REKENKAMERONDERZOEK INHUUR DERDEN GEMEENTE TYNAARLO

Rekenkamercommissie Tynaarlo

gemeente Tynaarlo

Mevr. M. van der Veen
Dhr. H. Oostmeijer
Dhr. C. Jongsma

Secretaris: Mevr. B. Slofstra

Het onderzoek is uitgevoerd door:

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Ing. Peter Struik MBA
Drs. Bart Litjens
Ing. Martijn de Lange rm

Vught, 23 oktober 2013

Inhoudsopgave

1 De kern van het onderzoek 1

1.1 Aanleiding 1
1.2 Doel- en vraagstelling 2
1.3 Conclusies 3
1.4 Aanbevelingen 5
1.5 Leeswijzer 7

2 Ontwikkeling van de ambtelijke organisatie 8

3 Beleid 10

3.1 Strategisch personeels- en organisatiebeleid 10
3.2 Beleid voor de inhuur van externen 14

4 Uitvoering 21

4.1 Verantwoordelijkheidsverdeling en monitoring 21
4.2 Beoordeling van het inkoopproces 22

5 Sturing en controle door de raad 26

Bestuurlijke reactie 28

Nawoord van de Rekenkamercommissie Tynaarlo 31

Bijlage 1 Normenkader 32
Bijlage 2 Bronnen 36
Bijlage 3 Geselecteerde dossiers voor de audit 38

1 De kern van het onderzoek

1.1 Aanleiding

De Rekenkamercommissie van de gemeente Tynaarlo heeft onderzoek gedaan naar de inhuur van derden. Dit onderwerp leeft bij de raad en is relevant vanwege de bezuinigingsopgave voor de gemeente. Tevens dragen andere (maatschappelijke) achtergronden bij aan de relevantie van het onderzoek. Deze worden hieronder toegelicht.

Vergrijzing van het personeelsbestand

Er is een grote uittocht van overheidspersoneel aanstaande. In 2020 zijn naar verwachting in totaal 7 op de 10 werknemers bij de overheid en in het onderwijs vertrokken:[1]

- Drie op de tien ambtenaren gaan met pensioen.
- Als de economie aantrekt komen er meer vacatures. Veel overheidspersoneel zal dan ander werk vinden. De concurrentie om werknemers met het bedrijfsleven is groot. In 2020 zijn 4 van de 10 werknemers van de overheid en het onderwijs vertrokken voor een baan bij het bedrijfsleven.
- Het wordt moeilijk om voldoende mensen te krijgen om de vacatures te vervullen.

Vergroenen en boeien en binden van werknemers is een belangrijke opgave voor het gemeentelijk personeelsbeleid. Door de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en de financiële situatie van veel gemeenten is het niet eenvoudig om de organisatie op een organische wijze te verjongen terwijl veel oudere en ervaren werknemers gaan uitstromen.

Decentralisatie en uitbreiding van taken

Het aantal opgaven neemt met name door decentralisatie van rijkstaken sterk toe, vooral binnen het sociale domein. Dit doet een groot beroep op de capaciteit, ervaring en deskundigheid van de gemeentelijke medewerkers.

Meer regionale samenwerking en een groter beroep op externe inhuur

Het ligt voor de hand dat gemeenten door de bovengenoemde ontwikkeling meer samenwerking zoeken. Ook wordt bij veel gemeenten een groter beroep gedaan op externe inhuur onder meer om de gemeente voor te bereiden op de aanstaande transities in het sociale domein.

---

[1] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel, *De grote uittocht*, april 2010.

1.2 Doel- en vraagstelling

Centrale vraagstelling

In hoeverre is er samenhang tussen het personeelsbeleid van de gemeente en het beleid voor inhuur derden; in hoeverre vindt er voldoende sturing en beheersing plaats op de omvang van, de uitgaven voor en kwaliteit van eigen personeel versus extern ingehuurd personeel en worden de inkoop- en aanbestedingsregels (inkoop diensten) rechtmatig, doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden heeft de Rekenkamercommissie deelvragen geformuleerd met een onderverdeling naar vier thema's: de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie, het beleid, de uitvoering en de sturing en controle door de raad.

