

Rapportage

Effectmeting naar onderzoek 'Weten waarom' uit 2008

Alphen-Chaam

7 juli 2011

1 Inleiding

De Rekenkamercommissie Alphen-Chaam/Baarle-Nassau heeft in het voorjaar van 2011 een effectmeting uitgevoerd naar het in 2008 door haar uitgevoerde onderzoek naar externe inhuur, getiteld "Weten waarom". Met deze effectmeting maakt de rekenkamercommissie aan de raad inzichtelijk wat er met de aanbevelingen uit dit onderzoek is gedaan.

De rekenkamercommissie voert ieder jaar een effectmeting uit naar het onderzoek dat zij drie jaar daarvoor heeft gepubliceerd. In 2009 heeft de rekenkamercommissie dit voor het eerst gedaan door de effecten van het onderzoek 'Kwaliteit van de programmabegroting' uit 2006 inzichtelijk te maken. In 2010 heeft de rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar de effecten van het rapport 'Klant tevreden' (2007) over de afhandeling van vergunningaanvragen.

1.1 Waartoe een effectmeting?

Met deze effectmeting naar het onderzoek 'Weten waarom', geeft de rekenkamercommissie antwoord op de volgende twee centrale vragen:

1. Welke aanbevelingen hebben raad en college overgenomen?
2. In hoeverre hebben raad, college en ambtelijke organisatie de aanbevelingen uitgevoerd?

De rekenkamercommissie heeft het volgende doel met het uitvoeren van de effectmeting:

Inzicht verschaffen aan de raad over wat er tot nu toe is gedaan met het onderzoek, en een leereffect voor de rekenkamercommissie creëren.

Bovenstaand leereffect wil de rekenkamercommissie bereiken door te achterhalen waar aanbevelingen niet zijn overgenomen omdat de rekenkamercommissie deze anders had kunnen formuleren.

1.2 Hoe heeft de rekenkamercommissie de effectmeting uitgevoerd?

De rekenkamercommissie heeft de effectmeting uitgevoerd door relevante beleidsstukken te analyseren. Daarnaast heeft zij twee interviews gehouden; één met de raadsgriffier en één met een vertegenwoordiging vanuit de ambtelijke organisatie.

2 De centrale boodschap van deze effectmeting

De rekenkamercommissie concludeert naar aanleiding van de effectmeting dat de gemeente grotendeels heeft voldaan aan de aanbevelingen uit het onderzoek 'Weten Waarom' uit 2008. Onderstaande paragrafen onderbouwen deze conclusie, door antwoord te geven op de vooraf opgestelde vragen uit paragraaf 1.1.

2.1 Raad en college nemen vier van de vijf aanbevelingen over

Op 19 februari 2009 behandelt de raad het rapport 'Weten Waarom' tijdens zijn vergadering. Tijdens deze vergadering neemt de raad vier van de vijf aanbevelingen uit het onderzoek impliciet (niet aan de hand van een raadsbesluit) over. Eén aanbeveling neemt de raad niet over. Het gaat hier om de aanbeveling om als raad ieder kwartaal een overzicht te behandelen waarin staat welke externen zijn ingehuurd voor welke werkzaamheden. De raad spreekt tijdens de behandeling van het rapport namelijk uit dat het bij twee momenten blijft: bij de jaarrekening en bij de begroting. Dit spreekt de raad uit naar aanleiding van de mededeling van het college dat extra rapportagemomenten een beperking van de slagvaardigheid betekent en de raad daarmee te veel op de stoel van de bedrijfsvoering zou gaan zitten.

De uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport 'Weten Waarom' is niet in een later stadium teruggekomen in de raad. Zo heeft de raad het college in de periode na het bespreken van het rapport niet expliciet gevraagd in hoeverre de aanbevelingen uit het rapport 'Weten waarom' inmiddels zijn opgepakt. De rekenkamercommissie vindt dat de raad hier bij toekomstige rapporten meer werk van zou moeten maken.

2.2 Uitvoering van de aanbevelingen vooral door het college

De rekenkamercommissie concludeert dat de aanbevelingen uit 2008 weliswaar zijn uitgevoerd, maar zonder dat de raad hier actief bij betrokken is geweest. College en ambtelijke organisatie hebben het Uitvoeringskader Inhuur Derden opgesteld, zonder deze door te sturen naar de raad. Sinds 2010 werkt de gemeente volgens het Uitvoeringskader, dat handvatten biedt om een doelmatige inzet van externe inhuur te borgen. Daarnaast stelt de ambtelijke organisatie sinds 2010 twee keer per jaar een overzicht op van alle externe inhuur die binnen de gemeente plaatsvindt. Dit overzicht wordt vervolgens opgenomen in de managementrapportages.

