 1 of meerdere partijen gevraagd kandidaten voor te stellen.

## 2.9 TACTISCHE INKOOP – (EU)-AANBESTEDEN

Tot begin 2008 was er uitsluitend inkoopbeleid vastgesteld voor werken en aan werk gerelateerde diensten. In de budgethoudersregeling was daarnaast opgenomen dat voor bedragen > € 12.000 minimaal 2 offertes opgevraagd moeten worden. Controle op naleving van dit drempelbedrag geschiedt via de accountantscontrole. In de laatste jaarrekeningen zijn geen afwijkingen op dit punt gerapporteerd. In het op 24 januari 2008 vastgestelde inkoopbeleid zijn duidelijke drempelbedragen met bijbehorende procedures vastgelegd. Dit niet alleen voor werken maar ook voor leveringen en diensten.

Tevens is in het nieuwe beleid vastgelegd dat bij Europese aanbestedingen de inkoopcoördinator verplicht geconsulteerd moet worden.

Via TED en de aanbestedingskalender zijn (tot en met 2006 de volgende 2 aanbestedingen met betrekking tot inhuur van personeel gevonden:

Via TED (Tenders Electronic Daily) en aanbestedingskalender zijn de Europese aanbestedingen 'Beheersdiensten i.v.m. computers' en 'Plaatsing van personeel (percelen ruimte, staf, sociaal en uitzendkrachten, in DOORH-verband) gevonden. Laatst genoemde is nationaal gepubliceerd via [www.aanbestedingskalender.nl](http://www.aanbestedingskalender.nl) en een advertentie in Binnenlands Bestuur. De gunning is Europees gepubliceerd. Omdat plaatsing van personeel een zogenaamde 2B dienst is deze wijze van publicatie rechtmatig.

Grotere meervoudige aanbestedingen worden ook op de eigen site van de gemeente gepubliceerd.

De laatste financiële analyse van inkoopstromen is uitgevoerd over het jaar 2003. Van 2004 t/m 2007 moet deze nog gemaakt worden. Het risico bestaat dat volumes over de afdelingen heen oneigenlijk worden opgeknipt. Dit risico is echter beperkt omdat volgens de gemeente de accountant in het kader van de rechtmatigheidsverklaring hierop toetst.

## **2.10 TACTISCHE INKOOP – CONTRACTEREN**

De gemeente beschikt over eigen inkoopvoorwaarden. Uitgangspunt is dat deze altijd van toepassing worden verklaard. In een beperkt aantal gevallen wordt een overeenkomst gesloten op leveranciersvoorwaarden. Voordat de gemeente voorwaarden van een leverancier accepteert, worden deze eerst getoetst door de inkoopcoördinator. De leveranciersvoorwaarden worden alleen van toepassing verklaard als deze in belangrijke mate overeenkomen met de inkoopvoorwaarden van de gemeente.

## **2.11 TACTISCHE INKOOP – EVALUATIE EN BEHEER**

Het contractbeheer moet organisatiebreed nog opgezet gaan worden. Uitgangspunt is dat de afdelingen gegevens aanleveren bij de inkoopcoördinator. De inkoopcoördinator zorgt centraal voor het beheer van de contracten. Voor het segment 'inhuur derden' worden de contracten die zijn afgesloten door middel van een Europese aanbesteding wel actief beheerd.

## **2.12 OPERATIONELE INKOOP – OPSTELLEN EN AUTORISEREN INHUURAANVRAAG + PLAATSEN EN OPVOLGEN INHUUR OPDRACHT**

Een budgethouder mag binnen zijn/haar budget zelfstandig derden inhuren. Inhuren via de raamovereenkomsten zoals afgesloten in de aanbestedingsprocedure 'Plaatsing van personeel' moet altijd verlopen via het hoofd Financiën en Personeel.

