



HAUTE CONSULTING

Rapport over inhuur externen

Opdrachtgever: Rekenkamer BEL-Combinatie

Opdrachtnemer: Haute Equipe
Meander 251
6825 MC Arnhem
Telefoonnummer: 026-3637562

Auteurs: Piet Hoekstra/Dirk Jans
Datum: 14 juni 2009

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	De onderzoeksvraag	3
3	Afbakening van het onderzoek	3
4	De wijze van onderzoek	4
5	Verslag van bevindingen.....	5
6	Conclusies	7
7	Naschrift/aanbevelingen.....	8

1 Inleiding

De gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren hebben de ambtelijke organisaties met ingang van 1 januari 2008 samengevoegd. De vorm waarin dit plaatsvindt, is die van een gemeenschappelijke regeling. Belangrijkste reden van deze bundeling van capaciteit is de organisatie minder kwetsbaar te maken. In 2009 is de organisatie ook fysiek gehuisvest in één kantoor.

In de drie gemeenten werd reeds in 2007 afgesproken dat de ontstane vacatures, onder andere als gevolg van uitstroom, in afwachting van het inwerking treden van de gemeenschappelijke regeling niet ingevuld zouden worden om op deze wijze ruimte te creëren voor een optimale inpassing van personeel in de nieuwe formatie. Dit betekende dat de start op 1 januari 2008 gepaard ging met 40 fte's vacatures, die al geruime tijd niet ingevuld waren. Omdat de voortgang van de werkzaamheden prioriteit kreeg, werd overgegaan tot inhuur van extern personeel om de achterstanden beperkt te houden. De werkzaamheden waren zowel regulier als extra van aard alsmede ter voorbereiding op de nieuwe combinatie.

De rekenkamer van de BEL-gemeenten heeft Haute Equipe opdracht gegeven tot het uitvoeren van een onderzoek naar de externe inhuur. In dit onderzoek is de noodzaak van inhuur geen voorwerp van onderzoek. Het is een compliance-onderzoek hetgeen betekent dat onderzocht wordt of de organisatie werkt in overeenstemming met vigerende wet- en regelgeving. Daar waar in hoofdstuk 6 conclusies worden getrokken, heeft dat niets te maken met ons oordeel over de positieve intentie van de BEL-werkorganisatie om in een hectische opstartfase van de gemeenschappelijke regeling de continuïteit van de dienstverlening aan burgers en bestuur te waarborgen.

2 De onderzoeksvraag

De concrete vraag die met dit onderzoek moet worden beantwoord luidt:

Wordt er binnen de BEL-organisatie gebruik gemaakt van spelregels over hoe om te gaan met de inhuur van externen?

Om deze vraag adequaat te beantwoorden wordt deze gesplitst in drie deelvragen, te weten:

1. *welke regels zijn vastgesteld met betrekking tot externe inhuur?*
2. *zijn er binnen de BEL-Combinatie met de drie gemeenten specifieke regels afgesproken?*
3. *is de inhuur van externen conform deze regels toegepast?*

3 Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek beperkt zich tot de inhuur van extern personeel voor de BEL-Combinatie en niet voor de afzonderlijke deelnemende gemeenten.

Daarnaast beperkt het onderzoek zich tot inhuur in het kalenderjaar 2008.

4 De wijze van onderzoek

Wij hebben ons onderzoek opgebouwd uit een aantal aspecten. In de eerste plaats hebben wij de relevante stukken opgevraagd waarin eventuele richtlijnen aangegeven konden zijn met betrekking tot contractbeheer en inkoop van personeel van derden.

Wij hebben daarbij de volgende stukken opgevraagd:

- a. Beleidsregels voor inkoop en aanbesteding van de BEL-Combinatie alsmede van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren;
- b. De mandaatregelingen van voornoemde gemeenten voor zover deze betrekking hebben op de BEL-Combinatie;
- c. Beleids- en spelregels rond vacatures en inhuur;
- d. Eventuele specifieke afspraken op dit terrein met de afzonderlijke gemeenten;
- e. Een overzicht van aangegane verplichtingen tot inhuur;
- f. Een overzicht van geboekte facturen voor inhuur.

Daarnaast hebben wij steekproefsgewijs een zevental contracten gezien om te beoordelen of deze voldoen aan de regelingen zoals wij die aangetroffen hebben. De selectie van deze contracten heeft plaats gevonden op basis van de volgende criteria:

1. financiële omvang van het contract.
2. verdeling inhuur over het totale taakveld van de BEL-Combinatie
3. 5 contracten voor de inwerkingtreding van het aanbestedingscontract voor inhuur derden per 1 juni 2008 en 2 contracten na die datum.

Ten slotte hebben wij een aantal medewerkers uit de BEL-Combinatie geïnterviewd.