Ontwikkeling van de ambtelijke organisatie

1 Hoe was de ontwikkeling, omvang en opbouw van het personeelsbestand (vast en extern), welke kosten waren hiermee gemoeid en hoe verhouden deze zich ten opzichte van de begrote kosten?
2 Hoe verhouden deze gegevens zich tot vergelijkbare gemeenten?

Beleid

3 Is er strategisch personeelsbeleid en is dit SMART?
4 Is er beleid ten aanzien van inhuur externen en is dit SMART?
5 Is er sprake van beleidsmatige samenhang tussen strategisch personeelsbeleid, het beleid voor inhuur van externen en het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
6 Welke procedureel organisatorische voorzieningen heeft de gemeentelijke organisatie getroffen voor een doelmatig en rechtmatig inkoopbeleid ten aanzien van inhuur derden en hoe is de naleving van de regels door de organisatie?

Uitvoering

7 Is duidelijk aangegeven wie, waarvoor verantwoordelijk is en wat de te volgen procedures zijn?
8 Stemmen de verantwoordelijken de uitvoering van personeelsbeleid en inhuur van externen af?
9 Is er voorzien in monitoring van de ontwikkelingen van het personeel (vast en extern), het personeelsbeleid en het beleid voor inhuur van externen en de bijbehorende kosten en wordt daarover informatie verstrekt?
10 Wordt nagegaan of met het gevoerde personeelsbeleid en het inhuurbeleid de beoogde organisatiedoelen worden verwezenlijkt en wordt er zo nodig gestuurd op realisatie daarvan?
11 Worden op de inhuur van derden de inkoop- en aanbestedingsregels rechtmatig, doelmatig en doeltreffend toegepast?
12 Zijn er duidelijke selectie- en gunningscriteria bij de inkoop en aanbesteding van diensten inhuur derden en zijn de dossiers op een transparante wijze gearchiveerd

en wordt er verantwoording afgelegd aan het college en zo ja voldoet deze verantwoording aan de eisen van transparantie?

13 Zijn er maatregelen genomen om de integriteit van de betrokkenen bij de aanbesteding te borgen en zo ja welke?

14 Hebben alle (potentiële) aanbieders gelijke kansen en vindt de selectie bij onderhandse aanbestedingen op objectieve grondslagen plaats?

Sturing en controle door de raad

15 Wordt de raad geïnformeerd over het personeelsbeleid (procedures en doelstellingen ten aanzien van vast en extern), de ontwikkelingen in het personeelsbestand, de kosten die ermee zijn gemoeid en de wijze waarop de inkoop- en aanbestedingsregels daarop worden uitgevoerd?

16 Is die informatie toereikend met het oog op de kaderstellende en controlerende taak van de raad?

De onderzoeksperiode voor dit onderzoek is vastgesteld op de jaren 2010 tot en met 2012. Maar waar nodig zijn documenten en ontwikkelingen uit 2013 mede in de beschouwing betrokken.

1.3 Conclusies

Ontwikkeling van de ambtelijke organisatie

1 De omvang van de ambtelijke organisatie Tynaarlo daalt in de afgelopen jaren en komt daarmee steeds meer in de buurt van het gemiddelde van gemeenten met dezelfde grootteklasse. In 2013 is, in vergelijking met gemeenten in dezelfde grootteklasse, de ambtelijke organisatie van gemeente Tynaarlo 5.5% groter. Dit was in 2010 nog circa 12%. De omvang van externe inhuur, als percentage van de totale loonsom, is in vergelijking met gemeenten in dezelfde grootteklasse, in 2012 1.3% lager. De omvang van externe inhuur, als percentage van de totale loonsom van de ambtelijke organisatie, is vanaf 2011 aanzienlijk afgenomen met 5 procentpunten. De afname van uitgaven voor externe inhuur is €697.000,-[2].