## **2.13 LOGISTIEKE AFHANDELING**

Binnen de gemeente wordt gewerkt met tijdverantwoording. Deze bestaat uit een aanwezigheidsregistratie (klokstelsel) en een urenverantwoording. De wijze waarop een medewerker of een ingehuurde derde tijd moet schrijven is vastgelegd in het document 'Tijdverantwoording'. Dit document is voor het laatst bijgesteld in januari 2007. Elke maandagmorgen ontvangen de medewerkers een uitdraai van de aanwezigheidsregistratie. Via een module binnen het financiële systeem moet de geregistreerde aanwezigheid vervolgens verantwoord worden. De afdelingsecretaresses controleren of de urenverantwoording ingevuld is en of deze juist is (bijv. verlof-en ziektedagen). De kosten worden via de tijdverantwoording doorbelast naar de verschillende afdelingen/kostenplaatsen.

Kosten van ingehuurde projectleiders en projectmedewerkers worden geboekt op ECL 30003 en daarna doorbelast naar de projecten. Kosten voor bijvoorbeeld ingenieursdiensten (afgebakend project) worden rechtstreeks op het betreffende project geboekt.

De hierboven beschreven wijze van tijdverantwoording geldt in principe ook voor alle ingehuurde derden. Uitgezonderd zijn derden die aan een afgebakend project werken.

## **2.14 OPERATIONELE INKOOP – FACTUUR AFHANDELING**

Facturen worden ingeboekt op de financiële administratie en vervolgens doorgestuurd naar de verantwoordelijke budgethouder(s). De budgethouder beoordeelt aan de hand van de aanwezigheidsregistratie en de urenverantwoording of het gefactureerde aantal uren en de prijzen akkoord zijn. Na goedkeuring door de budgethouder wordt de factuur betaald.

De gemeente beschikt nog niet over een gedigitaliseerd systeem waarin alle facturen worden vastgelegd. Begin 2008 wordt een start gemaakt met het scannen van de facturen.

Er vindt geen controle plaats door de inkoopcoördinator op het aanmaken van nieuwe crediteurnummers voor nog niet in de administratie voorkomen crediteuren. Ook niet in segmenten waarvoor een (raam) overeenkomst is afgesloten. Budgethouders kunnen dus op eigen initiatief nieuwe crediteurnummers aan laten maken en facturen van deze, voor de gemeente nieuwe leveranciers, (laten) betalen.

## **2.15 HUIDIGE STATUS ‘INHUUR DERDEN’ BIJ DE GEMEENTE RAALTE**

Per onderdeel van de inkoopdriehoek zal op basis van de bevindingen zoals beschreven in paragraaf 2.2 tot en met 2.14 een oordeel over de huidige status van ‘inhuur derden’ binnen de gemeente worden gegeven. Op de volgende bladzijden (figuur 2) worden de volgende scores gebruikt:

- Onvoldoende georganiseerd: er is weinig of niets georganiseerd.
- Redelijk georganiseerd: een aantal facetten is goed georganiseerd maar een aantal facetten moet nog worden opgestart of verder worden ontwikkeld.
- Goed georganiseerd: organisatie is voor het overgrote deel in orde. Hier en daar nog een klein punt van aandacht.
- Combinaties onvoldoende-redelijk en redelijk-goed.

Het gehanteerde normenkader vindt u in bijlage 1 van dit rapport.

NIVEAU VAN INKOOP	Specificatie behoefte	Mate waarin georganiseerd	Toelichting
STRATEGISCH	Missie, visie en wijze van inkoop	Goed	Er is gekozen voor gecoördineerde inkoop. Draagvlak hiervoor is goed. In het nieuwe inkoopbeleid (begin 2008) wordt verplichte consultatie van inkoopcoördinator bij Europese aanbestedingen opgenomen.
	Inkoop- en aanbestedingsbeleid	Redelijk	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is gedateerd en alleen vastgesteld voor werken en aan werken gerelateerde diensten. In de budgethoudersregeling is opgenomen dat bij inkopen > € 12.000 minimaal 2 offertes opgevraagd moeten worden. Op 24 januari 2008 is het nieuwe inkoopbeleid van de gemeente vastgesteld. Er mag vanuit gegaan worden dat de score op dit onderdeel na implementatie 'goed' zal worden.
	Inkoopdoelstellingen	Redelijk	Er zijn in het algemeen geen specifieke inkoopdoelstellingen met betrekking tot inhuur derden geformuleerd anders dan dat de werkelijk inhuur binnen budget moet blijven. In de Europese aanbesteding 'inhuur extern personeel' (maart 2005) zijn specifieke inkoopdoelstellingen opgenomen.
	Plannen, budgetteren en monitoren	Goed	Het proces van planning, budgettering en monitoren is goed geborgd. O.a. door de rol van de financiële consultants en personeelsconsultanten.
	Leveranciersmanagement	Redelijk	Leveranciers worden niet systematisch beoordeeld op de geleverde prestaties. Wel wordt vaak met een leverancier geëvalueerd, zowel regulier als naar aanleiding van ontstane problemen.