De betrokkenheid van de raad bij de uitvoering van de aanbevelingen is beperkter gebleven. Dit blijkt allereerst uit het feit dat het door het college opgestelde Uitvoeringskader Inhuur Derden niet heeft vastgesteld en niet ter kennisgeving heeft ontvangen. De raad heeft daar zelf ook niet om gevraagd. De beperkte betrokkenheid van de raad blijkt ook uit het feit dat hij geen structurele informatie van het college ontvangt over de kosten die met externe inhuur gemoeid zijn en de posten waarmee deze kosten worden gedekt. Daarmee wordt beperkt voldaan aan de desbetreffende aanbevelingen uit het rapport 'Weten Waarom' uit 2008.

2.3 Aandachtspunten voor de raad

De rekenkamercommissie adviseert de raad om het college alsnog opdracht te geven hem op de hoogte te stellen van de inhoud van het Uitvoeringskader Inhuur Derden, zodat hij inzicht krijgt in de afwegingen om extern in te huren. Daarnaast adviseert de rekenkamercommissie om er steviger op toe te zien dat de raad de gewenste verantwoordingsinformatie over kosten en dekking ten aanzien van externe inhuur ontvangt. Tot slot adviseert de rekenkamercommissie de raad om te controleren of het college erin slaagt om de in de programmabegroting 2011 opgenomen besparing van € 50.000,- op het inhuurbudget te realiseren.

Het door het college in 2011 geplande onderzoek naar externe inhuur - in het kader van artikel 213a uit de Gemeentewet - kan de raad helpen om zijn controlerende rol adequaat in te vullen. De resultaten van dit onderzoek kan de raad immers hernieuwd inzicht geven in de criteria en afwegingen die bij externe inhuur een rol spelen.

3 Even terughalen: onderzoek naar de inhuur van externen

Het onderzoeksrapport "Weten waarom" is door de rekenkamercommissie op 8 december 2008 gepubliceerd. Op 19 februari 2009 behandelt de raad het rapport. Dit rapport geeft een antwoord op de vraag of de afwegingsprocedure om tot de inhuur van externen over te gaan in de gemeente Alphen-Chaam op rechtmatige, doelmatige en doeltreffende wijze verloopt.

3.1 Conclusies Alphen-Chaam 2008

Het rapport 'Weten Waarom' uit 2008 bevat destijds de navolgende vier centrale conclusies.

1. *Of de afwegingsprocedure om tot inhuur van externen over te gaan rechtmatig, doelmatig en doeltreffend gebeurt, valt niet te beoordelen.*

De rekenkamercommissie constateert dat zij geen eenduidig antwoord kan geven op de vraag of de afwegingsprocedure om tot inhuur van externen over te gaan rechtmatig, doelmatig en doeltreffend gebeurt. De resultaten uit de verschillende onderzoeksmethoden leveren geen eenduidig beeld op. Enerzijds constateert de rekenkamercommissie - op basis van de informatie uit interviews met budgethouders en de enquête onder budgethouders en budgetbeheerders - dat de afwegingsprocedure inderdaad rechtmatig, doelmatig en doeltreffend *lijkt* te zijn. Volgens de betrokken ambtenaren wordt in nagenoeg alle inhuursituaties een doelstelling en eenduidige opdracht geformuleerd. Ook geven deze ambtenaren aan in alle gevallen effectiviteits- en efficiëntieoverwegingen mee te nemen in hun beslissing om wel of niet tot externe inhuur over te gaan.

Anderzijds constateert de rekenkamercommissie dat niet *objectief* is vast te stellen in hoeverre er inderdaad sprake is van een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende afweging. Het door de gemeente Alphen-Chaam vastgestelde Protocol Inkoop- en aanbestedingsbeleid geeft geen richtlijnen aan de hand waarvan een doelmatige en doeltreffende afweging moet plaatsvinden. Daarnaast is er in de dossiers van de onderzochte inhuursituaties zelden een vastgelegde doelstelling terug te vinden. Ook een overzicht van effectiviteits- en efficiëntieoverwegingen voorafgaand aan de externe inhuur, komen in de dossiers nauwelijks terug.