2 De ontwikkeling van de ambtelijke organisatie, in termen van omvang en kwaliteit, wordt regelmatig geanalyseerd en gemonitord. Dit is sinds 2012 sterk in ontwikkeling door de ontwikkeling van strategische personeelsplanning en de inzet van een gesprekkencyclus met medewerkers: loopbaan-, functionerings- en beoordelingsgesprekken.

Beleid

3 De huidige beleidslijn voor externe inhuur is met name gericht op het terugdringen van inhuur als onderdeel van de bezuinigingsopgave. De gemeente wil zoveel als

[2] Peildatum uitgaven externe inhuur voor het jaar 2012 is 5 december van dat jaar (zie tabel 1). Dat betekent dat voor het gehele jaar 2012 de uitgaven hoger zullen uitvallen.

mogelijk zonder externe inhuur de opgaven realiseren. Dat wil de gemeente bereiken door te investeren in de ontwikkeling van de eigen ambtelijke organisatie en het benutten van het volledige potentieel van eigen personeel. Een visie op externe inhuur - met verbijzondering naar verschillende categorieën voor inhuur - in samenhang met strategisch personeelsbeleid en organisatieontwikkeling is niet geformuleerd.

4 Het actuele beleid voor inkoop is in zeer algemene termen verwoord en biedt onvoldoende houvast voor een effectieve, doelmatige en rechtmatige uitvoering.
- Een heldere omschrijving en afbakening van externe inhuur is geen onderdeel van dit beleid.
- Nadere uitwerking van het beleid in bijvoorbeeld procedures, checklists, drempelbedragen, werkinstructies en afwegingskaders ontbreekt.

Uitvoering

5 Door instelling van een centraal Bureau Inkoop bestaat sinds 2012 veel meer aandacht voor professionalisering van inkoop en aanbesteding. De aandacht ligt tot nu toe echter niet bij de externe inhuur. De aandacht gaat tot op heden vooral uit naar grote inkoop- en aanbestedingstrajecten zoals bij Gemeentewerken. Trajecten voor externe inhuur worden op dit moment niet begeleid door bureau Inkoop.

Daarnaast:
- Planning en control voor externe inhuur ontbreekt. Zo wordt bijvoorbeeld geen inkoopjaarplan opgesteld om de inhuurbehoefte in het licht van ontwikkelingen en opgaven te bepalen. Monitoring op basis van begroting en feitelijke realisatie van inhuur is daarmee lastig.
- Monitoring richt zich primair op naleving van het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid in het kader van rechtmatigheid. Evaluatie van de inhuur in termen van doelmatigheid en effectiviteit vindt onvoldoende plaats.

6 Het feitelijke verloop van externe inhuur is in onvoldoende mate rechtmatig en doelmatig. De doeltreffendheid van externe inhuur wordt in onvoldoende mate geëvalueerd.

a Er wordt niet gestuurd op een heldere afbakening van externe inhuur. Zo wordt inlenen van medewerkers bij andere overheden ook onder externe inhuur geschaard.

b Bij vier van de acht onderzochte cases is sprake van onvoldoende concurrentiestelling. Dit betekent dat bij één aanbieder offerte is gevraagd (enkelvoudig onderhands) terwijl minimaal 3 offertes opgevraagd moeten worden (meervoudig onderhands).

c Adviezen van de inkoopfunctie/bureau Inkoop en expliciete instemming van het college voor afwijking van de voorgeschreven aanbestedingsprocedure zijn in deze gevallen niet aangetroffen. De besluiten van de directie (D-besluiten) worden verstrekt aan het college, maar instemming van het college voor afwijking van de geldende inkoopprocedures wordt niet verifieerbaar in een collegebesluit vastgelegd.

d De inkoopdossiers voor externe inhuur zijn over de hele linie onvolledig. Zo ontbreken in veel gevallen programma's van eisen, gunningcriteria, offerteaanvragen, offertes, uitslagen van offertevergelijkingen, contracten en (tussentijdse) evaluaties.

Sturing en controle door de raad

7 Tussen raad en college zijn de kaders voor organisatieontwikkeling en toekomstige opgaven niet in samenhang gethematiseerd. Dat geldt ook voor het beleid ten behoeve van inkoop en aanbesteding. Zo is het nieuwe inkoopbeleid uit 2012 vooral een zaak van het college en de ambtelijke organisatie.