Figuur 2: Overzicht huidige status inkoopfunctie

NIVEAU VAN INKOOP	Specificatie behoefte	Mate waarin georganiseerd		Toelichting
TACTISCH	Specificatie behoefte	Goed		Er worden duidelijke afwegingen gemaakt. In Europese aanbestedingsprocedures zijn duidelijke eisen en wensen geformuleerd.
	Leveranciersselectie	Goed		Geborgd door Europese aanbesteding of het opvragen van meerdere offertes.
	(EU) aanbesteden	Redelijk	Goed	Beperkt risico van onrechtmatigheid inkopen door het ontbreken van een recente analyse van de uitgaven. Risico oneigenlijk opknippen van volumes of verlengen van lopende opdrachten.
	Contracteren	Goed		Op contracten zijn in principe altijd de eigen inkoopvoorwaarden van de gemeente van toepassing. Leveranciersvoorwaarden worden alleen geaccepteerd na toetsing door de inkoopcoördinator.
	Evaluatie en beheer	Onvoldoende	Redelijk	De Europees aanbestede contracten worden goed beheerd. Er is echter geen sprake van structureel organisatiebreed contractbeheer en daarmee ook niet voor het gehele segment inhuur derden.
OPERATIONEEL	Opstellen en autoriseren inhuuraanvraag + Plaatsen en opvolgen inhuur-opdracht	Goed		Budgethouders mogen binnen budget derden inhuren. Inhuren via raamovereenkomst vanuit EU aanbesteding dient altijd te lopen via het hoofd Financiën en Personeel
	Logistieke afhandeling	Goed		Ingehuurde derden moeten gewerkte uren registreren en verantwoorden via een module in het financiële systeem.
	Factuurafhandeling	Redelijk	Goed	Facturen worden getoetst aan de gemaakte inkoopafspraken, de aanwezigheidsregistratie en de urenverantwoording. De factuurverwerking is niet gedigitaliseerd.







## DOELTREFFENDHEID

Om inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid van het inkoopproces met betrekking tot 'inhuur derden' is een nadere analyse gemaakt van de drie ECL-codes met het grootste volume in het jaar 2006. Deze 3 ECL-codes vertegenwoordigen 99% van het totale volume 'inhuur derden'.

ECL-code 30002U Inlenen personeel uitzendbureau			
Leverancier	Bedrag 2006	Aard leverancier	Gevolgde inkoop-procedure
Content	121.756	Uitzend/detachering/ interim management	Europese aanbesteding
Yacht Technology	71.008	Uitzend/detachering/ interim management	Europese aanbesteding
Prima Donna PR	53.872	Communicatie	Verlenging contract medewerker gestart onder overeenkomst Yacht. Daarna overgestapt naar Prima Donna.
<b>TOTAAL</b>	<b>246.636</b>		
Percentage dekking van totaal €281.203		88%	
Bedrag dekking door Europese aanbesteding	246.636		
Percentage dekking Europese aanbesteding van totaal €281.203		88%	

Tabel 4

Naast de, door middel van een Europese aanbesteding geselecteerde leveranciers wordt onder ECL-code 30002U bij 5 andere leveranciers diensten afgenomen. De bij deze leveranciers ondergebrachte volumes zijn echter beperkt (< €32.500).

