

***Onderzoek inhuur
externe adviseurs en
arbeidskrachten door
de gemeente Lisse in
2004***

Rekenkamercommissie
Gemeente Lisse

INHOUD

HOOFDSTUK 1	SAMENVATTING	4
1.1	Doelstelling	4
1.2	Afbakening	4
1.3	Onderzoeksaanpak op hoofdlijnen	5
1.4	Inkoopvolume 2004	5
1.5	Conclusies	5
1.6	Aanbevelingen	6
HOOFDSTUK 2	INLEIDING	8
2.1	Algemeen	8
2.2	Doelstelling	8
2.3	Werkwijze	8
2.4	Inzichten van nu versus handelen toen	9
HOOFDSTUK 3	ONDERZOEKSAANPAK	10
3.1	Definitie	10
3.2	Afbakening naar onderzochte tijdsperiode en onderzoeksterrein	10
3.3	Inventarisatiefase	10
3.4	Casus	11
3.5	Onderzoeksfase	11
3.6	Rapportagefase	12
HOOFDSTUK 4	BEOORDELINGSKADER	13
4.1	Richtlijnen	13
4.2	Beoordelingskader	13
HOOFDSTUK 5	BEVINDINGEN	15
5.1	Algemeen	15
5.2	Inkoopvolume 2004	15
5.3	Beoordelingskader beleid	15
5.4	Beoordelingskader kosten	16
5.5	Beoordelingskader beslissing	16
5.6	Beoordelingskader opdracht	17
5.7	Beoordelingskader inzicht	17
5.8	Beoordelingskader evaluatie	17

5.9	Projectdossier	18
5.10	Informatievoorziening	18
HOOFDSTUK 6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	19
6.1	Conclusies	19
6.2	Aanbevelingen	20
BIJLAGE 1	ONDERZOEKSVRAGEN EN CASUS	21
BIJLAGE 2	LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN	39
BIJLAGE 3	GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN	40

Hoofdstuk 1

Samenvatting

De rekenkamercommissie van de gemeente Lisse heeft als taak het toetsen van het door het college van burgemeester en wethouders (B&W) van de gemeente Lisse gevoerde bestuur op drie onderdelen:

- **Rechtmatigheid:** voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?
- **Doelmatigheid:** zijn de nagestreefde beleidsdoelen tegen zo gering mogelijke inzet van middelen bereikt?
- **Doeltreffendheid:** zijn de beoogde doelen van het beleid ook daadwerkelijk gehaald?

Hiertoe voert de rekenkamercommissie onderzoek uit.

Wij hebben voor ons eerste onderzoek gekozen voor het onderwerp *'inhuur van externe adviseurs en arbeidskrachten door de gemeente Lisse in 2004'*.

In het onderzoeksprotocol zijn de criteria benoemd op basis waarvan voor dit onderwerp is gekozen: belang, twijfel, risico en belang van de burger. Uitgangspunt was ook dat het eerste onderzoek niet te veelomvattend moest zijn en binnen een redelijke termijn kon worden afgerond.

De rekenkamercommissies van de gemeenten Lisse en Hillegom werken rond dit onderzoeksthema samen in die zin dat beide commissies voor hetzelfde onderzoeksthema hebben gekozen met als doel onderzoekservaringen uit te wisselen en van elkaar te leren.

Onderstaand worden de doelstelling, de afbakening en de onderzoeksaanpak samengevat, gevolgd door een overzicht van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

1.1 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek was de gemeenteraad van de gemeente Lisse inzicht te verschaffen in de omvang van inhuur van externe adviseurs en externe arbeidskrachten en de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid daarvan.

1.2 Afbakening

Met *'externe adviseurs'* worden externe functionarissen bedoeld die tijdelijk zijn belast met opdrachten voor het geven van beleids- of organisatieadviezen. Met *'externe arbeidskrachten'* worden bedoeld interim-managers en uitzendkrachten wier werkzaamheden gericht zijn op de continuering van lopende werkprocessen. Hieronder vallen *niet* de werkzaamheden die permanent worden uitbesteed, zoals onderhoud aan straten, groenvoorziening en dergelijke.

Het rekenkamercommissieonderzoek beperkte zich tot uitgaven in het jaar 2004. Het onderzoek gaf geen aanleiding ook andere jaren bij de beoordeling te betrekken.

Rond enkele dossiers heeft overigens wel een beperkte terugblik plaatsgevonden, omdat in die gevallen sprake was van voortzetting van in eerdere jaren aangevangen externe inhuur.

Het onderzoek spitte zich toe op het *totaalvolume* van externe inhuur. Er heeft, na overleg in de rekenkamercommissie op 2 november 2005, *geen categorisering* naar verschillende vormen van inhuur plaatsgevonden. Alle uitgaven in 2004 zijn per leverancier getotaliseerd. Het onderzoek spitte zich vervolgens toe op een achttal van de grootste leveranciers.

De onderzoeksvragen en het beoordelingskader zijn toegespitst op de aspecten van beleid, kosten, afweging en opdrachtverlening, het resultaat, de interne evaluatie en dossiervorming.

1.3 Onderzoeksaanpak op hoofdlijnen

Het onderzoek is uitgevoerd door het adviesbureau BMC (Bestuur & Management Consultants) uit Leusden. De volgende stappen, beschreven in de door de rekenkamercommissie opgestelde onderzoeksopzet, zijn daarbij gevolgd:

- Inventarisatiefase
In deze fase zijn alle relevante documenten opgevraagd, geïnventariseerd, bestudeerd en geanalyseerd. In deze fase is ook bepaald van welke grootste leveranciers dossiers aan een nader onderzoek zouden worden onderworpen.
- Onderzoeksfase
In de onderzoeksfase hebben de interviews plaatsgevonden met sleutelfiguren uit de organisatie over het beleid ten aanzien van externe inhuur en de uitvoering in de praktijk.
- Rapportagefase
In deze fase zijn de onderzoeksresultaten in een rapport verwerkt. Voor de aanlevering van gegevens en de kwaliteit daarvan was de gemeentelijke organisatie verantwoordelijk. De eindverantwoordelijkheid voor het onderzoek, de regie over het onderzoek en de verantwoordelijkheid voor het uitbrengen van de eindrapportage ligt overeenkomstig het onderzoeksprotocol bij de rekenkamercommissie.

1.4 Inkoopvolume 2004

In 2004 heeft de gemeente in totaal €2.715.010,— (inclusief omzetbelasting) besteed aan externe inhuur. De uitgaven in 2003 bedroegen in totaal €1.603.939,— (inclusief omzetbelasting).

1.5 Conclusies

Met betrekking tot de rechtmatigheid

- Er zijn geen richtlijnen met betrekking tot de inhuur van externe adviseurs. Er zijn beperkt regels met betrekking tot het aantrekken van tijdelijke arbeidskrachten: besluitvorming door het college van B&W door tussenkomst van de afdeling P&O.
- Er is geen sprake van vastgesteld beleid met betrekking tot zelf doen of uitbesteden.
- Uit de onderzochte dossiers blijkt dat, voor zover is aanbesteed, zorgvuldig met aanbesteding wordt omgegaan, ook al ontbreken de beleidskaders. Er zijn voorbeelden van offertetrajecten waarbij op basis van meerdere offertes beargumenteerd tot aanbesteding is overgegaan.

- Artikel 27 van de ‘Verordening ex artikel 212 gemeentewet’ met betrekking tot de vastlegging van interne regels van het inkoopbeleid (een inkoopprotocol) is niet uitgevoerd.
- In alle gevallen zijn de volgens het mandateringsbesluit en de regeling budgethouderschap bevoegde functionarissen betrokken geweest bij zowel besluitvorming en contractering als bij facturering.
- In een enkel dossier (casus Van der Kroef special projects) is niets omtrent besluitvorming vastgelegd, waardoor niet objectief kan worden vastgesteld of de inhuur rechtmatig heeft plaatsgevonden.
- Er is geen verstrengeling van belangen geconstateerd.

Met betrekking tot de doelmatigheid

- Bij een aantal dossiers kon niet worden verklaard hoe het offerteproces verliep en om welke redenen voor een leverancier gekozen is.
- De financiële informatie (overzichten, facturen en parafen) was steeds snel en overzichtelijk voor handen.
- Er is geen sprake van inkoopdossiers. Projectdossiers bevatten in beperkte mate de gevraagde informatie.
- In zijn algemeenheid wordt niet schriftelijk vastgelegd op basis van welke overwegingen keuzes voor leveranciers worden gemaakt.