8 De informatievoorziening over personeelsbeleid en externe inhuur aan de raad richt zich – mede als gevolg van ontbrekende kaders – op specifieke incidenten die ook in de media veel aandacht krijgen.

1.4 Aanbevelingen

Aan de raad

1 De huidige beleidslijn voor externe inhuur is met name gericht op het terugdringen van inhuur als onderdeel van de bezuinigingsopgave. Een volledige onafhankelijkheid van externe inhuur is echter niet realistisch. Ontwikkel daarom samen met het college een visie en beleid op de verbinding tussen organisatieontwikkeling en de rol van externe inhuur om opgaven te realiseren. Betrek daarbij meerdere categorieën van inhuur (zie kader in paragraaf 3.2).
   - Maak een heldere verbinding tussen (toekomstige) opgaven en de benodigde omvang en kwaliteit van de ambtelijke organisatie.
   - Geef daarbij aan waar en wanneer flexibiliteit noodzakelijk is en in welke mate dit kan worden opgevangen door de eigen organisatie of externe inhuur.
   - Betrek daarbij de groei van productiviteit ('met minder mensen en middelen meer realiseren') en de samenwerking met andere partijen die steeds belangrijker wordt om zaken van de grond te krijgen.
   - Ondersteun met externe inhuur de benodigde flexibiliteit ten aanzien van omvang en specifieke expertise.

2 De uitvoering van inkoop- en aanbestedingsprocessen is een taak van het college. Stimuleer daartoe een heldere rol- en taakverdeling. Voorkom dat de raad tijdens concrete aanbestedingsprocessen betrokken raakt of daartoe wordt verleid. Stimuleer wel dat de raad – op basis van heldere kaders – tijdige en relevante informatie ontvangt zodat hij de controlerende rol kan vervullen.

3 Stel in het verlengde van punt 1 en 2 voorwaarden aan de informatievoorziening door het college aan de raad.
   - Speel daarbij in op de doelen van strategische personeelsplanning en het programma voor organisatieontwikkeling. Betrek daarbij de inzet van externe inhuur ten behoeve van de omvang en kwaliteit van de organisatie.

- Denk ook aan periodieke evaluatie van het beleid voor externe inhuur in termen van omvang, doelmatigheid en effectiviteit. Betrek hierbij ook de bevindingen uit de jaarlijkse nalevingsonderzoeken in het kader van rechtmatigheid.

Aan het college

4 Ga spaarzaam om met afwijkingen van de voorgeschreven inkoop- en aanbestedingsprocedures. De audit van concrete cases geeft daartoe aanleiding.
- Concurrentiestelling biedt in de regel de beste waarborg voor een doelmatige, transparante en objectieve aanbesteding. Wijk alleen bij zeer zwaarwegende argumenten af van de voorgeschreven procedures. Motiveer dit in die gevallen duidelijk.
- Bewaak dat besluiten voor afwijking – wanneer daartoe goede argumenten bestaan – worden genomen op basis van een advies van de inkoopadviseur conform het eigen beleid van de gemeente en deze expliciet en verifieerbaar door het college worden geautoriseerd via een collegebesluit.

5 Versterk de positie van inkoop binnen de organisatie en vergroot de betrokkenheid van de inkoopadviseur bij externe inhuur.
- Versterk de rol van de inkoopadviseur bij trajecten voor externe inhuur waar deze nu afwezig is. Draag daarmee bij aan waarborgen voor een goede kwaliteit van het proces. Bijzondere aandacht vraagt daarbij de tussentijdse verlenging van externe inhuur en een ordentelijke dossiervorming.
- Ontwikkel inkoopjaarplannen met ramingen van externe inhuur. Versterk hiermee de planmatige sturing op externe inhuur en de mogelijkheden om inhuur beter te monitoren.
- Om de professionaliteit van processen te borgen zou de gemeentelijke inkoopadviseur samen met de controller steekproeven kunnen uitvoeren die zich – meer dan tot nu toe – richten op externe inhuur. Zorg dat de resultaten worden aangeboden aan het college en het management zodat deze vervolgens actief kunnen sturen op lessen en leerpunten. Controleer tijdens elk nalevingsonderzoek tevens of de lessen zijn doorgewerkt.