ECL-code 3003U Inlenen personeel extern bureau			
Leverancier	Bedrag	Aard leverancier	Gevolgde inkoop-procedure
Advies en detachering ROMTE	66.393	Detachering/interim management/advies	4 personen ingehuurd door afd. REO. ten tijde van voorbereiding of implementatie aanbesteding 'inhuur extern personeel'.
Content	73.894	Uitzend/detachering/interim management	EU aanbesteding
BVA Verkeersadviezen	74.888	Verkeersadviezen/detacheren verkeerskundigen	Yacht geen geschikte kandidaat. Daarna één-op-één gegund.
Lysias Interim management	97.155	Interim management/advies	Tijdelijke medewerker na vertrek vorige. Aanbieding Lysias goedkoper dan voorganger (BMC).
K+V Interim management	104.769	Detachering/interim management/advies	Gekozen op basis van CV medewerker.
Bestuur & management consultants	113.756	Advies en interim management	Voortzetting inhuur vanaf 2005, betreft combinatie van meerdere projecten.
Tempo-Team Professionals	117.744*	Uitzend/detachering/interim management / advies	Geen gegevens beschikbaar (wel contracten maar geen procedure).
Sargas Sociale Zekerheid	129.424	Detachering/interim management/advies	EU aanbesteding
Sociaal.nl	134.332	Schuldhelpverlening	Europese aanbesteding Onderdeel van Sargas (mantelovereenkomst)
Getronics System Integration	134.728	ICT beheer	EU aanbesteding
DHV Oost Nederland	135.438	Advies- en ingenieursbureau	Verlenging contract vanaf 2004 + Yacht geen geschikte kandidaat. 6 offertes aangevraagd bij andere leveranciers.
Getronics Nederland	263.343	ICT beheer	EU aanbesteding
Yacht Technology	312.629	Uitzend/detachering/interim management	EU aanbesteding
<b>TOTAAL</b>	<b>1.758.493</b>		
Percentage dekking van totaal €2.147.626		82%	
Bedrag dekking door Europese aanbesteding	1.048.350		
Percentage dekking Europese aanbesteding van totaal €2.147.626		49%	

Tabel 5

\* Dit bedrag is in 2007 teruggelopen tot 42.194 (inhuur consultant afdeling sociale zaken).

Naast het bedrag dat wordt afgedekt door een Europese aanbesteding (€ 1.048.350) is een bedrag van € 232.593 (11% van totaal) in concurrentie gezet door middel van een onderhandse procedure met minimaal 2 offertes. Het betreft trajecten waarvoor in eerste instantie getracht is in te huren via de raamovereenkomst met Yacht. Omdat deze leverancier geen geschikte kandidaten kon aanbieden zijn bij andere aanbieders offertes opgevraagd. In totaal is dus in 49% + 11% = 60% van het totale volume sprake geweest van concurrentie.

Naast de in bovenstaande tabel (tabel 5) genoemde leveranciers wordt onder ECL-code 30003U bij 25 andere leveranciers diensten afgenomen. Het individuele totale jaarvolume van deze leveranciers is kleiner dan € 50.000.

<b>ECL-code 30006U Inlenen personeel overige</b>			
<b>Leverancier</b>		<b>Aard leverancier</b>	<b>Gevolgde inkoop-procedure</b>
ISS Landscaping Services	109.625	Integraal beheer van buitenruimten	Voor 2006 één-op-één verlengd na opvragen offertes. In 2006 is gestart met een Europese aanbesteding. Contract m.i.v. 2007 met 2 leveranciers voor 2 percelen. Perceel 1 (± 70% van oppervlakte) is voorbehouden aan WSW-bedrijven.
Sallcon	632.025	Werkgelegenheid en arbeidsreïntegratie	
Wim Binnenpoorte	16.121	Hoveniersbedrijf	
WEZO	15.362	Werkgelegenheid en arbeidsreïntegratie	
<b>TOTAAL</b>	<b>773.133</b>		
<b>Percentage dekking van totaal €916.083</b>	<b>84%</b>		

Tabel 6

Naast de in bovenstaande tabel (tabel 6) genoemde leveranciers wordt onder ECL-code 30006U bij 10 andere leveranciers diensten afgenomen. Het totale individuele jaarvolume van deze leveranciers is kleiner dan € 40.000.