Met betrekking tot de doeltreffendheid

- Resultaten van externe inhuur zijn doorgaans wel te benoemen. Van het schriftelijk vastleggen of beoogde resultaten daadwerkelijk zijn behaald is geen sprake. Hierdoor is het niet altijd mogelijk de effectiviteit van de inhuur vast te stellen.
- Er wordt niet gestructureerd geëvalueerd. Wegens het ontbreken van beleidskaders en resultaatafspraken kan niet worden geëvalueerd in termen van tevredenheid, het behalen van beoogde eindresultaten en de concrete afronding van opdrachten.

1.6 Aanbevelingen

- Algemene kaders voor inkoop en aanbesteding opstellen.
- Mede ter uitvoering van artikel 27 van de Verordening ex artikel 212 Gemeentewet, interne regels voor de uitvoering van het inkoopbeleid vaststellen, waarbij de beoordelingskaders, zoals beschreven in hoofdstuk 5, nader worden uitgewerkt.
- Beleidsuitgangspunten formuleren met betrekking tot ‘zelf doen of uitbesteden’. Toetsing van voornemens tot externe inhuur aan deze beleidsuitgangspunten bevordert het maken van bewuste keuzes voor externe inhuur in plaats van zelf doen.
- Inkoopcategorieën benoemen, waardoor extra inzicht wordt verschaft in het inhuurpatroon en de aan inhuur verbonden kosten gestructureerd zichtbaar worden. Het stelt de gemeente in staat per inkoopcategorie vergelijkend kostenonderzoek te doen (benchmark).
- Regels opstellen voor dossiervorming, waardoor de toegankelijkheid van de informatie en het inzicht in het naleven van de kaders voor inkoop en aanbesteding worden vergroot.

- Afspraken maken over de wijze waarop management, college en gemeenteraad op hoofdlijnen en naar inkoopcategorie gestructureerd worden geïnformeerd over aard, omvang, doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

Hoofdstuk 2

Inleiding

2.1 Algemeen

Met behulp van criteria uit het onderzoeksprotocol (financieel belang, twijfel, risico en belang van de burger) is voor dit onderwerp gekozen.

- Het *financiële* belang is aanzienlijk.
- *Twijfel* speelt een rol, omdat de gemeenteraad onvoldoende inzicht heeft in aard en omvang van externe inhuur. Evenmin is duidelijk of er beleidskaders zijn en, zo ja, of daarnaar in de praktijk wordt gehandeld.
- *Risico* wordt als een aanleiding genoemd, omdat inzicht ontbreekt in de consequenties van externe inhuur waar het betreft continuïteit, afhankelijkheid en beheersbaarheid.
- Er is sprake van een *belang van de burger*. Bij externe inhuur is sprake van de inzet van gemeenschappelijke middelen en dat noodt tot transparantie.

2.2 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is de gemeenteraad van de gemeente Lisse inzicht te verschaffen in de omvang van inhuur van externe adviseurs en externe arbeidskrachten en de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid daarvan.

Wij hebben daartoe een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze zijn opgenomen in bijlage 1.

Het onderzoek gaat met name over het inhuurbeleid en het navolgen van de richtlijnen en in mindere mate over getallen. Hoewel er behoefte kan ontstaan aan meer inzicht in de cijfers, wordt in dit onderzoek de voorkeur gegeven aan inzicht in het proces en de gevolgde procedures. Met andere woorden:

- Is er beleid, zodat de rechtmatigheid kan worden getoetst?
- Vindt de externe inhuur beargumenteerd plaats als aspect van doelmatigheid?
- Is het beoogde resultaat bereikt, dan wel is de inhuur doeltreffend geweest?

2.3 Werkwijze

Voor de uitvoering van het onderzoek is, binnen de kaders van het onderzoeksprotocol, een tweetal instrumenten gehanteerd:

a. Dossierstudie

Voor zover beschikbaar zijn alle op de onderwerpen betrekking hebbende interne ambtelijke notities, adviesnota's, concept-voorstellen en uiteindelijk definitieve documenten geraadpleegd voor zover deze betrekking hebben op de onderzoeksperiode 1 januari 2004 tot en met 31 december 2004.

b. Interviews

Ten einde tot een juiste interpretatie van de documenten te kunnen komen en ook om meer inzicht in de uitvoering van het inhuurbeleid door de organisatie te krijgen, is een aantal interviews gehouden met verantwoordelijke personen uit de organisatie. In die interviews zijn de bevindingen uit de dossierstudie getoetst. In bijlage 2 is de lijst van de geïnterviewden opgenomen.

2.4 Inzichten van nu versus handelen toen

Benadrukt moet worden dat er bij het uitvoeren van het onderzoek met de inzichten van nu gekeken is naar het handelen in 2004. Het doel hiervan is om aan de hand van conclusies en aanbevelingen te leren voor de toekomst. Het gaat niet om waarheidsvinding. Waar in de rapportage voorbeelden worden genoemd is dit enkel bedoeld ter verduidelijking.

Hoofdstuk 3

Onderzoeksaanpak

3.1 Definitie

In dit onderzoek is gekozen voor de volgende definitie van het begrip externe inhuur in 2004.

‘Met ‘externe adviseurs’ worden externe functionarissen bedoeld die tijdelijk zijn belast met opdrachten voor het geven van beleids- of organisatieadviezen. Bij ‘externe arbeidskrachten’ worden bedoeld interim-managers en uitzendkrachten wier werkzaamheden gericht zijn op de continuering van lopende werkprocessen.’

Hieronder vallen *niet* de werkzaamheden die permanent worden uitbesteed, zoals onderhoud aan straten, groenvoorziening en dergelijke.

3.2 Afbakening naar onderzochte tijdsperiode en onderzoeksterrein

Het rekenkamercommissieonderzoek beperkt zich tot het jaar 2004. Rond enkele dossiers is teruggeblikt op voorafgaande jaren, omdat in die gevallen sprake was van voortzetting van in eerdere jaren aangevangen externe inhuur.

Het onderzoek spitst zich toe op het *totaalvolume* van externe inhuur. Er heeft, zoals afgesproken in de vergadering van de rekenkamercommissie op 2 november 2005, *geen categorisering* plaatsgevonden naar verschillende vormen van inhuur, aangezien verdere detaillering niet tot de onderzoeksvraag behoorde. In het kader van dit onderzoek zijn alle in 2004 uitgegeven bedragen getotaliseerd per leverancier, waarna het onderzoek zich toespitste op een achttal van de grootste leveranciers. Sommige leveranciers (met name uitzendorganisaties) hebben in 2004 meer dan één dienst geleverd. Van zo’n leverancier is één casus nader onderzocht.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de onderzoeksvragen nader toegespitst op de aspecten beleid, kosten, afweging en opdrachtverlening, resultaat, evaluatie en dossiervorming, zoals uitgewerkt in hoofdstuk 4.

3.3 Inventarisatiefase

Door tussenkomst van de secretaris van de rekenkamercommissie zijn overzichten aangereikt van alle betalingen aan leveranciers met betrekking tot externe inhuur. Op basis van deze overzichten zijn alle betalingen per leverancier gekapitaliseerd en gerangschikt. Overeenkomstig de onderzoeksopzet is een rangschikking naar volume per leverancier opgesteld. Er was geen sprake van éénmalige bestedingen die zo opvallend waren dat er aanleiding was tot nader onderzoek.

Wij hebben vervolgens bepaald dat van een achttal grote leveranciers één leverantie aan een nader onderzoek zou worden onderworpen. Daarbij is afgesproken dat de te onderzoeken leveranties, waar mogelijk, representatief moesten zijn voor de diversiteit in gemeentelijke beleidsterreinen. Zo kon worden voorkomen dat, indien de grootste leveranciers zich alle richten op bijvoorbeeld bestemmingsplanadviesing, een te eenzijdig beeld van het inkoopbeleid zou worden verkregen.

In de inventarisatiefase zijn voorts alle beschikbare beleidsdocumenten verzameld en bestudeerd en zijn, voor zover in dat stadium beschikbaar, dossiers van de in de vorige volzin bedoelde casus samengesteld.