6 Versterk op zeer korte termijn de samenwerking voor de inkoopfunctie met andere overheden. Stimuleer daarmee de verdere professionalisering van de inkoopfunctie.
- Vergelijk dit met ontwikkelingen in andere regio's waar goede ervaringen worden opgedaan met regionale inkoopbureaus.
- Bouw hiermee voort op het gezamenlijke inkoopbeleid dat in 2012 met gemeente Assen is opgesteld.
- Vergroot de mogelijkheden om nog meer in samenwerking met andere overheden te komen tot een ambtelijke pool van interim-professionals en interim- management.

1.5 Leeswijzer

De rapportage bestaat uit vijf hoofdstukken, de bestuurlijke reactie en drie bijlagen.

Hoofdstuk 1	**De kern van het onderzoek** inclusief conclusies en aanbevelingen. De kern kan zelfstandig, los van de overige hoofdstukken, worden gelezen.
	De onderbouwing: De onderbouwing sluit aan bij de indeling van de onderzoeksvragen.
Hoofdstuk 2	De ontwikkeling van de ambtelijke organisatie.
Hoofdstuk 3	Beleid
Hoofdstuk 4	Uitvoering.
Hoofdstuk 5	Sturing en controle door de raad
	Bestuurlijke reactie.
	Nawoord van de Rekenkamercommissie Tynaarlo
Bijlage 1	Het normenkader als hulp om de vragen te kunnen beantwoorden.
Bijlage 2	De bronnen voor het onderzoek, namelijk de gesprekspartners tijdens de diverse interviews en een lijst van bestudeerde schriftelijke stukken.
Bijlage 3	Een toelichting op de geselecteerde cases voor het uitvoeren van de audit naar externe inhuur.

2 Ontwikkeling van de ambtelijke organisatie

Deelvragen:
1 Hoe was de ontwikkeling, omvang en opbouw van het personeelsbestand (vast en extern), welke kosten waren hiermee gemoeid en hoe verhouden deze zich ten opzichte van de begrote kosten?
2 Hoe verhouden deze gegevens zich tot vergelijkbare gemeenten?

In 2012 was de bezetting van de ambtelijke organisatie met medewerkers met een vast of een tijdelijk arbeidscontract circa 262 fte. Op 14 formatieplekken is gewerkt met tijdelijke arbeidscontracten, dit is circa 3% van het totaal. Bovenop de formatie van 262 fte is op 25 formatieplekken gewerkt met gedetacheerde medewerkers (externe inhuur), dit is circa 8% van het totaal.

De totale formatie van de ambtelijke organisatie is afgenomen van 265,8 fte (2010) tot 261,6 fte in het jaar 2012 en 246.9 fte in het jaar 2013. Hierdoor is de formatie steeds dichter in de buurt gekomen van die van de gemiddelde bezetting voor gemeenten tussen 20.000 tot 50.000 inwoners. De formatie ligt in het jaar 2013 naar schatting circa 5.5 procentpunten boven de gemiddelde bezetting voor gemeenten tussen 20.000 tot 50.000 inwoners. In het jaar 2012 was dat nog 12.5 procentpunten.

De omvang van de externe inhuur is in 2012 circa 8% van de totale formatie. De hieraan gerelateerde financiële last voor dat jaar is 8.7% van de totale loonsom van de organisatie. Een daling van 5 procentpunten (€ 697.000,-) ten opzichte van het jaar 2011. De uitgave voor externe inhuur is in 2012 daarmee 1.3 procentpunten onder het gemiddelde gekomen van gemeenten tussen 20.000 tot 50.000 inwoners.

Circa 66% van de externe inhuur is in 2012 ingezet in het primaire proces van de ambtelijke organisatie (beleid en uitvoering). Van de externe inhuur is circa 31% ingezet in de bedrijfsvoering en circa 3% voor managementposities.