<b>Totaal overzicht</b>				
<b>ECL-code</b>	<b>Omschrijving</b>	<b>Totaal bedrag</b>	<b>Minimaal bedrag in concurrentie</b>	<b>Minimaal percentage in concurrentie</b>
30002U	Inlenen personeel uitzendbureau	281.203	246.636	80%
30003U	Inlenen personeel extern bureau	2.147.626	1.280.943	60%
30006U	Inlenen personeel overige	916.083	773.133	84%
<b>TOTAAL</b>		<b>3.344.912</b>	<b>2.300.712</b>	<b>69%</b>

Tabel 7

Van het totale bedrag 'inhuur derden' zijnde € 3.363.571, is minimaal 69% in concurrentie op de markt gezet. Het resterende percentage bevat qua volume kleine leveranciers en leveranciers waaraan één-op-één is gegund.

Redenen om één-op-één te gunnen zijn:

- Aantal beschikbare kandidaten is beperkt door krapte op arbeidsmarkt.
- Inhuurperiode van derde is gestart voor implementatie van de raamovereenkomsten naar aanleiding van Europese aanbestedingen.
- Specifieke kwaliteiten van ingehuurde derden.



## CONCLUSIES EN VERBETERPUNTEN

Het beleid 'inhuur derden' bij de gemeente gericht op **doelmatigheid** kan worden aangemerkt als **'redelijk' tot 'goed'**. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de score dichterbij 'goed' dan bij 'redelijk' ligt.

Met ingang van 24 januari 2008 is een vernieuwd inkoopbeleid vastgesteld. Daarvoor ging men uit van de regels zoals vastgelegd in het inkoopbeleid met betrekking tot werken, aan werken gerelateerde diensten en de budgethoudersregeling.

Alvorens een budgethouder overgaat tot inhuur van derden wordt in eerste instantie een afweging gemaakt tussen inhuren of werven. Deze afweging wordt in de praktijk bemoeilijkt door de heersende krapte op de arbeidsmarkt. Sommige functies (bijv. projectleider werken) worden/werden ingevuld door externe inhuur, omdat de werving van eigen mensen niet tot het gewenste resultaat heeft geleid.

Andere afwegingen in dit proces zijn onder andere:

- Is er sprake van opvang van piekbelasting of is de taak structureel van aard?
- Is een specialisme beschikbaar binnen de gemeente en zo nee, op welke wijze kan de kennis van de extern ingehuurde worden overgedragen aan de medewerkers van de gemeente (leereffect)?

De inhoudelijke behoefte (bijv. kwaliteiten in te huren derde en prijs per uur) wordt in een groot aantal gevallen geformuleerd in aanbestedingsdocumenten of offerte aanvragen in de vorm van eisen en wensen.

Controle op de kosten vindt plaats door middel van interne controle en door de inzet van financiële consultants en personeelsconsultanten. De kosten voor inhuur derden zijn in de jaren 2005 en 2006 binnen budget gebleven.

De belangrijkste verbeterpunten met betrekking tot de doelmatigheid van het beleid zijn:

- Opzetten contractbeheer.
- Leveranciersmanagement opzetten en structureren.

Een punt van aandacht is de definitie van 'inhuur derden'. In de interviews werden veel verschillende definities gegeven van dit begrip. Een inhoudelijke analyse van de ECL-codes met betrekking tot 'inhuur derden' laat weliswaar zien dat binnen de organisatie veelal dezelfde interpretatie aan het begrip wordt gegeven, maar toch wordt aanbevolen om het begrip te definiëren. Dit voorkomt mogelijke misverstanden (bijv. bij substitutieaanvragen vanuit vacaturegelden) in de toekomst.

Het beleid 'inhuur derden' bij de gemeente kan worden aangemerkt als doeltreffend. Het realiseren van een hogere mate van doeltreffendheid wordt moeilijk bereikt door de steeds toenemende krapte op de arbeidsmarkt in de voorbije jaren en naar verwachting ook in de komende jaren.

In 2006 werd minimaal 68% van het totale inkoopvolume 'inhuur derden' in concurrentie aanbesteed. Het resterende percentage bevat qua volume kleine leveranciers en leveranciers waaraan één-op-één is gegund.