3.4 Casus

De casus die onderwerp van nader onderzoek waren zijn:

- Casus 1, Arcadis: advisering project uitbreiding Duinhof (externe adviseurs)
Volume leverancier: €979.344,—
- Casus 2, De Straat Milieu Adviseurs: advisering milieukundige begeleiding sanering (externe adviseurs)
Volume leverancier: € 78.449,—
- Casus 3, Ernst & Young Accountants: advisering opstellen afdelingsplannen (externe adviseurs)
Volume leverancier: €194.720,—
- Casus 4, Heemskerk Straatreiniging BV: inzet belader Algemene Dienst Reiniging (externe arbeidskrachten)
Volume leverancier: € 55.610,—
- Casus 5, Luba personele diensten: inhuur uitzendkrachten Interne Zaken (externe arbeidskrachten)
Volume leverancier: €107.547,—
- Casus 6, Stedenbouwkundig Adviesbureau RBOI: advisering project landelijk gebied (externe adviseurs)
Volume leverancier: €263.188,—
- Casus 7, Van der Kroef special project: inzet tijdelijke arbeidskracht ROV (externe arbeidskrachten)
Volume leverancier: €121.641,—
- Casus 8, Kooijman Totaal Advies BV: inhuur beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (externe arbeidskrachten)
Volume leverancier: € 48.450,—

3.5 Onderzoeksfase

In de onderzoeksfase zijn, op basis van de uitkomsten van de inventarisatiefase, interviews gehouden met sleutelfiguren uit de organisatie, zowel betreffende de beleidskaders als de geselecteerde casus.

Dit moest leiden tot beantwoording van de volgende primaire onderzoeksvragen:

- Welke richtlijnen zijn er?
- Welke visie ligt er aan ten grondslag?

Voorts is aan de hand van de volgende vragen beoordeeld hoe in de praktijk het beleid wordt uitgevoerd:

- Wat was de reden van inhuur?
- Waarom werd geen eigen personeel ingezet?
- Betrof het gebrek aan capaciteit en/of kwaliteit of was het nodig om draagvlak te creëren?
- Hoe kwam de besluitvorming tot stand?
- Hoe is het proces van aanbesteding verlopen?
- Wat is het eindresultaat?
- Heeft de inhuur datgene opgeleverd wat beoogd werd?

De interviews rond de geselecteerde casus vonden mede plaats aan de hand van de projectdossiers. De resultaten hiervan zijn opgenomen in een apart dossier 'Casus rekenkamercommissie gemeente Lisse externe inhuur 2004'.

3.6 Rapportagefase

Overeenkomstig het onderzoeksprotocol is het concept-rapport om een reactie aangeboden aan het college van B&W, ten einde het college in de gelegenheid te stellen te reageren op de voorlopige onderzoeksbevindingen. De reactie van het college is als bijlage bij het rapport gevoegd.

Hoofdstuk 4

Beoordelingskader

4.1 Richtlijnen

De gemeente Lisse kent geen richtlijnen voor de aanbesteding van diensten, leveringen en werken. Dat wil niet zeggen dat er geen ongeschreven regels zijn. In de praktijk wordt bij de inhuur van externe adviseurs doorgaans wel een offertetraject doorlopen. Hierbij zijn de ingevolge de regeling budgethouderschap en het mandateringsbesluit bevoegde personen betrokken.

Een beoordelingskader ontbreekt derhalve.

4.2 Beoordelingskader

Wij willen ons, ondanks het ontbreken van een vastgelegd beoordelingskader voor inkoop en aanbesteding, een oordeel kunnen vormen over de wijze waarop in de praktijk aan externe inhuur uitvoering wordt gegeven. Hiervoor is een beoordelingskader of normenkader nodig. Dit kader wordt gebruikt om helder te krijgen hoe de inhuur plaats vindt en waaraan het moet voldoen. Inkoopdossiers of projectdossiers moeten informatie bevatten met betrekking tot de volgende kaders:

- **Beleid.** Er is een kader afgesproken wanneer er tot inhuur mag worden overgegaan. Duidelijk moet zijn dat toetsing aan dit beleid heeft plaatsgevonden.
- **De kosten van inhuur.** Er is inzicht in de kosten van de betreffende inhuur.
- **Beslissing.** Aan de inhuur ligt een expliciete beslissing ten grondslag. Deze beslissing benoemt:
 - Omschrijving doel inhuur en beoogd resultaat.
 - Begroting en kostenopzet.
 - Motivatie en afweging.
 - Toetsing aan de richtlijn.
- **Opdracht.** Er is sprake van een vastgelegde opdracht. In de opdracht zijn aangegeven:
 - Kwaliteitseisen ten aanzien van de opdracht en resultaatbepaling.
 - Wijze van voortgangscontrole en kostenbewaking.
 - Vastlegging en documentatie.
- **Inzicht.** Er moet duidelijkheid bestaan ten aanzien van:
 - Bereikte resultaten.
 - Uiteindelijke kosten.
 - Vastlegging en verantwoording.
- **Evaluatie.** Er wordt altijd geëvalueerd. Daartoe moeten worden vastgelegd:
 - Het verloop van de inhuur en de kwaliteit van de inzet van inhuur derden.
 - Het resultaat van de inhuur en de bruikbaarheid daarvan.
 - Gevolgen voor het beleid.
- **Projectdossier.** Er is een projectdossier (inhuurdossier) samengesteld, opdat duidelijk is hoe het project op hoofdlijnen is verlopen. Het dossier bevat:
 - De overwegingen om tot inhuur over te gaan.
 - Het offerte en selectieproces.
 - Veranderingen tijdens de uitvoering.
 - Evaluatie van de externe inhuur.

Naast de expliciete onderzoeksvragen (zie hoofdstuk 3) is in het onderzoek bekeken in hoeverre in de praktijk aan de hier beschreven beoordelingskaders is voldaan. Voor antwoorden op deze vragen wordt verwezen naar hoofdstuk 5 (bevindingen).

Hoofdstuk 5

Bevindingen

5.1 Algemeen

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen waar het betreft het beleid en de uitvoering in de praktijk.

Aangegeven wordt wat het inkoopvolume was in 2004. Aan de hand van het beoordelingskader uit hoofdstuk 4 is aangegeven wat de werkwijze in de praktijk is. In het casusdossier treft u de uitwerking aan op casusniveau.

5.2 Inkoopvolume 2004

In 2004 heeft de gemeente in totaal €2.715.010,— (inclusief omzetbelasting) geboekt aan externe inhuur (externe adviseurs en externe arbeidskrachten). Bij het opstellen van de omvang van de inhuur is uitgegaan van de geboekte facturen in de crediteurenadministratie in 2004. Het bedrag exclusief omzetbelasting zal ten laste van de exploitatie gekomen zijn.

Jaar	Totaalvolume
2004	€2.715.010,—
2003	€1.603.939,—

Het jaar 2003 is niet nader onderzocht.

5.3 Beoordelingskader beleid

Er zijn geen algemene beleidskaders voor inkoop en aanbesteding.

Bevindingen beleidskader algemeen

- Er zijn geen algemene of specifieke kaders voor inkoop en aanbesteding. Derhalve is toetsing aan algemene beleidskaders niet mogelijk.
- Wanneer tot inhuur mag worden overgegaan is niet vastgelegd. De praktijk is wel dat er altijd sprake is van besluitvorming door het college in geval van externe inhuur. Ook het inhuren van tijdelijke arbeidskrachten vindt plaats, via de afdeling P&O, na besluitvorming door het college van B&W.
- Alle geïnterviewde personen kennen de werkwijze zoals deze zich in de praktijk heeft ontwikkeld. Het project milieubegeleiding Heerweg/Vennestraat (opgenomen in het casusdossier) is een goed voorbeeld van een correct verloop van inkoop en aanbesteding, zonder dat er sprake is van inkoopkaders. Dit toont aan dat de organisatie, ondanks het ontbreken van richtlijnen, de goede weg weet te bewandelen.
- In de verordening ex artikel 212 Gemeentewet, vastgesteld door de gemeenteraad op 23 oktober 2003, is in artikel 27 met betrekking tot inkoop bepaald dat het college de zorg draagt voor (en in een besluit vastlegt) 'de interne regels voor de inkoop en aanbesteding van werken en diensten. De regels waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels terzake van de Europese Unie'. Een als hier bedoeld besluit is in 2004 niet genomen.