	2010	2011	2012	2013
Formatie				
Totale formatie	265,8	269,1	261,6	246,9
Formatie per inwoner	8.2 fte/inw.	8.3 fte/inw.	8.1 fte/inw.	7.6 fte/inw.
Gemiddelde bezetting voor gemeenten 20.000-50.000 inwoners (Bron:A+O Fonds Monitor Gemeenten)	7,3 fte/inw.	7.3 fte/inw.	7.2 fte/inw.	-
Opbouw personeel				
Vast	-	88%	87%	-
Tijdelijk	-	3%	3%	-
Gedetacheerd (externe inhuur)	-	7%	8%	-
Functies die zijn ingevuld door inhuur van derden				
Management	-	-	3.1%	-
Bedrijfsvoering en ondersteuning	-	-	31.3%	-
Primaire proces beleid	-	-	21.9%	-
Primaire proces uitvoering	-	-	43.8%	-
Kosten van externe inhuur				
Totale loonsom x 1.000	€ 14.526	€ 14.371	€ 14.740	-
Uitgaven inhuur derden x 1.000	-	€ 1.974	€ 1.277[3]	-
Percentage uitgaven inhuur van de totale loonsom.	-	13.7%	8.7%	-
Uitgaven externe inhuur van totale loonsom voor gemeenten 20.000 – 50.000 inwoners (Bron:A+O Fonds Monitor Gemeenten)	14%	11%	10%	-

Tabel 1: Ontwikkeling van het personeelsbestand.
Bronnen: strategische personeelsplanning inclusief addendum, Sociaal Jaarverslag 2012, beantwoording vraag fractie D66 20 december 2012, A+O Fonds Monitor gemeenten 2012, gemeentelijke website Tynaarlo in cijfers.

Toelichting

Tijdens het onderzoek is de ambtelijke organisatie in beeld gebracht. Hiervoor is door de ambtelijke organisatie een formatie- en bezettingsoverzicht opgesteld en is iedere formatieplek getypeerd: vast- of tijdelijk dienstverband of gedetacheerd. De formatie en bezetting bleek goed te reconstrueren voor het jaar 2012 maar niet voor de jaren 2010 en 2011. De reden is dat voor de jaren 2010 en 2011 in de personeelsadministratie geen formatie en bezetting overzichten bewaard zijn gebleven. Wel zijn alle personeelsmutaties geregistreerd maar op basis van dat materiaal bleek het niet mogelijk om de formatie en bezetting van de desbetreffende jaren te reconstrueren. Daarom worden voor die jaren ook andere bronnen gebruikt.

[3] Stand van zaken tot 5 december 2012

3 Beleid

Deelvragen:
3 Is er strategisch personeelsbeleid en is dit SMART?
4 Is er beleid ten aanzien van inhuur externen en is dit SMART?
5 Is er sprake van beleidsmatige samenhang tussen strategisch personeelsbeleid, het beleid voor inhuur van externen en het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
6 Welke procedureel organisatorische voorzieningen heeft de gemeentelijke organisatie getroffen voor een doelmatig en rechtmatig inkoopbeleid ten aanzien van inhuur derden en hoe is de naleving van de regels door de organisatie?

3.1 Strategisch personeels- en organisatiebeleid

Personeelsbeleid

De gemeente Tynaarlo heeft haar personeelsbeleid vastgelegd in een nota HR-beleid 'HR Koers gemeente Tynaarlo, juni 2013' 'en het document 'Strategische personeelsplanning & Duurzame inzetbaarheid 2012-2017'.

'Strategische personeelsplanning & Duurzame inzetbaarheid 2012-2017'.