Doordat het niet mogelijk is te controleren op welke wijze de keuze voor externe inhuur tot stand komt, is voor de rekenkamercommissie niet te bepalen of de afweging op doelmatige en doeltreffende wijze plaats vindt. Dit betekent dat ook de raad hier onvoldoende op kan controleren.

2. *De aard en omvang van de inhuur kunnen jaarlijks zeer uiteenlopen.*

Uit het onderzoek blijkt een groot verschil in externe inhuur tussen 2005 en 2006. Deze fluctuaties zijn goed verklaarbaar, zo blijkt uit het onderzoek. Door het wegvallen van enkele cruciale personen, was de gemeente genoodzaakt voor externe inhuur te kiezen. Door de omvang van de gemeentelijke organisatie, zorgen dergelijke situaties al snel tot hoge cijfers. De rekenkamercommissie is van mening dat zij dezelfde grilligheid in cijfers terug zou zien op het moment dat zij ook andere jaren (eerder of later) had onderzocht.

3. *Het huidige beleidskader bevat geen door raad of college vastgestelde afwegingsprocedure.*

Er bestaat geen door het college of de raad vastgestelde afwegingsprocedure voor de inhuur van externen. Het 'Protocol Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2005-2008' gaat nagenoeg uitsluitend in op inkoop- en aanbestedingsprocessen die in werking treden nadat de feitelijke beslissing om extern in te huren al gemaakt is. Bepalingen over de afwegingsprocedure komen slechts zijdelings aan bod, waarbij staat aangegeven wie verantwoordelijk is voor de afweging en in welke fase de afweging gemaakt moet worden. Het ontbreken van doelstellingen en beleidsbepalingen over de afwegingsprocedure, maken dat het 'Protocol Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2005-2008' ten aanzien van de afwegingsprocedure niet rechtmatig, doeltreffend en doelmatig te noemen is.

4. *De raad heeft geen rol in de afweging om over te gaan tot de inhuur van externen.*

Wel heeft de raad een rol op het moment dat er sprake is van een overschrijding van de begroting als gevolg van (niet-begrote) externe inhuur. De niet-begrote inhuur wordt in de praktijk gedekt uit de flexpot voor de inhuur van externen, de middelen die via het lopende jaar beschikbaar komen (uit ziekwet of subsidies), of door vacaturevoordelen.

3.2 Aanbevelingen Alphen-Chaam 2008

Het rapport 'Weten Waarom' uit 2008 bevat destijds de navolgende vijf aanbevelingen.

Aanbevelingen aan de raad

1. Stel kaders vast waarin afwegingscriteria voor het inhuren van externen terugkomen (bijvoorbeeld door het Protocol inkoop- en aanbestedingsbeleid 2005-2008 aan te passen), zodat het college aan de hand hiervan de afweging voor externe inhuur kan maken. Zorg dat in het protocol minimaal terugkomt:
 - afwegingscriteria aan de hand waarvan afweging gemaakt moet worden (bijv. nagaan of er alternatieven voor externe inhuur zijn);
 - de verdeling van verantwoordelijkheden (wie maakt de afweging);
 - welke zaken minimaal vastgelegd moeten worden in de dossiers per inhuursituatie (zoals de doelstelling en de overwegingen die een rol hebben gespeeld).In de uitvoering van deze aanbeveling kan aangesloten worden op de notitie over externe inhuur die de raad op 26 juni 2007 van het college ontving.
2. Stel vast hoe vaak en op welke manier het college informatie dient te geven over de inhuur van externen. Zo kan de raad bijvoorbeeld bepalen dat hij ieder kwartaal een overzicht wil ontvangen van welk personeel is ingehuurd voor welke werkzaamheden (en op basis van welke afweging).

Aanbevelingen aan het college

3. Maak inzichtelijk voor de raad hoe in de praktijk overlegd wordt over de afweging om tot externe inhuur over te gaan (wie is bij dit overleg betrokken) en hoe de verantwoordelijkheden in dit proces zijn verdeeld.
4. Maak per inhuursituatie een dossier aan en laat in dit dossier minimaal terugkomen:
 - probleemstelling, doelstelling en eenduidige opdracht van de werkzaamheden;
 - afweging van alternatieven en onderbouwing van noodzaak voor de inhuur van externen om hiertoe te komen;
 - effectiviteits- en efficiëntieoverwegingen die een rol hebben gespeeld in de afweging om extern in te gaan huren.
5. Maak in de begroting en de jaarrekening voor de raad inzichtelijk hoeveel wordt uitgegeven aan de inhuur van externen en door welke posten deze kosten worden gedekt.