- Uit de dossiers blijkt dat naar de bevoegdheidsbepalingen van het mandateringsbesluit en de regeling budgethouderschap is gehandeld. De aangewezen budgethouders waren steeds betrokken.
- Er is geen inkoopcoördinator aangesteld. Het hoofd P&O fungeert als zodanig wanneer het de inhuur van tijdelijke arbeidskrachten betreft. Er zijn geen inkooprapportages opgesteld.

5.4 Beoordelingskader kosten

Vóór opdrachtverlening moet inzicht bestaan in de begrote kosten van de betreffende inhuur.

Bevindingen

- Zowel uit de dossiers als uit de interviews blijkt dat er doorgaans sprake is van een kostenraming bij externe advisering en detachering. Hieraan ligt steeds collegebesluitvorming ten grondslag.
- Inhuur van capaciteit bij onvoorziene pieken en/of in probleemsituaties wordt betaald uit vacaturegelden. Hieraan ligt altijd besluitvorming van het college ten grondslag.
- Eventuele overschrijdingen worden geaccordeerd via besluitvorming in het college.
- De informatievoorziening vanuit de financiële administratie is adequaat. Verzoeken met betrekking tot het overleggen van facturen en parafen konden probleemloos en snel worden gehonoreerd.

5.5 Beoordelingskader beslissing

Aan de inhuur behoort een expliciete beslissing ten grondslag te liggen, waarin benoemd zijn:

- Doel en beoogd resultaat.
- Begroting en kostenopzet.
- Motivatie en afweging.
- Toetsing aan de richtlijn.

Bevindingen

- Er is geen beleid vastgelegd waarin de condities zijn benoemd om antwoord te kunnen geven op de vraag: zelf doen of uitbesteden.
- Er zijn geen criteria voor het beoordelen van offertes.
- Bij een aantal dossiers kon niet worden verklaard hoe het offerteproces verliep en om welke redenen voor een leverancier gekozen is.
- Lisse maakte in 2004 frequent gebruik van de diensten van hetzelfde uitzendbureau (Luba). Hiermee is een afspraak gemaakt inzake een kortingsregeling. Binnen de kaders van deze afspraak vond tijdelijke inhuur plaats. De kortingsregeling of een mantelovereenkomst was niet beschikbaar.
- Ondanks het bestaan van deze kortingsregeling werd soms gekozen voor personeel van de organisatie Heemskerk Straatreiniging BV. Luba zette na een verzoek een zoekactie in gang, terwijl in specifieke gevallen (met name reiniging) via Heemskerk Straatreiniging BV onmiddellijk inhuurkrachten voor de reiniging konden worden ingezet. Het kwam voor dat 's ochtends om 07.30 uur een ziekmelding binnenkwam en dat binnen een half uur de gevraagde inhuurkracht inzetbaar was.

5.6 Beoordelingskader opdracht

Er moet sprake zijn van een vastgelegde opdracht, waarin opgenomen:

- Opdrachtformulering met kwaliteitseisen ten aanzien van de opdracht en resultaatbepaling.
- Voortgangscntrole en kostenbewaking.
- Vastlegging en documentatie.

Bevindingen

- Hoewel geen (ongeautoriseerde) budgetoverschrijdingen zijn geconstateerd zijn kostenraming en -bewaking niet altijd in het projectdossier zichtbaar.
- In enkele casus (met name milieubegeleiding Heerweg/Vennestraat), was voortgangsinformatie en tussentijdse budgetverantwoording zichtbaar.

5.7 Beoordelingskader inzicht

Er moet duidelijkheid bestaan ten aanzien van:

- Bereikte resultaten.
- Uiteindelijke kosten.
- Vastlegging en verantwoording.

Bevindingen

- Om bereikte resultaten goed te kunnen beoordelen moeten bij contractering de beoogde resultaten worden benoemd. Dit was slechts in beperkte mate het geval.
- Ingeval van inhuur van uitzendkrachten was het resultaat doorgaans gericht op het snel kunnen voorzien in opvallende plaatsen vanwege bijvoorbeeld ziekteverzuim. Inzicht in de kosten bestond op basis van bekende uurtarieven en een kortingsregeling.

5.8 Beoordelingskader evaluatie

Evaluatie is belangrijk. Daartoe moeten worden vastgelegd:

- Proces en kwaliteit van de inzet van inhuur derden.
- Bruikbaarheid.
- Gevolgen voor het beleid.

Bevindingen

- De wijze van evaluatie is slechts in een enkel geval contractueel vastgelegd en dienovereenkomstig uitgevoerd.
- Tussentijdse evaluaties en eindevaluaties vinden plaats in de vorm van terugkoppelingsgesprekken of projectoverleg met de leveranciers, doch zijn niet als zodanig vastgelegd en benoemd. Tevoren zijn geen evaluatiecriteria vastgelegd.
- In geval van inhuur van uitzendkrachten wordt soms een functioneringsgesprek gevoerd. Evalueren van individuele inzet van uitzendkrachten vindt niet gestructureerd plaats, evenmin als het evalueren van de uitvoering van de mantelovereenkomst.

5.9 Projectdossier

Uit het projectdossier moet blijken hoe inzet en proces op hoofdlijnen zijn verlopen. Het projectdossier bevat (voor zover beschikbaar):

- De overwegingen om tot inhuur over te gaan.
- Het offerte en selectieproces.
- Veranderingen tijdens de uitvoering.
- Evaluatie van de externe inhuur.

Bevindingen

- Projectdossiers met betrekking tot inkoop en aanbesteding zijn, op een enkele uitzondering na, niet beschikbaar. Uit verzamelde informatie en de gehouden interviews kon het verloop van het traject deels wel in beeld worden gebracht.
- Gevraagde informatie uit de financiële administratie kon steeds snel en compleet beschikbaar worden gesteld.
- Voor zover er sprake was van ontbrekende informatie leidde dit niet tot het constateren van negatieve gevolgen.

5.10 Informatievoorziening

Bevindingen

- Er vindt geen gestructureerde informatievoorziening plaats omtrent de kwaliteit en het volume van inkoop en aanbesteding van diensten. De gemeenteraad heeft tot op heden geen kaders vastgesteld met betrekking tot het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hierover wordt (dientengevolge) niet door het college gerapporteerd. De raad toetst overigens alleen op hoofdlijnen ('wordt er naar de richtlijnen gehandeld') en niet op de details van de uitvoering.

Hoofdstuk 6

Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Met betrekking tot de rechtmatigheid

- Er zijn geen richtlijnen met betrekking tot inkoop en aanbesteding.
- Uit de onderzochte dossiers blijkt dat, voor zover is aanbesteed, zorgvuldig met aanbesteding wordt omgegaan, ook al ontbreken de beleidskaders. Er zijn voorbeelden van offertetrajecten waarbij op basis van meerdere offertes beargumenteerd tot aanbesteding is overgegaan.
- Artikel 27 van de ‘Verordening ex artikel 212 gemeentewet’ met betrekking tot de vastlegging van interne regels van het inkoopbeleid (protocol) is in 2004 niet uitgevoerd.
- In het mandateringsbesluit en de regeling budgethouderschap zijn in beperkte mate bevoegdheidsbepalingen opgenomen.
- In alle gevallen zijn de volgens de richtlijnen bevoegde functionarissen (bestuurders, opdrachtgevers en budgetbeheerders) betrokken geweest bij zowel besluitvorming en contractering als bij facturering.
- In een enkel dossier (casus Van der Kroef special projects) is niets omtrent besluitvorming vastgelegd, waardoor niet objectief kan worden vastgesteld of de inhuur rechtmatig heeft plaatsgevonden.
- Er is geen verstrengeling van belangen geconstateerd.

Met betrekking tot de doelmatigheid

- Bij een aantal dossiers kon niet worden verklaard hoe het offerteproces verliep en om welke redenen voor een leverancier gekozen is.
- De uitvoeringsorganisatie gaat verantwoord met inhuur en aanbesteding om. In gevallen waarin overwegingen niet in de dossiers zijn vastgelegd kon toch beargumenteerd worden aangegeven hoe en waarom is gehandeld.
- De financiële informatie (overzichten, facturen en parafen) was steeds snel en overzichtelijk voor handen.
- Er is geen sprake van gestructureerde inkoopdossiers. Projectdossiers zijn soms beschikbaar en niet altijd compleet.
- In zijn algemeenheid wordt niet schriftelijk vastgelegd op basis van welke overwegingen leverancierskeuzes plaatsvonden.