Het betreft hier:

De heer mr. C. Aalders, Directeur BEL-Combinatie

Mevrouw S. Hartgers, hoofd administratie

De heer W. Poppeliers, Hoofd personeelszaken

De heer J. Tabak, inkoop en contractbeheer

Van de interviews is een beknopt verslag gemaakt. De ontvangen informatie van de verschillende medewerkers sloten goed op elkaar aan.

5 Verslag van bevindingen

5.1 deelvraag 1. Welke spelregels zijn vastgesteld met betrekking tot externe inhuur?

Voor de BEL-Combinatie zijn nog geen beleidsregels voor inkoop en aanbesteding opgesteld door het Algemeen - danwel Dagelijks Bestuur. De beleidsregels voor inkoop en aanbesteding vastgesteld door de deelnemende gemeenten zijn door de BEL-Combinatie niet overgenomen. Ons werd meegedeeld dat thans wordt gewerkt aan een eigen regeling. Nu die beleidsregels niet zijn vastgesteld, valt de BEL-Combinatie voor de gemeenschappelijke inhuur terug op regelgeving op gebied van Europese aanbesteding alsmede op de regelgeving als vastgelegd in het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (hierna: BAO). Daar dienen alle gemeenten en gemeenschappelijke regelingen zich aan te houden.

In het BAO is voor 'diensten' (waar inhuur van externen onder valt) het volgende opgenomen.

tot € 10.000,-:	desgewenst kan volstaan worden met 1 offerte
tussen € 10.000,- en € 25.000,-:	minimaal 2 offertes vragen
tussen € 25.000,- en € 100.000,-:	minimaal 3 offertes vragen
tussen € 100.000,- en € 206.000,-:	onderhands aanbesteden, waarbij minimaal 3 bedrijven worden uitgenodigd, waarvan minimaal 1 buiten de regio
boven € 206.000:*	Europees aanbesteden

Voor de inhuur van externen voor specifieke projecten van afzonderlijk aan te wijzen gemeenten zijn de beleidsregels voor (inkoop en) aanbesteding van toepassing zoals vastgesteld door de raden van die gemeenten. Die van Blaricum en Eemnes sluiten aan bij de BAO, zij het dat het grensbedrag waarboven Europees moet worden aanbesteed nog is vastgesteld op een 'oude' grens van € 249.000. Van de gemeente Laren zouden deze beleidsregels volgens een respondent wel zijn vastgesteld, maar hebben wij - ook na herhaald verzoek tot levering - niet aangetroffen in het dossier.

Van de drie deelnemende gemeenten hebben wij de mandaatregeling ontvangen die is vastgesteld door de respectieve colleges van BenW. Alle regelingen geven aan de directeur van de BEL-Combinatie de bevoegdheid om binnen de ramingen in de begroting of beschikbaar gestelde kredieten aanbestedingen te houden dan wel werken te gunnen ten behoeve van de gemeenten. Een mandaatregeling door het bestuur van de BEL-Combinatie is niet vastgesteld.

In 2007/2008 werd door de gemeenten verenigd in de regio Gooi, Vecht en Eem een Europese aanbesteding gehouden voor de inhuur van extern personeel. Deze aanbesteding was onderverdeeld in verschillende percelen. De hieruit voortvloeiende overeenkomsten werden van kracht op 1 juni 2008. Onderdeel van de aanbesteding was dat mantelpartijen 48 uur de gelegenheid kregen een passende aanbieding te doen voor één of meerdere kandidaten op een aanvraag. Mocht dat niet lukken dan kan de BEL-Combinatie uitwijken naar andere partijen.

Voor de periode voor 1 juni 2008 golden de regels voortvloeiend uit de BAO alsmede de aanbestedingsregels uit de oorspronkelijke gemeenten voor wat betreft de inhuur voor projecten binnen specifiek aan te wijzen gemeenten.

5.2 deelvraag 2. Zijn er binnen de BEL-Combinatie met de drie gemeenten specifieke regels afgesproken?

Afspraak is dat alle inhuur van extern personeel voor de drie deelnemende gemeenten lopen via de BEL-Combinatie. Inhuur voor de drie gemeenten gezamenlijk worden procentueel verrekend, afgeleid van het aantal inwoners. De verdeling over Blaricum, Eemnes en Laren is respectievelijk 34, 28 en 38%. Inhuur voor specifieke projecten van aan te wijzen gemeenten worden afzonderlijk toegerekend.

5.3 deelvraag 3. Is de inhuur van externen conform deze regels toegepast?

Wij hebben een steekproef gedaan uit de afgesloten contracten. Onze steekproef betrof zeven contracten. De eerste vijf contracten zijn gestart voor de inwerkingtreding van het aanbestedingscontract per 1 juni 2008, terwijl de laatste twee contracten startten na deze datum.