Redenen om één-op-één te gunnen zijn:

- Aantal beschikbare kandidaten is beperkt door krapte op arbeidsmarkt.
- Inhuurperiode van derde is gestart voor implementatie van de raamovereenkomsten naar aanleiding van Europese aanbestedingen.
- Specifieke kwaliteiten van ingehuurde derden.

BIJLAGEN

GEHANTEERDE NORMENKADER



## BIJLAGE 1: GEHANTEERDE NORMENKADER

De waardering van de mate waarin georganiseerd kan worden uitgedrukt in onvoldoende, redelijk of goed en in de combinaties onvoldoende-redelijk en redelijk-goed.

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd	Normenkader
Missie, visie en wijze van inkoop	Onvoldoende	De inkoopmissie en –visie zijn niet beschreven en ook nog geen punt op de agenda van het management.
	Redelijk	De inkoopmissie en –visie zijn nog niet vastgesteld maar zijn wel in ontwikkeling. Of: De inkoopmissie en –visie zijn formeel vastgesteld maar geven nog slechts beperkt richting aan de organisatie m.b.t. inkopen en aanbesteden. Of: De inkoopmissie en –visie zijn formeel vastgesteld maar dit is slechts bij een klein deel van de medewerkers bekend.
	Goed	De inkoopmissie en –visie zijn formeel vastgesteld en geven richting aan de organisatie m.b.t. tot inkopen en aanbesteden. De inkoopmissie en –visie zijn bij een groot deel van de medewerkers bekend.
Inkoop- en aanbestedingsbeleid	Onvoldoende	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is niet beschreven en ook nog geen punt op de agenda van het management.
	Redelijk	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is nog niet vastgesteld maar wel in ontwikkeling. Of: Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is formeel vastgesteld maar geeft nog slechts beperkt richting aan de organisatie m.b.t. inkopen en aanbesteden. Of: Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is formeel vastgesteld maar is slechts bij een klein deel van de medewerkers bekend.
	Goed	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is formeel vastgesteld en geeft richting aan de organisatie m.b.t. tot inkopen en aanbesteden. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is bij een groot deel van de medewerkers bekend.



Omschrijving	Mate waarin georganiseerd	Normenkader
Inkoopdoelstellingen	Onvoldoende	Er zijn geen inkoopdoelstellingen m.b.t. inhuur derden geformuleerd en dit is ook nog geen punt op de agenda van het management.
	Redelijk	Er zijn wel inkoopdoelstellingen m.b.t. inhuur derden geformuleerd maar verantwoordelijke medewerkers worden hierop niet beoordeeld. Of: Er zijn wel inkoopdoelstellingen m.b.t. inhuur derden geformuleerd maar de mate van realisatie wordt niet gemeten.
	Goed	Inkoopdoelstellingen m.b.t. inhuur derden zijn geformuleerd en maken onderdeel uit van de beoordeling van de verantwoordelijke medewerkers.
Plannen, budgetteren en monitoren	Onvoldoende	De in te huren uren worden niet gerelateerd aan budgetruimtes.
	Redelijk	De in te huren uren worden gerelateerd aan de budgetruimtes maar hierover wordt niet via een gestructureerd proces gerapporteerd. Er is wel een mandaatregeling vastgesteld maar deze wordt niet of nauwelijks gecontroleerd.
	Goed	De in te huren uren worden gerelateerd aan de budgetruimtes en maken onderdeel uit van inzetplanningen. De mandaatregeling wordt op structurele wijze en volgens een vast protocol gecontroleerd.
Leveranciers-management	Onvoldoende	Leveranciers worden niet beoordeeld op de geleverde prestaties. Incidenteel en op ad-hoc basis vinden gesprekken plaats met leveranciers maar de resultaten worden niet vastgelegd.
	Redelijk	Een beperkt aantal leveranciers wordt beoordeeld, maar beoordeling vindt niet plaats volgens een gestructureerd proces. Of: Het presteren van een groot deel van de leveranciers wordt beoordeeld maar beoordeling vindt niet plaats volgens een gestructureerd proces.
	Goed	Leveranciers worden volgens een gestructureerd proces beoordeeld. De resultaten worden volgens een standaard methodiek vastgelegd en gearchiveerd.