Met betrekking tot de doeltreffendheid

- Er wordt niet gestructureerd geëvalueerd. Noch per project, noch ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- Door tevoren resultaatafspraken niet gestructureerd vast te leggen kan niet worden geëvalueerd in termen van tevredenheid, het behalen van beoogde eindresultaten en de concrete afronding van opdrachten. Hierdoor is het niet altijd mogelijk de effectiviteit van de inhuur vast te stellen.

6.2 Aanbevelingen

- Algemene kaders voor inkoop en aanbesteding opstellen.
- Mede ter uitvoering van artikel 27 van de Verordening ex artikel 212 Gemeentewet, interne regels voor de uitvoering van het inkoopbeleid vaststellen, waarbij de beoordelingskaders, zoals beschreven in hoofdstuk 5, nader worden uitgewerkt.
- Beleidsuitgangspunten formuleren met betrekking tot ‘zelf doen of uitbesteden’. Toetsing van voornemens tot externe inhuur aan deze beleidsuitgangspunten bevordert het maken van bewuste keuzes voor externe inhuur in plaats van zelf doen.
- Inkoopcategorieën benoemen, waardoor extra inzicht wordt verschaft in het inhuurpatroon en de aan inhuur verbonden kosten gestructureerd zichtbaar worden. Het stelt de gemeente in staat per inkoopcategorie vergelijkend kostenonderzoek te doen (benchmark).
- Regels opstellen voor dossiervorming, waardoor de toegankelijkheid van de informatie en het inzicht in het naleven van de kaders voor inkoop en aanbesteding worden vergroot.
- Afspraken maken over de wijze waarop management, college en gemeenteraad op hoofdlijnen en naar inkoopcategorie gestructureerd worden geïnformeerd over aard, omvang, doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

Bijlage 1

Onderzoeksvragen en casus

Nummer	Vraag	Bevinding
1	Welke richtlijnen zijn er? (rechtmatigheid)	Er zijn geen richtlijnen met betrekking tot inkoop en aanbesteding, met uitzondering van het mandatenbesluit en de regeling budgethouderschap. Inhuur van tijdelijk personeel vindt altijd plaats door tussenkomst van de afdeling P&O en na besluitvorming door het college.
2	Welke visie ligt er aan ten grondslag? (doelmatigheid)	In 2004 was geen sprake van een vastgelegde beleidsvisie op inkoop en aanbesteding (zelf doen versus uitbesteden).
3	Wat was de reden van inhuur? (doelmatigheid)	Zie ook vraag 4. De reden van inhuur is in geval van externe advisering doorgaans vastgelegd in het projectdossier. In geval van inhuur van tijdelijke arbeidskrachten (detachering/ uitzendkrachten) was geen sprake van projectendossiers. Zie voorts casusdossier.
4	Waarom werd geen eigen personeel ingezet? (doelmatigheid)	In geval van externe advisering: onafhankelijkheid, complexiteit, specifieke deskundigheid en het niet-structurele karakter van de werkzaamheden. In geval van tijdelijke arbeidskrachten betreft het voorzieningen wegens capaciteitsproblemen, met name ten gevolge van incidentele werkzaamheden en/of ziekteverzuim. Zie voorts casusdossier.
5	Betrof het gebrek aan capaciteit en/of kwaliteit of was het nodig om draagvlak te creëren? (doeltreffendheid)	Zie antwoord op de vragen 3 en 4. Zie voorts casusdossier.
6	Hoe kwam de besluitvorming tot stand? (rechtmatigheid)	Besluitvorming bij externe advisering vond plaats door het college van B&W. De inhuur van tijdelijk personeel, afhankelijk van duur en omvang, wordt via het hoofd van de afdeling P&O uit beschikbare vacaturegelden gerealiseerd. Zie voorts casusdossier.

Nummer	Vraag	Bevinding
7	Hoe is het proces van aanbesteding verlopen? (rechtmatigheid)	Zie voorts casusdossier.
8	Wat is het eindresultaat? (doeltreffendheid)	Het eindresultaat was niet meetbaar, omdat bij contractering niet altijd de beoogde resultaten worden vastgelegd.. Zie voorts casusdossier.
9	Heeft de inhuur datgene opgeleverd wat beoogd werd? (doeltreffendheid)	Zie antwoord op vraag 8. Zie voorts casusdossier.

Casus 1: Arcadis uitbreiding Duinhof

Volume leverancier: €979.344,—

Informatie algemeen/de context van de casus:

De casus betreft externe ondersteuning bij uitbreiding begraafplaats Duinhof. Het bijzondere bij deze casus is dat de gemeente zorgplicht heeft en de Nederlands Hervormde Kerk (in casu de kerkvoogdij) opdrachtgever is.

Nummer	Vraag	Bevinding
1	Welke richtlijnen zijn er?	De gemeente Lisse kent geen richtlijnen met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Alle besluitvorming loopt via het college van B&W.
2	Welke visie ligt er aan ten grondslag?	In 2004 was nog geen visie ontwikkeld met betrekking tot inkoop en aanbesteding.
3	Wat was de reden van inhuur?	Zie vraag 4.
4	Waarom werd geen eigen personeel ingezet?	Ontbreken van specifieke deskundigheid. Voorts voorkomen dat een majeur project een te groot beslag legt op de structurele formatie. Voorts: kerkvoogdij NH kerk is opdrachtgever.
5	Betrof het gebrek aan capaciteit en/of kwaliteit of was het nodig om draagvlak te creëren?	Er was sprake van capaciteitsgebrek en specifieke deskundigheid.
6	Hoe kwam de besluitvorming tot stand?	Besluitvorming door de gemeenteraad in 2001. Uiteindelijk is tussen verschillende partijen in april 2001 een samenwerkingsovereenkomst getekend.
7	Hoe is het proces van aanbesteding verlopen?	Een werkgroep, waarin verschillend partners vertegenwoordigd waren, hebben de aanbesteding begeleid. Arcadis is gekozen uit vier offertes.
8	Wat is het eindresultaat?	In januari 2004 is aan zowel college als gemeenteraad gerapporteerd dat naar verwachting in 2005 de realisatie van de uitbreiding een feit zal zijn. Het plan heeft om in adviezen toegelichte redenen vertraging opgelopen. Blijkens de rapportages uit 2004 was er sprake van een onderscheiding op het budget.
9	Heeft de inhuur datgene opgeleverd wat beoogd werd?	Zie vraag 8.

Informatie overig met betrekking tot de beoordelingskaders

Beleid

De gemeente Lisse kent geen richtlijnen met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Alle besluitvorming loopt via het college van B&W, dat bij wijze van tussenstand de gemeenteraad informeert.

Kosten

De facturen waren steeds goed gespecificeerd en geven een goed beeld van verrichte werkzaamheden, ook in tussenstadia. Er wordt regelmatig aan zowel college als gemeenteraad gerapporteerd.

Beslissing

Aan de gunning ligt besluitvorming door college en gemeenteraad ten grondslag.

Opdracht

Zie de eerdere opmerkingen over het samenwerkingsverband.

Inzicht in resultaten

Regelmatig verschijnen (tussen)evaluaties, verslagen en financiële verantwoordingen.

Evaluatie

Er is geëvalueerd in gesprekken met de externe adviseurs, verslagen zijn gearhiveerd.

Projectdossier

Er is wel sprake van een projectdossier, dat kan worden beschouwd als een gestructureerd 'inkoopdossier'.

Casus 2: De Straat Milieu Adviseurs

Volume leverancier: €78.449,—

Informatie algemeen/de context van de casus:

De casus betreft externe ondersteuning bij Project sanering voormalig PPO-terrein gelegen tussen Heereweg en Vennestraat te Lisse.

