



Rekenkamer

**BARENDRECHT**

## **onderzoeksopzet inhuur externen Barendrecht**

Definitieve versie  
September 2009

## 1 inleiding

### 1-1 aanleiding

'Ter Horst wil norm voor inhuur personeel ministeries'<sup>1</sup>, 'Utrecht boos over externe adviseur'<sup>2</sup>. Uit deze krantenkoppen blijkt al dat de inhuur van externe deskundigheid zowel bij het rijk als bij gemeenten volop in de belangstelling staat. De reden hiervoor is dat de kosten van inhuur blijven stijgen en onbeheersbaar lijken. Expertise is vaak niet meer in eigen huis beschikbaar, zodat de overheid structureel afhankelijk dreigt te worden van inhuur van extern personeel.

Ook de gemeente Barendrecht maakt regelmatig gebruik van inhuur van externe deskundigheid, mede als gevolg van de ambities van de gemeente en de wijzigingen in de organisatie in de afgelopen periode. De gemeenteraad van Barendrecht heeft hier regelmatig aandacht voor gevraagd. Het onderhavige onderzoek naar de inhuur van externen is dan ook opgenomen in het jaarplan 2009 van de Rekenkamer Barendrecht.

### 1-2 bestuurlijke verantwoordelijkheid

De wethouder die verantwoordelijk is voor de portefeuille financiën en personeel en organisatie is de heer M.J. Schreurs.

### 1-3 financieel belang

De kosten van externe inhuur in Barendrecht bedroegen € 5,2 miljoen in 2008. De totale personeelsuitgaven over dezelfde periode bedroegen circa € 17 miljoen. Dit betekent dat 31% van de personeelskosten besteed wordt aan externe inhuur.

## 2 doel- en vraagstelling

### doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer vast te stellen hoe het gemeentebestuur van Barendrecht de inhuur van externe deskundigheid heeft vormgegeven en of dit op een doelmatige en doeltreffende wijze plaatsvindt. Daarnaast wil de rekenkamer een bijdrage leveren aan de verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur.

Doelmatigheid heeft betrekking op de prijs/kwaliteit verhouding van de externe inhuur. Doeltreffendheid heeft betrekking op de mate waarin het vooraf bepaalde gewenste resultaat van de externe inhuur ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

### centrale vraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

*Hoe heeft de gemeente Barendrecht het beleid ten aanzien van inhuur van externe deskundigheid vormgegeven en vindt deze op een doelmatige en doeltreffende wijze plaats en wordt de gemeenteraad hierover op de juiste manier geïnformeerd?*

---

<sup>1</sup> De pers, 11 juni 2009.

<sup>2</sup> Reformatorisch dagblad, 2 september 2009. Inzake de inhuur van een externe coördinator luchtkwaliteit, die de gemeente gemiddeld 300.000 euro per jaar heeft gekost.

### deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Is er een beleid opgesteld met adequate regels voor de inhuur van externe deskundigheid en wordt er een adequate definitie van externe inhuur gehanteerd?
2. Wat is de aard en omvang van de inhuur in Barendrecht en worden de uitgaven hiervan op adequate wijze verantwoord in het financiële administratiesysteem?
3. Vindt de inhuur op goede wijze plaats?
  - a. Is er bij de inkoop/aanbestedingsfase de aangestuurd op de meest gunstige prijs/kwaliteitverhouding?
  - b. Is de opdrachtformulering adequaat?
  - c. Wordt er tussentijds voldoende gemonitord op de inhuur?
  - d. Is het resultaat optimaal ten opzichte van de opdracht?
  - e. Is het resultaat benut?
  - f. Is er meerwaarde geleverd ten opzichte van uitvoering door de gemeente?
4. Op welke wijze verkrijgt de gemeenteraad informatie over de inhuur en gebeurt dit adequaat?