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd	Normenkader
Specificatie behoefte	Onvoldoende	In de specificatie van de behoefte wordt uitsluitend uitgegaan van voortzetting van de huidige situatie. Nieuwe ontwikkeling of mogelijkheden in de eigen organisatie of in de markt worden niet meegenomen.
	Redelijk	In de specificatie van de behoefte wordt vooral uitgegaan van voortzetting van de huidige situatie. Algemeen bekende marktontwikkelingen en ontwikkelingen binnen de eigen organisatie worden (in beperkte) meegenomen in de specificatie van de behoefte.
	Goed	Specificatie van de behoefte vindt plaats door een gestructureerde analyse van ontwikkelingen in de markt en binnen de eigen organisatie. Out-of-the-box denken.
Leveranciersselectie	Onvoldoende	Leverancierskeuze is niet gebaseerd op een marktonderzoek. Alleen bekende leveranciers worden uitgenodigd om offerte uit te brengen.
	Redelijk	Er worden niet alleen bekende maar ook (voor de gemeente) onbekende leveranciers uitgenodigd om offerte uit te brengen. Selectie van de leveranciers vindt echter niet plaats volgens een vast protocol.
	Goed	Leveranciers worden uitsluitend op basis van een verkenning van de markt en volgens een vast protocol uitgenodigd offerte uit te brengen.
(EU) aanbesteden	Onvoldoende	(EU) aanbesteden m.b.t. inhuur derden heeft geen aandacht. Er wordt ingekocht volgens niet-éénduidige inkoopprocedures. Geen controle op rechtmatigheid.
	Redelijk	Er zijn duidelijke drempels en procedures voor aanbesteden m.b.t. inhuur derden maar procedures worden niet of nauwelijks gecontroleerd en geëvalueerd.
	Goed	Er zijn duidelijke drempels en procedures voor aanbesteden m.b.t. inhuur derden. Bewaking van de procedures en rechtmatigheid is geborgd in de organisatie.

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd	Normenkader
Contracteren	Onvoldoende	Afspraken m.b.t. inhuur derden worden niet schriftelijk vastgelegd of niet vastgelegd in een door alle betrokken partijen getekend contract. Er is geen mandaatregeling
	Redelijk	Afspraken m.b.t. inhuur derden worden vastgelegd in een contract maar het contract wordt niet juridisch getoetst. Of: Afspraken m.b.t. inhuur derden worden wel vastgelegd in een contract maar hiervoor worden veelal leverancierscontracten en leveranciersvoorwaarden gebruikt.
	Goed	Afspraken m.b.t. inhuur derden worden juridisch getoetst en in een door alle betrokken partijen getekend contract vastgelegd. In slechts een beperkt aantal gevallen wordt gebruik gemaakt van andere inkoopvoorwaarden dan de eigen inkoopvoorwaarden van de gemeente. Ondertekening vindt plaats volgens een vastgestelde mandaatregeling.
Evaluatie en beheer	Onvoldoende	Afgesloten contracten worden niet beheerd.
	Redelijk	Contracten worden gestructureerd vastgelegd maar bewaking van expiratiedata en verlengingsopties vindt niet of nauwelijks plaats.
	Goed	Alle contracten worden gestructureerd vastgelegd en expiratiedata en verlengingsopties worden actief beheerd. De overeengekomen inkoopcondities worden op structurele wijze in de organisatie getoetst.
Opstellen en autoriseren inhuuraanvraag	Onvoldoende	Alle medewerkers zijn bevoegd om derden in te huren. Geen gestructureerd proces.
	Redelijk	Het aantal medewerkers dat bevoegd is derden in te huren is beperkt. Er is echter geen sprake van een gestructureerd proces. Of: Het inhuren van derden verloopt via een gestructureerd proces maar het aantal medewerkers dat bevoegd is, is niet beperkt.
	Goed	Het aantal medewerkers dat bevoegd is om derden in te huren is beperkt. Opstellen en autoriseren van aanvragen verloopt via een gestructureerd proces.