Nummer	Vraag	Bevinding
1	Welke richtlijnen zijn er?	De gemeente Lisse kent geen richtlijnen met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Alle besluitvorming loopt via het college van B&W.
2	Welke visie ligt er aan ten grondslag?	In 2004 was nog geen visie ontwikkeld met betrekking tot inkoop en aanbesteding.
3	Wat was de reden van inhuur?	Zie vraag 4.
4	Waarom werd geen eigen personeel ingezet?	Ontbreken van specifieke deskundigheid. Voorts voorkomen dat een majeur project een te groot beslag legt op de structurele formatie.
5	Betrof het gebrek aan capaciteit en/of kwaliteit of was het nodig om draagvlak te creëren?	Er was sprake van capaciteitsgebrek en specifieke deskundigheid.
6	Hoe kwam de besluitvorming tot stand?	Besluitvorming door het college op 2 juli 2002.
7	Hoe is het proces van aanbesteding verlopen?	Meerdere bedrijven hebben op uitnodiging offerte uitgebracht. Het hele aanbestedingsproces is zeer compleet doorlopen.
8	Wat is het eindresultaat?	Eindrapport, gedateerd 3 oktober 2005.
9	Heeft de inhuur datgene opgeleverd wat beoogd werd?	Zie vraag 8. Het project heeft langer geduurd dan gepland omdat er gaande de werkzaamheden asbest werd aangetroffen.

Informatie overig met betrekking tot de beoordelingskaders

Beleid

De gemeente Lisse kent geen richtlijnen met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Alle besluitvorming loopt via het college van B&W. Desondanks is het aanbestedingstraject (meerdere offertes) zeer compleet en transparant doorlopen.

Kosten

Hoewel er sprake was van onvoorziene omstandigheden (er werd asbest aangetroffen) is het project uiteindelijk toch binnen de kaders van de offerte en de begroting gerealiseerd.

De facturen waren steeds goed gespecificeerd en gaven een goed beeld van verrichte werkzaamheden, ook in tussenstadia.

Beslissing

Aan de gunning ligt besluitvorming door het college ten grondslag.

Opdracht

Verstrekt door het college (2002).

Inzicht in resultaten

Op 3 oktober 2005 verscheen het Eindrapport 'evaluatie bodemsanering Vennestraat 22, Heereweg 345b en 347 te Lisse'.

Evaluatie

Er is geëvalueerd in gesprekken met de externe adviseurs, verslagen zijn gearchiveerd.

Projectdossier

Er is wel sprake van een projectdossier, dat kan worden beschouwd als een gestructureerd 'inkoopdossier'.

Casus 3: Ernst & Young Accountants

Volume leverancier: €194.720,—

Informatie algemeen/de context van de casus:

De casus betreft externe ondersteuning bij de ontwikkeling van afdelingsplannen.

Nummer	Vraag	Bevinding
1	Welke richtlijnen zijn er?	De gemeente Lisse kent geen richtlijnen met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Alle besluitvorming loopt via het college van B&W.
2	Welke visie ligt er aan ten grondslag?	Aan deze inhuur ligt de visie ten grondslag dat de organisatie een verbetertraject ingaat met betrekking tot de verbetering van de bedrijfsvoering.
3	Wat was de reden van inhuur?	Versterking van de bedrijfsvoering, mede naar aanleiding van onder preventief toezicht stelling door het provinciebestuur.
4	Waarom werd geen eigen personeel ingezet?	Ontbreken van specifieke deskundigheid. Voorkomen dat een tijdelijk project een te groot beslag legt op de structurele formatie.
5	Betrof het gebrek aan capaciteit en/of kwaliteit of was het nodig om draagvlak te creëren?	Er was sprake van capaciteitsgebrek en specifieke deskundigheid. Draagvlak creëren speelt zeker ook een rol.
6	Hoe kwam de besluitvorming tot stand?	Niet in een collegebesluit vastgelegd, wel in het college besproken.
7	Hoe is het proces van aanbesteding verlopen?	Er is zonder offertetraject gekozen voor inschakeling van de huisaccountant, die volledig op de hoogte is van de organisatie, de financiële positie van de gemeente en de bedrijfsvoeringvraagstukken.
8	Wat is het eindresultaat?	Een aanzet tot de ontwikkeling van afdelingsplannen.
9	Heeft de inhuur datgene opgeleverd wat beoogd werd?	Zie vraag 8. Op basis van de werkzaamheden van Ernst & Young konden verdere stappen worden gezet voor de ontwikkeling van de afdeling planning en control.

Informatie overig met betrekking tot de beoordelingskaders

Beleid

De gemeente Lisse kent geen richtlijnen met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Alle besluitvorming loopt via het college van B&W.

Inhuur personeel op vmbo-niveau vindt, indien er sprake is van een contractduur van maximaal vier maanden, plaats via het werkvoorzieningschap. Bij langere duur is de gemeente verplicht betrokkene een contract aan te bieden.

Met betrekking tot het onderhavige dossier is dit laatste overigens niet aan de orde.

Kosten

Er heeft geen besluitvorming plaatsgevonden met betrekking tot de dekking. De kosten zijn gedekt uit het krediet rechtmatigheid kadernota. Op basis van tussentijdse rapportages heeft (bij)raming plaats gevonden. Er is geoffreerd op uurbasis 'tot en met een nader te bepalen moment'.

Beslissing

De inschakeling van Ernst & Young is niet in een collegebesluit vastgelegd, maar wel in het college besproken.

Opdracht

Het contract is door de gemeentesecretaris als opdrachtgever ondertekend.

Inzicht in resultaten

Werkzaamheden en uren worden verantwoord, doch niet is zichtbaar welke werkzaamheden per declaratieperiode precies worden verricht (zie casusdossier).

Evaluatie

Evaluatie vindt plaats op basis van ervaring in de praktijk. Er vinden geen evaluatiegesprekken plaats.

Projectdossier

Er is geen sprake van een gestructureerd 'inkoopdossier'.

Casus 4: Heemskerk Straatreiniging BV

Volume leverancier: €55.610,—

Informatie algemeen/de context van de casus:

De casus betreft de inhuur van tijdelijk personeel (uitzendkracht) ten behoeve van de reinigingsdienst. Heemskerk Straatreiniging BV geniet de voorkeur boven Luba personele diensten. Luba zet eerst zoekopdrachten uit, terwijl Heemskerk per omgaande vakpersoneel beschikbaar kan stellen.

Nummer	Vraag	Bevinding
1	Welke richtlijnen zijn er?	De gemeente Lisse kent geen richtlijnen met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Alle besluitvorming loopt via het college van B&W. Inhuur personeel op vmbo-niveau vindt, indien er sprake is van een contractduur van maximaal vier maanden, plaats via het werkvoorzieningschap. Bij langere duur is de gemeente verplicht betrokkene een contract aan te bieden.
2	Welke visie ligt er aan ten grondslag?	In het geval van reiniging en vanwege de acute noodzaak om bij uitval om wille van de continuïteit direct krachten in te zetten, beschikt het afdelingshoofd over een in de begroting geraamd budget van 3.000 uur op jaarbasis.
3	Wat was de reden van inhuur?	De reden van de onderhavige inhuur was gelegen in vervanging wegens ziekte van een medewerker reiniging.
4	Waarom werd geen eigen personeel ingezet?	Er was sprake van vervanging wegens ziekte.
5	Betrof het gebrek aan capaciteit en/of kwaliteit of was het nodig om draagvlak te creëren?	Er was sprake van capaciteitsgebrek. De reinigingsploeg moet conform de vastgestelde planning de route afwerken.
6	Hoe kwam de besluitvorming tot stand?	Het afdelingshoofd heeft gebruik gemaakt van het hem toegewezen budget.
7	Hoe is het proces van aanbesteding verlopen?	Er heeft geen aanbesteding plaatsgevonden. Er heeft rechtstreeks telefonisch contact met Heemskerk Straatreiniging plaatsgevonden.
8	Wat is het eindresultaat?	Continuïteit in diensverlening met betrekking tot het ophalen van huisvuil.
9	Heeft de inhuur datgene opgeleverd wat beoogd werd?	Ja, zie vraag 8.

Informatie overig met betrekking tot de beoordelingskaders:

Beleid

De gemeente Lisse kent geen richtlijnen met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Alle besluitvorming loopt via het college van B&W.

Inhuur personeel op vmbo-niveau vindt, indien er sprake is van een contractduur van maximaal vier maanden, plaats via het werkvoorzieningschap. Bij langere duur is de gemeente verplicht betrokkene een contract aan te bieden.