De vragen worden ondermeer beantwoord aan de hand van de te selecteren inhuurprocessen (zie § 3). Hierbij gaat de rekenkamer na of het inhuurproces aansluit bij relevante wet- en regelgeving en (interne) controle-documenten en afspraken. Dit houdt in dat de rechtmatigheid zo mede wordt getoetst. Waar mogelijk zal de rekenkamer bij de beantwoording van de tweede deelvraag gebruikmaken van een vergelijking, waarvoor dan jaarstukken en rekenkamerrapporten van andere gemeenten zullen worden geraadpleegd.

## 3 afbakening en onderzoeksaanpak

### 3-1 definitie van externe inhuur

Het begrip ‘inhuur van externe deskundigheid’ kan op verschillende manieren worden uitgelegd. Voor dit onderzoek hanteren wij vooralsnog de definitie die binnen de gemeente Barendrecht wordt gehanteerd. Daar wordt onder externe inhuur<sup>3</sup> verstaan:

- de inhuur van individuele medewerkers,
- die in en voor de organisatie werken,
- aangestuurd worden door de ambtelijke organisatie en
- waarvan de kosten worden geboekt op ecl 30010 tot en met 30014.

Aanbesteed werk, waarvoor de gemeenteraad in de regel een apart budget beschikbaar heeft gesteld, en advies vallen niet onder de definitie.

### 3-2 casusselectie en periode

Pas per medio 2008 worden de uitgaven met betrekking tot externe inhuur, onderverdeeld in vijf categorieën, gespecificeerd opgenomen in het financiële administratiesysteem van de gemeente Barendrecht. Gegevens met betrekking tot externe inhuur van eerdere jaren zijn niet op consistente wijze te abstraheren uit het financiële administratiesysteem en dus niet vergelijkbaar.

---

<sup>3</sup> Opgesteld door de werkgroep inhuur

De vijf categorieën van inhuur (ecl 30010t/m 30014) zijn:

- Reguliere externe inhuur
- Inhuur ivm overgang naar vraaggerichte organisatie (tot eerste helft 2009)
- Externe inhuur ivm niet in te vullen vacatures
- Externe inhuur nav bewuste kwaliteitskeuze
- Externe inhuur vervanging ivm ziekte personeel

#### **casusselectie**

Voor dit onderzoek zullen een aantal inhuurprocessen worden geselecteerd. Hierbij zullen cases van verschillende afdelingen worden geselecteerd en zal daarnaast bij de selectie rekening worden gehouden met de omvang (financieel en in tijd) en de aard van de externe inhuur.

#### **periode**

Bij de casusselectie zullen voornamelijk alleen inhuurprocessen worden gekozen die zijn afgerond in 2008/2009. Hierdoor is er in het laatste kwartaal van 2009 waarschijnlijk goed mogelijk iets te zeggen over de doelbereiking en heeft de evaluatie plaatsgevonden.

### **3-3 normenkader**

In het onderzoek zal de rekenkamer normen hanteren waaraan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de externe inhuur zullen worden getoetst. Wij zullen ons hierbij in eerste instantie baseren op de wet- en regelgeving en op het beleid van de gemeenteraad en het college van B en W. Aanvullend zullen wij normen toepassen die voortvloeien uit professionele opvattingen en relevante normen die de rekenkamer in eerdere onderzoeken heeft gehanteerd.

Hieronder volgt per deelvraag een aantal normen die gehanteerd worden:

1. Is er een beleid opgesteld met adequate regels voor de inhuur van externe deskundigheid en wordt er een adequate definitie van externe inhuur gehanteerd?
  - Er is een beleid voor de inhuur van externe deskundigheid.
  - In het beleid zijn regels opgenomen die aangeven wanneer er ingehuurd mag worden.
  - In het beleid is aangegeven wie de beslissende bevoegdheden heeft.
  - In het beleid is aangegeven waaraan de opdrachtverlening moet voldoen (hoeveel offertes, hoeveel vervolgoedragen mogen er zijn etc.).
2. Wat is de aard en omvang van de inhuur in Barendrecht en worden de uitgaven hiervan op adequate wijze verantwoord in het financiële administratiesysteem?
  - Om de aard te bepalen is vastgelegd waarvoor en waarom er wordt ingehuurd.
  - Om de omvang te bepalen is vastgelegd wat de hoeveelheid en de bijbehorende prijs is voor inhuur.
  - De uitgaven van inhuur zijn op juiste en consistente wijze verwerkt in het financiële administratiesysteem.
3. Vindt de inhuur op goede wijze plaats?