Omschrijving	Mate waarin georganiseerd	Normenkader
Plaatsen en opvolgen inhuuropdracht	Onvoldoende	Er is geen sprake van beperking van de mogelijkheden om inhuuropdrachten te plaatsen. Plaatsen en bewaken van inhuuropdrachten verloopt niet via een gestructureerd proces.
	Redelijk	Het aantal medewerkers dat bevoegd is inhuuropdrachten te plaatsen en bewaken is beperkt. Er is echter geen sprake van een gestructureerd proces. Of: Plaatsen en bewaken van inhuuropdrachten verloopt via een gestructureerd proces maar het aantal medewerkers dat bevoegd is, is niet beperkt.
	Goed	Het aantal medewerkers dat bevoegd is inhuuropdrachten te plaatsen en bewaken is beperkt. Plaatsen en bewaken opdrachten verloopt via een gestructureerd proces.
Logistieke afhandeling	Onvoldoende	De urenregistratie verloopt niet gestructureerd. Er is geen controle op de gewerkte uren
	Redelijk	Urenregistratie verloopt via een gestructureerd proces maar dit is niet geformaliseerd.
	Goed	Urenregistratie is gestructureerd en geformaliseerd. Gewerkte uren worden wekelijks of maandelijks gecontroleerd, geaccordeerd en vastgelegd door de verantwoordelijke budgethouder.
Factuurafhandeling	Onvoldoende	Factuurafhandeling is niet of nauwelijks gestructureerd. Facturen worden niet of nauwelijks gecontroleerd.
	Redelijk	Het (administratieve) proces is nauwelijks of niet geautomatiseerd. Facturen worden handmatig gecontroleerd door de budgethouder.
	Goed	Daar waar mogelijk zijn (administratieve) processen gestandaardiseerd en geautomatiseerd. Facturen worden getoetst aan de gemaakte inkoopafspraken.



## BESTUURLIJKE REACTIE

Per 27 maart 2008 ontving de Rekenkamer Raalte de bestuurlijke reactie van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Raalte, bij deze de volledige tekst van de brief van het college

Het onderzoeksrapport “wat haal je me nou in huis?”, een onderzoek naar de inhuur van derden in de gemeente Raalte, hebben wij met belangstelling gelezen.

Wij herkennen de in het rapport geconstateerde feiten en omstandigheden en zijn het eens met de conclusies en verbeterpunten.

Een aanzet is inmiddels gemaakt voor een projectbeschrijving voor het opzetten van het contractbeheer. Zodra deze projectbeschrijving is vastgesteld doen wij u die ter kennisname toekomen. Het contractbeheer kwam ook al als verbeterpunt uit het onderzoek van de Rekenkamer naar de juridische control.

In het verlengde van dit project zullen wij het leveranciersmanagement opzetten en structureren.

Tenslotte danken wij u voor de prettige samenwerking bij de totstandkoming van het onderzoeksrapport.





## NAWOORD REKENKAMER RAALTE

Allereerst een woord van dank voor de goede, zakelijke en plezierige samenwerking met het onderzoeksbureau Alfa Delta Compendium uit Amsterdam, in de persoon van Harold van Kerkhof. Ook de samenwerking met het gemeentelijk apparaat verdient een pluim.

De Rekenkamer Raalte heeft o.a. als taak de gemeenteraad te voorzien van onderzoeksresultaten die het gemeentelijk beleid kunnen verbeteren.

Het is echter na een onderzoek een genoegen te kunnen constateren dat het resultaat van de bevindingen over het algemeen positief zijn.

Om bij 13 getoetste taken m.b.t. "Inhuur derden" slechts tweemaal een onvoldoende te scoren, is een compliment aan de makers en uitvoerders van dit beleid.

Als dan de bestuurlijke reactie van Burgemeester en Wethouders de toezegging geeft deze twee onvoldoendes = leveranciersmanagement en contract (evaluatie en) beheer = te gaan aanpakken, kan voor de Rekenkamer Raalte dit onderzoek met een zekere tevredenheid worden afgesloten.

Wanneer, na aanbieding van dit rapport aan de gemeenteraad, ook duidelijk wordt wanneer die twee verbeteracties gerealiseerd gaan worden, kantelt de zekere tevredenheid naar een volle tevredenheid.