In dit document wordt verwezen naar een nieuwe organisatievisie en veranderingstrajecten om de prestaties van de organisatie te verbeteren. Ook wordt gewezen op ontwikkelingen die vragen om een flexibele inzet van het personeel zoals: (1) bezuinigingen (€350.000 voor 2013 en verder), (2) een toenemende uitstroom van personeel vooral na 2015, (3) veranderende wetgeving en nieuwe opgaven door decentralisatie van taken, (4) vergaande digitalisering binnen de organisatie en (5) samenwerking met andere organisaties om medewerkers met meerdere organisatie te delen. De gemeente geeft daarbij aan dat rond strategisch personeelsanalyse en -planning nog veel overzicht nodig is:

> *"Ook binnen de gemeente Tynaarlo is op dit moment weinig kennis over de kwaliteit van het huidige personeelsbestand. Er zijn op dit moment weinig kwalitatieve gegevens beschikbaar."*[4].

Daarom worden verschillende vragen geformuleerd waarop de gemeente antwoorden wil vinden.

- Kan de gemeente haar ambities, visie en doelstellingen realiseren met het personeel dat ze momenteel in dienst heeft (en kan ze dat ook de komende jaren)?
- Beschikt de gemeente Tynaarlo daarvoor over het juiste aantal medewerkers met de juiste kennis, vaardigheden, houding en gedrag?
- Wat ontbreekt er en welke kennis, vaardigheden, houding en gedrag zijn op termijn extra nodig of wellicht overbodig?

(bron: Gemeente Tynaarlo, Strategische personeelsplanning & Duurzame inzetbaarheid 2012-2017)

[4] Gemeente Tynaarlo, *Strategische personeelsplanning & Duurzame inzetbaarheid 2012 – 2017*, geen datum, p. 31.

Het beeld van het huidige personeelsbestand wil de gemeente verder aanvullen onder meer door het verbeteren van de gesprekkencyclus: individueel werkplan, functionerings- en beoordelingsgesprekken. Ook is de kwaliteit en het potentieel van de medewerkers geïnventariseerd.

Huidige situatie van het personeelsbestand (volgens opgave van de gemeente)
- De formatie is gedaald van 265,77 fte in 2010 naar 261,61 fte in 2012.
- De uitstroom is groter dan de instroom. De personeelsbezetting neemt hierdoor af.
- De gemiddelde leeftijd neemt toe (57% van het personeelsbestand is nu 45 jaar of ouder).
- Circa 10% van de formatie is op flexibele basis inzetbaar: tijdelijk (3%) of gedetacheerd (7%).
- Het opleidingsniveau is hoog.
- Het ziekteverzuim neemt sterk af en valt onder de landelijke norm.
- Het systeem van functionerings- en beoordelingsgesprekken functioneert onvoldoende.
- De kwaliteit en het potentieel van de medewerkers is geïnventariseerd. Hieruit blijkt dat 8% zeer goed funcitoneert, 66% functioneert goed, 24% functioneert niet goed en 2% functioneert matig.

(Bronnen: Sociaal Jaarverslag 2012 en Strategische personeelsplanning & Duurzame inzetbaarheid 2012-2017 inclusief addendum).

De gemeente wil het personeelsbestand flexibeler inzetten om zo beter in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen. Voor 2013 zijn concrete acties geformuleerd om interne en externe ontwikkelingen te vertalen naar eisen aan het personeel. Als instrument worden daartoe personeelsplannen – per afdeling en organisatiebreed – ingezet. Op basis daarvan worden persoonlijke trajecten per medewerker opgezet en worden medewerkers zo nodig gericht begeleid en ondersteund in hun ontwikkeling.

Nota HR-beleid 'HR Koers gemeente Tynaarlo, juni 2013'

Deze nota bevat een analyse van externe en interne factoren die van invloed zijn op de organisatie en het personeel van de ambtelijke organisatie.

De interne analyse geeft zicht op de omvang, samenstelling en kwaliteit van het personeel. Hiervoor geeft de analyse zicht op verschillende factoren: omvang, loonsom, type arbeidsrelatie, verdeling mannen en vrouwen, instroom, uitstroom, ziekteverzuim, inschaling, kwaliteit en potentieel. De belangrijkste trends uit de interne analyse zijn:
- De uitstroom is hoger dan instroom;
- De gemiddelde leeftijd stijgt snel;
- Er is een lange gemiddelde diensttijd;
- De leeftijdsopbouw is onevenredig;
- Voor een groot aantal medewerkers is het potentieel nog niet volledig benut. De prestatie kan nog verbeteren binnen de huidige functie/ het huidige functie niveau.