1. Medewerker RO	periode 13/5 - 15/9	Bedrag € 41.400,-
2. Medewerker Bouwkunde	periode 9/5 - 31/7	Bedrag € 22.600,-
3. Salarisadministrateur	periode 1/1 - 31/12	Bedrag € 65.900,-
4. Directeur BEL-Combinatie	periode 1/2 - 31/8	Bedrag € 160.800,-
5. Medewerker invordering	periode 15/5 - 31/12	Bedrag € 51.800,-
6. Beleidsmedewerker Onderwijs/Jeuugd	periode 2/6 - 31/12	Bedrag € 73.600,-
7. Adviseur control	periode 6/10 - 31/12	Bedrag € 47.700,-

Wij hebben vastgesteld dat voor alle contracten die startten vòòr 1 juni 2008 de BAO geen toepassing heeft gevonden bij de inhuur van personeel wat betreft het aanvragen van het aantal vereiste offertes bij nieuwe - en verlengingsopdrachten. Uit de interviews kwam naar voren dat teammanagers veelal zaken bleven doen met partijen waarmee men dat voor de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke regeling gewend was te doen. Gezien de grote gaten die waren ontstaan in de formatie was snel handelen met vertrouwde partners even belangrijker dan meer offertes opvragen, zodat de gewenste kwaliteit van dienstverlening aan bestuur en burgers kon worden gehandhaafd.

Daarnaast kon bij steekproef nummer 4 geen contract worden overgelegd.

Ten aanzien van de twee contracten die startten na 1 juni 2008 (steekproef 6 en 7) hebben we vastgesteld dat de externen beide niet zijn betrokken van de mantelpartijen uit de Europese aanbesteding. In de dossiers komen we geen formulier of anderszins tegen waaruit blijkt dat de mantelpartijen geen geschikte kandidaat konden leveren binnen het gestelde tijdsbestek van 48 uur.

Bij steekproef nummer 6 is vastgesteld dat het contract dat is opgenomen in het dossier geen handtekening van de directeur van de BEL-Combinatie bevat.

Wij hebben vanuit de BEL-werkorganisatie een overzicht ontvangen van de kosten en dekking van inhuur van externe inhuur in 2008. Deze kosten zijn exclusief de specifieke behoefte van afzonderlijk aan te wijzen gemeenten tot een bedrag van € 1.279.000. De bedragen zijn opgenomen in een veelvoud van € 1.000.

	begroting	realisatie	verschil
Personeel in eigen dienst	9.153	7.624	1.528 -/-
Inhuur van externen	<u>237</u>	<u>4.223*</u>	<u>3.986 +</u>
	9.390	11.847	2.458 +

* Dit is inclusief inhuur voor externe advisering BEL ad € 128.983 dat verantwoord is op de overschreden post 6.34..... 'overige goederen en diensten'.

In de vergadering van het Algemeen Bestuur op 8 oktober 2008 is melding gemaakt van een overschrijding op personeelslasten ter grootte van € 1.450.000. Tevens zijn diverse over- en onderschrijdingen vermeld, waar onder het vrijvallen van een reservering uit 2006 en 2007 voor opstartkosten van de gemeenschappelijke regeling ad € 613.000. Als resultante is een extra bijdrage aan de deelnemende gemeenten gevraagd van € 1.350.000. De cijfers uit de behandelde stukken zijn evenwel **niet** vertaald in een begrotingswijziging, hetgeen wel vereist is in het Besluit Begroting en Verantwoording.

6 Conclusies

De conclusies geven antwoord op de centrale onderzoeksvraag, inclusief de drie deelvragen.

Centrale vraag:

Wordt er binnen de BEL-organisatie gebruik gemaakt van spelregels over hoe om te gaan met de inhuur van externen?

Ja, binnen de BEL-organisatie zijn spelregels over hoe om te gaan met de inhuur van externen. Deze spelregels werden in 2008 echter onvoldoende toegepast.

Deelvraag 1

Welke (aanbestedings)regels zijn vastgesteld met betrekking tot externe inhuur?

De volgende (aanbestedings)regels zijn vastgesteld:

- *Voor alle gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, dus ook de BEL-Combinatie is de Europese regelgeving voor aanbesteding van overheidsopdrachten (BAO) van toepassing. In deze regelgeving is onder andere opgenomen hoeveel offertes aangevraagd moeten worden bij bepaalde grensbedragen en boven welk grensbedrag Europees aanbesteed moet worden.*
- *Door twee van de drie deelnemende gemeenten zijn raadsbesluiten in het dossier aangetroffen met beleidsregels voor inkoop en aanbesteding, waaronder inhuur van adviesbureaus. Deze regels zijn van toepassing op inhuur van externen voor projecten specifiek aan te wijzen aan afzonderlijke gemeenten.*
- *Door de colleges van BenW van alle drie de deelnemende gemeenten zijn mandaatregelingen vastgesteld waarbinnen aan de directeur van de BEL-Combinatie bevoegdheid voor het inhuren van extern personeel werd gegeven binnen bestaande budgetten.*
- *Specifieke regels zijn afgesproken in de Europese aanbesteding die gehouden is door de regio Gooi, Vecht en Eem. In deze aanbesteding, waaraan de BEL-Combinatie heeft meegedaan, is overeengekomen dat een aantal bureaus de eerste optie krijgen voor het aanbieden van extern personeel als er behoefte is aan inhuur. Wanneer voor dit personeel niet binnen 48 uur een passende aanbieding kan worden gedaan, mag men de inhuur van elders betrekken. De overeenkomsten met de bureaus zijn in werking getreden op 1 juni 2008.*