4 Follow-up per aanbeveling

In dit hoofdstuk maakt de rekenkamercommissie per aanbeveling uit 2008 inzichtelijk wat er mee gebeurd is.

4.1 Stel kaders vast waarin afwegingscriteria voor het inhuren van externen terugkomen

Aan deze aanbeveling heeft de gemeente Alphen-Chaam voldaan met het opstellen van het Uitvoeringskader Inhuur Derden. Kanttekening hierbij is dat de raad het dit kader niet heeft vastgesteld; dit is op ambtelijk niveau gebeurd. Er is na de behandeling van het rapport van de rekenkamercommissie in februari 2009 door de raad niet meer gesproken over dit rapport. In maart 2009, een maand na de bespreking, is een herziening van het Inkoopprotocol aan de raad gestuurd. Hierin wordt niet ingegaan op de afwegingscriteria bij externe inhuur, zoals de rekenkamer suggereert in haar aanbeveling om dit bij de herziening mee te nemen. De raad is ook later niet geïnformeerd over het nieuwe intern opgestelde Uitvoeringskader Inhuur Derden of over een nieuwe werkwijze.

4.2 Stel vast hoe vaak en op welke manier het college informatie dient te geven over inhuur

Aan deze aanbeveling heeft de gemeente Alphen-Chaam voldaan. Tijdens de behandeling van het rapport 'Weten waarom' is afgesproken dat bij de begroting en jaarrekening gerapporteerd wordt over de inhuur.

4.3 Maak inzichtelijk voor de raad hoe in de praktijk overlegd wordt over de afweging om tot externe inhuur over te gaan

Aan deze aanbeveling heeft de gemeente Alphen-Chaam niet voldaan. Begin 2009 is het 'Uitvoeringskader Inhuur Derden' opgesteld en vastgesteld door het Management Overleg. Hierin staat de werkwijze beschreven voor het inhuren van extern personeel. Dit uitvoeringskader is echter niet aan college of raad aangeboden ter vaststelling.

4.4 Maak per inhuursituatie een dossier aan

Aan deze aanbeveling heeft de gemeente Alphen-Chaam in opzet voldaan. In het opgestelde uitvoeringskader staan geen richtlijnen voor dossiervorming. Controle op de juiste inrichting van de inhuurdossiers wordt echter meegenomen in de algemene rechtmatigheidscontrole in het kader van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De criteria die gebruikt worden tijdens de rechtmatigheidscontrole gaan in op de mate waarin voldaan is aan wet- en regelgeving, zoals het aantal aangevraagde offertes en de ondertekening door de juiste en bevoegde persoon. Verder gaan de criteria over het registreren en bewaren van de offerteaanvraag, de ontvangen offertes evenals de eventuele verzoeken tot meerwerk. Een check van de opgemaakte inhuurdossiers maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek. Deze bevinding is gebaseerd op de relevante documenten en een interview.

4.5 Maak in de begroting en de jaarrekening voor de raad inzichtelijk hoeveel wordt uitgegeven aan de inhuur van externen en door welke posten deze kosten worden gedekt

Aan deze aanbeveling heeft de gemeente Alphen-Chaam beperkt voldaan. In de begrotingen voor 2010 en 2011 zijn de begrote kosten niet in beeld gebracht. Alleen het totaalbedrag van de zogenoemde 'flexpot' staat erin, dit is het budget voor het inhuren van derden.

In de jaarrekening van 2009 zijn de totale kosten voor externe inhuur wel in beeld gebracht, maar de dekking niet. Het totale bedrag aan kosten is niet uitgesplitst naar afdelingen of projecten. Aangekondigd is dat in de jaarrekening 2010, aan de hand van een intern gebruikt totaaloverzicht van ingehuurde externe krachten, kosten en dekking inzichtelijk gemaakt zullen worden. Dit interne overzicht wordt twee keer per jaar op ambtelijk niveau opgesteld en gerapporteerd in de managementrapportage.

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

Documenten:

- Notulen raadsvergadering van 19 februari 2009;
- Jaarstukken 2008;
- Jaarstukken 2009;
- Programmabegroting 2010;
- Programmabegroting 2011;
- Uitvoeringskader Inhuur Derden;
- Checklist inkopen en aanbestedingen 2010;
- Overzicht flexpot - inhuur derden (intern).

Geïnterviewde personen:

- Michel Luijben (raadsgriffier Alphen-Chaam);
- Ben Hakkens (senior beleidsmedewerker planning en control).