Met betrekking tot het onderhavige dossier is dit laatste overigens niet aan de orde.

Kosten

De kosten worden betaald uit het in de begroting vastgelegde budget ten behoeve van de continuïteit van de reinigingsdienst.

De facturen zijn door de bevoegde opdrachtgever voor akkoord getekend.

Beslissing

Het afdelingshoofd heeft tot inhuur en acceptatie van de kandidaat besloten en dit per fax (in dossier) aan de leverancier bevestigd.

Opdracht

Zie hiervoor.

Inzicht in resultaten

De inhuurkracht levert een urenbrief in, de uitzendorganisatie factureert periodiek met een omschrijving van de periode, hetgeen de organisatie in staat stelt de factuur te vergelijken met het urenbriefje.

Evaluatie

Evaluatie vindt plaats op basis van ervaring in de praktijk. Indien een kandidaat niet bevalt, wordt een andere kandidaat voorgedragen.

Projectdossier

Er is geen sprake van een gestructureerd 'inkoopdossier'.

Casus 5: Luba personele diensten

Volume leverancier: €107.547,—

Informatie algemeen/de context van de casus:

De casus betreft der inhuur van tijdelijk personeel (uitzendkracht) ten behoeve van de afdeling Interne zaken. Met Luba is een 'soort' mantelovereenkomst afgesloten die de gemeente korting biedt op de tarieven. De mantelovereenkomst is niet beschikbaar.

Nummer	Vraag	Bevinding
1	Welke richtlijnen zijn er?	De gemeente Lisse kent geen richtlijnen met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Alle besluitvorming loopt via het college van B&W. Inhuur personeel op vmbo-niveau vindt, indien er sprake is van een contractduur van maximaal vier maanden, plaats via het werkvoorzieningschap. Bij langere duur is de gemeente verplicht betrokkene een contract aan te bieden.
2	Welke visie ligt er aan ten grondslag?	Inhuur personeel wordt blijkens een beleidsnotitie vergezeld van een advies van de afdeling P&O voor besluitvorming aan het college voorgedragen.
3	Wat was de reden van inhuur?	De reden van de onderhavige inhuur was gelegen in vervanging wegens ziekte van een receptioniste.
4	Waarom werd geen eigen personeel ingezet?	Specialistisch werk waarvoor geen deskundigheid in eigen huis beschikbaar was.
5	Betrof het gebrek aan capaciteit en/of kwaliteit of was het nodig om draagvlak te creëren?	Er was sprake van capaciteitsgebrek. De receptie kan tijdens de openingstijden van het gemeentehuis niet onbezet blijven.
6	Hoe kwam de besluitvorming tot stand?	Besluitvorming door het college d.d. 10 augustus 2004 door tussenkomst van de afdeling P&O.
7	Hoe is het proces van aanbesteding verlopen?	Er heeft geen aanbesteding plaats gevonden. De keuze is gemaakt vanwege bekendheid met het bureau en de candidate.
8	Wat is het eindresultaat?	De inhuurkracht heeft tijdens de ziekte vervangen en mede gezorgd voor continuïteit achter de receptie.
9	Heeft de inhuur datgene opgeleverd wat beoogd werd?	Ja, zie vraag 8.

Informatie overig met betrekking tot de beoordelingskaders

Beleid

De gemeente Lisse kent geen richtlijnen met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Alle besluitvorming loopt via het college van B&W. Inhuur personeel op vmbo-niveau vindt, indien er sprake is van een contractduur van maximaal vier maanden, plaats via het werkvoorzieningschap. Bij langere duur is de gemeente verplicht betrokkene een contract aan te bieden.

Kosten

De kosten worden betaald uit het formatiebudget (salariskosten vacatures). Het college heeft met het dekkingsvoorstel ingestemd. De facturen zijn door de bevoegde budgethouder voor akkoord getekend.

Beslissing

Het college heeft tot externe inhuur besloten.

Opdracht

Opdrachtverstrekking vindt, binnen de kaders van de 'mantelovereenkomst' telefonisch plaats. Luba zet een zoekopdracht in gang, de organisatie beoordeelt de voorgedragen kandidaten en beslist vervolgens tot acceptatie. Er vindt geen schriftelijke bevestiging plaats.

Inzicht in resultaten

De inhuurkracht levert een urenbrief in, de uitzendorganisatie factureert wekelijks met een omschrijving van de periode, hetgeen de organisatie in staat stelt de factuur te vergelijken met het urenbriefje.

Evaluatie

Evaluatie vindt plaats op basis van ervaring in de praktijk. Indien een kandidaat niet bevalt, wordt een andere kandidaat voorgedragen.

Projectdossier

Er is geen sprake van een gestructureerd 'inkoopdossier'.

Casus 6: Stedenbouwkundig Adviesbureau RBOI

Volume leverancier: €263.188,—

Informatie algemeen/de context van de casus:

De casus betreft externe ondersteuning bij het bestemmingsplan landelijk gebied. Dit project vindt zijn oorsprong in 2000.

Nummer	Vraag	Bevinding
1	Welke richtlijnen zijn er?	De gemeente Lisse kent geen richtlijnen met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Alle besluitvorming loopt via het college van B&W.
2	Welke visie ligt er aan ten grondslag?	In 2004 was nog geen visie ontwikkeld met betrekking tot inkoop en aanbesteding.
3	Wat was de reden van inhuur?	Herziening bestemmingsplan Landelijk Gebied.
4	Waarom werd geen eigen personeel ingezet?	Ontbreken van specifieke deskundigheid. Voorkomen dat een majeur project een te groot beslag legt op de structurele formatie.
5	Betrof het gebrek aan capaciteit en/of kwaliteit of was het nodig om draagvlak te creëren?	Er was sprake van capaciteitsgebrek en specifieke deskundigheid.
6	Hoe kwam de besluitvorming tot stand?	Het college heeft bij besluit van 25 februari 2000 te opdracht gegund aan RBOI te Rotterdam.
7	Hoe is het proces van aanbesteding verlopen?	Meerdere bedrijven hebben op uitnodiging offerte uitgebracht.
8	Wat is het eindresultaat?	Het project was eind 2004 nog niet afgerond.
9	Heeft de inhuur datgene opgeleverd wat beoogd werd?	Zie vraag 8.

Informatie overig met betrekking tot de beoordelingskaders

Beleid

Lisse kent geen richtlijnen met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Alle besluitvorming loopt via het college van B&W.

Inhuur personeel op vmbo-niveau vindt, indien er sprake is van een contractduur van maximaal vier maanden, plaats via het werkvoorzieningschap. Bij langere duur is de gemeente verplicht betrokkene een contract aan te bieden.

Kosten

De gemeenteraad heeft bij besluit van 23 maart 2000 met het project en de dekking ingestemd.

RBOI was niet de goedkoopste aanbieder, doch heeft de opdracht gekregen vanwege goede bekendheid met de lokale situatie.

Beslissing

De gemeenteraad heeft bij besluit van 23 maart 2000 met het project en de dekking ingestemd. Er is destijds in concurrentie geoffreerd (brief d.d. 24 maart 2000).

Opdracht

Verstrekt door het college (2000).

Inzicht in resultaten

Basis voor de werkzaamheden vormde het Projectvoorstel bestemmingsplan landelijk gebied.

Evaluatie

Er wordt geëvalueerd in gesprekken met de externe adviseurs, verslagen zijn ingezien. Het project zet zich voort in verschillende deelprojecten.

Projectdossier

Er is wel sprake van een projectdossier, maar niet van een gestructureerd 'inkoopdossier'.

Casus 7: Van der Kroef special projects

Volume leverancier: €121.641,—

Informatie algemeen/de context van de casus:

De casus betreft externe ondersteuning bij de ontwikkeling en inrichting van de functie planning en control.