Deelvraag 2

Zijn er binnen de BEL-Combinatie met de drie gemeenten specifieke regels afgesproken?

Afspraak is dat alle inhuur van extern personeel voor de drie deelnemende gemeenten lopen via de BEL-Combinatie. Inhuur voor de drie gemeenten gezamenlijk worden procentueel verrekend, afgeleid van het aantal inwoners. Inhuur voor specifieke projecten van aan te wijzen gemeenten worden afzonderlijk toegerekend.

Deelvraag 3

Is de inhuur van externen conform deze regels toegepast?

Dat is niet het geval.

- *Het totaalbudget voor inhuur van extern personeel en personeelslasten van eigen personeel is in 2008 overschreden met € 2.458.000. In de vergadering van het Algemeen Bestuur van 8 oktober 2008 is nog wel melding gemaakt van een overschrijding van de personeelslasten met € 1.450.000 alsmede een hogere bijdrage van de deelnemende gemeenten van € 1.350.000 als resultante van allerlei over- en onderschrijdingen, maar deze cijfers zijn niet vertaald in een begrotingswijziging zoals vereist in het Besluit Begroting en Verantwoording. Het mandaat van de directeur van de BEL-Combinatie strekt niet verder dan de ramingen in de begroting of beschikbaar gestelde kredieten. Dit betekent dat de directeur niet heeft gehandeld binnen de bevoegdheid van het mandaat.*
- *Bij de contracten in de steekproef 1 tot en met 5 zijn niet de minimaal benodigde offertes aangevraagd.*
- *Bij de contracten in de steekproef 6 en 7 hebben we vastgesteld dat de externen beide niet zijn betrokken van de mantelpartijen uit de Europese aanbesteding. In de dossiers komen we geen formulier of anderszins tegen waaruit blijkt dat de mantelpartijen geen geschikte kandidaat konden leveren binnen het gestelde tijdsbestek van 48 uur.*

7 Naschrift/aanbevelingen

Daar waar in het rapport een uitspraak wordt gedaan over het handelen van de directeur, moet bedacht worden dat deze positie gedurende de onderzoeksperiode 2008 vòòr 1 september werd ingevuld door een functionaris ad interim en daarna door een functionaris in eigen dienst.

Als aandachtspunt hebben wij geconstateerd dat de administratieve organisatie en – vastlegging (waaronder dossiervorming) rond het proces van inhuur van extern personeel verbeterd kan worden. Dat zal ook een rechtmatigheidsverklaring door de accountant vergemakkelijken. Uit de interviews met de medewerkers hebben wij begrepen dat een aantal verbeteringen in gang gezet zijn. Deze verbeteringen zullen er toe leiden dat er duidelijke afspraken, procedures en verantwoordelijkheden worden opgesteld die het in de toekomst mogelijk maken de nodige transparantie te betrachten. Tevens zal worden overgegaan tot een systeem van budgetbewaking, en rapportages zullen op dit onderdeel worden verbeterd.

In 2009 is een groot aantal vacatures structureel ingevuld. Daardoor is de noodzaak tot externe inhuur minder groot geworden.

Verder doen we de volgende aanbevelingen, waarbij het gewenst is dat de BEL-organisatie binnen een half jaar na het verschijnen van dit rapport een plan van aanpak opstelt met verbeteracties.

1. Het is gewenst dat het bestuur van de BEL-Combinatie eigen beleidsregels voor inkoop en aanbesteding vaststelt en een eigen mandaatregeling op basis waarvan het management besluiten voor inhuur kan nemen.
2. De medewerker belast met inkoop en contractbeheer heeft tot nu toe amper een rol gespeeld bij de inhuur van extern personeel. Betrokkene is thans nog belast met het gebouwen beheer en komt aan zijn functie als centrale inkoper weinig toe. Geadviseerd wordt de functie van centrale inkoper beter tot zijn recht te laten komen.
3. Het verdient aanbeveling dat de beleidsregels voor inkoop en aanbesteding van de deelnemende gemeenten worden geactualiseerd door die gemeenten wat betreft het grensbedrag van Europese aanbesteding.