- a. Is er bij de inkoop/aanbestedingsfase de aangestuurd op de meest gunstige prijs/kwaliteitverhouding?
    - Het aanbestedings- en inkoopbeleid is nageleefd.
    - Waar mogelijk is gebruik gemaakt van raamcontracten.
    - Er is gebruik gemaakt van concurrentiestelling.
  - b. Is de opdrachtformulering adequaat?
    - De opdrachtformulering sluit aan bij het beleid.
    - De keuze voor externe inhuur is gemotiveerd.
    - In de overeenkomst is opgenomen wat de bijdrage van de externe inhuur moet zijn (doel).
    - Het doel is specifiek, meetbaar en tijdgebonden.
    - Er is een budget vastgesteld.
  - c. Wordt er tussentijds voldoende gemonitord op de inhuur?
  - d. Is het resultaat optimaal ten opzichte van de opdracht?
    - De overeenkomst is beëindigd.
    - Het vastgestelde doel is behaald.
    - Het budget is niet overschreden.
  - e. Is het resultaat vervolgens benut?
    - De inhuur is geëvalueerd.
    - Het resultaat van de inhuur is gebruikt conform het doel van de inhuur.
  - f. Is er meerwaarde geleverd ten opzichte van uitvoering door de gemeente?
    - Er is een bewuste afweging gemaakt voor inhuur of uitvoering door eigen personeel.
    - De motieven om te kiezen voor inhuur hebben een rol gespeeld bij de opdracht.
4. Op welke wijze verkrijgt de gemeenteraad informatie over de inhuur en gebeurt dit adequaat?
- Informatie naar de gemeenteraad is volledig, juist en tijdig.
  - Informatie naar de gemeenteraad is conform de gemaakte afspraken (zoals specifieke eisen/normen die de gemeenteraad stelt ten aanzien van de inhuur)

### 3-4 onderzoeksaanpak

Nadat de onderzoeksvragen zijn uitgewerkt en normen zijn vastgesteld, zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Hierbij valt te denken aan:

- relevante wet- en regelgeving;
- relevante raads(commis­sie)-, college- en stafverslagen;
- begrotingen en jaarverslagen;
- vakliteratuur en onderzoeksverslagen.

#### interviews

Naast het documentenonderzoek zullen gesprekken met betrokkenen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat de volgende personen worden geïnterviewd:

- de verantwoordelijke wethouder;
- de betreffende ambtenaren, betrokken bij beleid en uitvoering;
- de betreffende afdelingshoofden;
- eventueel andere betrokkenen en/of deskundigen op het beleidsterrein.

## **4 organisatie, planning en procedure van het onderzoek**

### **4-1 organisatie**

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Barendrecht:

- mevrouw Yiman Fung;
- mevrouw José Westerman.

#### **planning en procedure**

In september 2009 is de rekenkamer begonnen met het opstellen van een onderzoeksopzet. De uitvoering van het onderzoek start in oktober 2009. De bevindingen uit het onderzoek worden in een conceptnota vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren en biedt de conceptnota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan. Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer vervolgens een bestuurlijke conceptnota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke conceptnota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college worden voorgelegd. De reacties van het college worden, samen met het nawoord van de rekenkamer daarbij, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen.

De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal aan de raad worden aangeboden. Deze aanbieding staat gepland voor het voorjaar 2010.