Nummer	Vraag	Bevinding
1	Welke richtlijnen zijn er?	De gemeente Lisse kent geen richtlijnen met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Alle besluitvorming loopt via het college van B&W.
2	Welke visie ligt er aan ten grondslag?	Aan deze inhuur ligt de visie ten grondslag dat de organisatie een verbetertraject ingaat met betrekking tot de verbetering van de bedrijfsvoering.
3	Wat was de reden van inhuur?	Versterking van de bedrijfsvoering, mede naar aanleiding van onder preventief toezicht stelling door het provinciebestuur.
4	Waarom werd geen eigen personeel ingezet?	Ontbreken van specifieke deskundigheid. Voorkomen dat een tijdelijk project een te groot beslag legt op de structurele formatie.
5	Betrof het gebrek aan capaciteit en/of kwaliteit of was het nodig om draagvlak te creëren?	Er was sprake van capaciteitsgebrek en specifieke deskundigheid. Draagvlak creëren speelt zeker ook een rol.
6	Hoe kwam de besluitvorming tot stand?	Niet in een collegebesluit vastgelegd, wel in het college besproken. Het contract is ondertekend door de burgemeester.
7	Hoe is het proces van aanbesteding verlopen?	Er is zonder offertetraject gekozen voor dit bureau. Opdrachtverlening volgde naar aanleiding van een rapport van Ernst & Young over de vermogenspositie van de gemeente en de opzet van de organisatie van planning en control.
8	Wat is het eindresultaat?	Het project was eind 2004 nog niet afgerond.
9	Heeft de inhuur datgene opgeleverd wat beoogd werd?	Zie vraag 8. Op basis van de werkzaamheden van Ernst & Young (afdelingsplannen) zijn verdere stappen worden gezet voor de ontwikkeling van de afdeling planning en control. Over dit rapport is gesproken in een besloten raadsvergadering van 19 februari 2004.

Informatie overig met betrekking tot de beoordelingskaders

Beleid

De gemeente Lisse kent geen richtlijnen met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Alle besluitvorming loopt via het college van B&W.

Inhuur personeel op vmbo-niveau vindt, indien er sprake is van een contractduur van maximaal vier maanden, plaats via het werkvoorzieningschap. Bij langere duur is de gemeente verplicht betrokkene een contract aan te bieden.

Met betrekking tot het onderhavige dossier is dit laatste overigens niet aan de orde.

Kosten

Er heeft geen besluitvorming plaats gevonden met betrekking tot de dekking. De kosten zijn gedekt uit het krediet rechtmatigheid kadernota. Op basis van tussentijdse rapportages heeft (bij)raming plaats gevonden. Er is geoffreerd voor het tijdvak 1 mei 2004 tot 30 oktober 2004. Facturering heeft ook nadien nog plaats gevonden. Facturen worden wel op hun juistheid beoordeeld.

Beslissing

Er is geen documentatie over besluitvorming.

Opdracht

Het contract is door de burgemeester ondertekend.

Inzicht in resultaten

Werkzaamheden en uren worden verantwoord doch niet is zichtbaar welke werkzaamheden per declaratieperiode precies worden verricht (zie casusdossier).

Evaluatie

Evaluatie vindt plaats op basis van ervaring in de praktijk. Er vinden geen evaluatiegesprekken plaats.

Projectdossier

Er is geen sprake van een gestructureerd 'inkoopdossier'.

Casus 8: Kooijman Totaal Advies BV

Volume leverancier: €48.450,—

Informatie algemeen/de context van de casus:

De casus betreft detachering naar aanleiding van gelijktijdig zwangerschapsverlof van drie medewerkers van de afdeling ROV: uitvoering van juridische beleidswerkzaamheden

Nr.	Vraag	Bevinding
1	Welke richtlijnen zijn er?	De gemeente Lisse kent geen richtlijnen met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Alle besluitvorming loopt via het college van B&W. Inhuur personeel op vmbo-niveau vindt, indien er sprake is van een contractduur van maximaal vier maanden, plaats via het werkvoorzieningschap. Bij langere duur is de gemeente verplicht betrokkene een contract aan te bieden.
2	Welke visie ligt er aan ten grondslag?	Gedeeltelijke noodzakelijke vervanging moet de continuïteit van de werkzaamheden op de afdeling waarborgen.
3	Wat was de reden van inhuur?	Zwangerschapsverlof van drie medewerkers van de afdeling.
4	Waarom werd geen eigen personeel ingezet?	Er was sprake van vervanging wegens zwangerschapsverlof.
5	Betref het gebrek aan capaciteit en/of kwaliteit of was het nodig om draagvlak te creëren?	Er was sprake van capaciteitsgebrek.
6	Hoe kwam de besluitvorming tot stand?	Het college van B&W heeft met de inhuur ingestemd bij besluit van 18 mei 2004.
7	Hoe is het proces van aanbesteding verlopen?	Er heeft geen aanbesteding plaats gevonden. Er heeft rechtstreeks telefonisch contact met Kooijman Totaal Advies BV plaatsgevonden.
8	Wat is het eindresultaat?	Continuïteit van de afdelingsproductie en opvang vanwege uitval personeel ten gevolge van zwangerschapsverlof.
9	Heeft de inhuur datgene opgeleverd wat beoogd werd?	Ja, zie vraag 8.

Informatie overig met betrekking tot de beoordelingskaders

Beleid

De gemeente Lisse kent geen richtlijnen met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Alle besluitvorming loopt via het college van B&W. Inhuur personeel op vmbo-niveau vindt, indien er sprake is van een contractduur van maximaal vier maanden, plaats via het werkvoorzieningschap. Bij langere duur is de gemeente verplicht betrokkene een contract aan te bieden.

Kosten

De kosten zijn betaald uit deels formatiegelden en deels UWV-gelden. De facturen zijn door de bevoegde opdrachtgever voor akkoord getekend.

Beslissing

Het afdelingshoofd heeft tot inhuur en acceptatie van de kandidaat besloten ter uitvoering van het collegebesluit. De candidate was 'een bekende van de organisatie' en wordt gedetacheerd via haar eigen bureau. Het college achtte mevrouw Kooijman een geschikte candidate met ruime ervaring in de regio.

Opdracht

De contracten zijn mede door het afdelingshoofd ondertekend.

Inzicht in resultaten

Werkzaamheden en uren worden gedetailleerd verantwoord (zie casusdossier).

Evaluatie

Evaluatie vindt plaats op basis van ervaring in de praktijk. Er vinden geen evaluatiegesprekken plaats. Dat wordt niet noodzakelijk geacht omdat betrokkene een bewezen ervaren kracht is.

Projectdossier

Er is geen sprake van een gestructureerd 'inkoopdossier'.

Bijlage 2***Lijst van geïnterviewden***

Nummer	Naam	Functie	Datum gesprek
1	G.M.J. Diependaal	Hoofd afdeling Personeel en Organisatie	28 november 2005
2	J.J.E. de Ridder	Hoofd afdeling Interne Zaken	28 november 2005
3	E. Hoogkamer	Hoofd Algemene dienst en Reiniging	28 november 2005
4	M.A.M. Ransdorp	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordering en Volkshuisvesting	28 november 2005
5	mr. B.M.C. van Poelgeest	Gemeentesecretaris	1 december 2005
6	A.N.M. van Wieringen	Senior medewerker Planning en Control	1 december 2005
7	ing. T.A.M. Melman	Bouw- en milieutechnisch medewerker afdeling Milieu en Bouwkunde	1 december 2005
8	J. Haagsman	Senior beleidsmedewerker afdeling Weg- en waterbouw	1 december 2005
9	H.A. van der Kaaden	Hoofd afdeling Plantsoenendienst	30 november 2005

Bijlage 3

Geraadpleegde documenten

Nummer	Omschrijving
1	Jaarstukken 2004 (jaarverslag en jaarrekening).
2	Productenraming van baten en lasten 2004.
3	Programmabegroting 2004 - 2007.
4	Kadernota begroting 2005 - 2008.
5	Financiële verordening gemeente Lisse (ex artikel 212 Gemeentewet), vastgesteld op 23 oktober 2003.
6	Tweede tussentijdse rapportage 2004.
7	Overzichten boekingen financiële administratie per boekingscombinatie 2003 en 2004.
8	Notitie Financiële consequenties overzicht vacatures in het kader van de begroting 2004.
9	Mandateringsbesluit 13 augustus 2002, aangepast per 25 augustus 2004.
10	Mandateringsbesluit 8 februari 2005.
11	Regeling budgethouderschap, ingaande 1 januari 2005.
12	Collegebesluit d.d. 21 september 2004 inzake ontwikkelmodel toetsing vacatures.

In bovenstaand overzicht zijn de belangrijkste documenten opgenomen.