De externe analyse geeft zicht op de volgende trends:
- Door vergrijzing en ontgroening ontstaat krapte op de arbeidsmarkt;
- Organisaties krijgen te maken met verschillende generaties op één werkvloer;
- De aard van het werken zal veranderen, we gaan steeds meer digitaal werken;

- Oplopende bezuinigingen;
- Meer ZZP-ers/payroll.
- Openbaar bestuur zal onderling meer samenwerken.

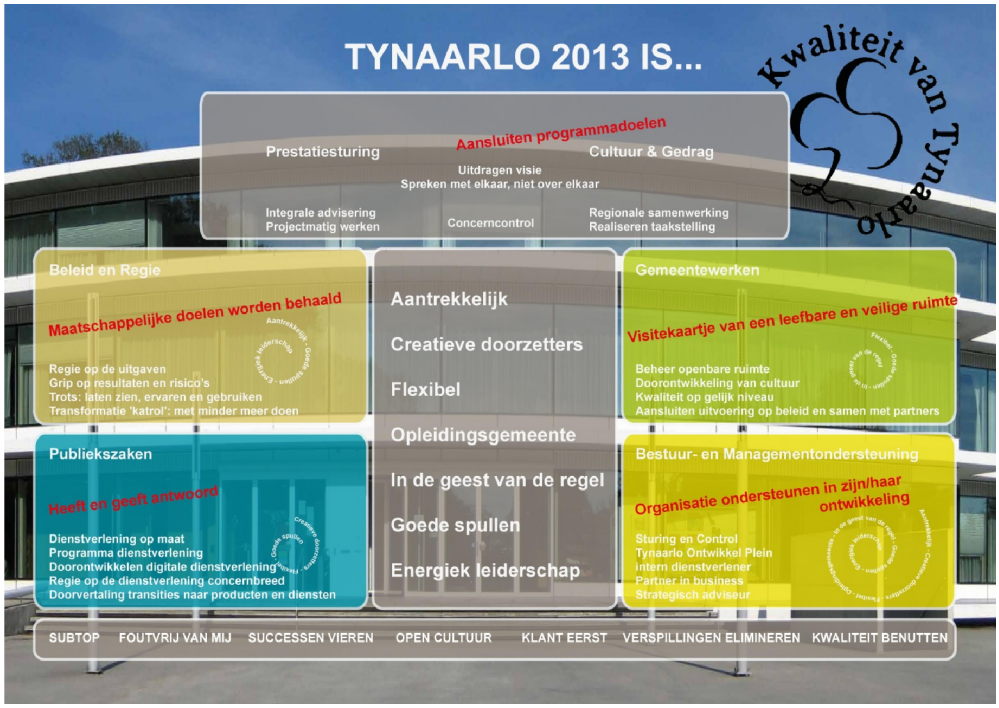
Al deze factoren worden verder vertaald naar investeringen die reeds gepleegd zijn of nog moeten worden gedaan (zie de onderstaande tabel).

Wat doet gemeente Tynaarlo al.	Welke investering gaat gemeente Tynaarlo nog doen.
Reguliere gesprekkencyclus incl. SPP	Instroom < 35 stimuleren.
Loopbaanloket, generieke functies.	Actiever aanbieden mobiliteitskansen.
Maatwerk voor investering in expertise.	Ontwikkelplein.
Loopbaanbeleid.	HR-beleid per afdeling.
Lijnactiviteiten op inhoud.	Minimaal 1 project buiten regulier werk.
Verhogen opleidingsbudget.	Meer mobiliteit tussen afdelingen.
Arbo, vitaliteitsgesprekken, stagebeleid.	Interne traineeships/stages.
Medewerkersbetrokkenheidsonderzoek.	Met meer partijen samenwerken.
Prestatiegericht beoordelen.	Training selecteren voor medewerkers.
	Taakverruiming en creatieve werkvormen.

Tabel 2: investeringen in de organisatie en het personeel.

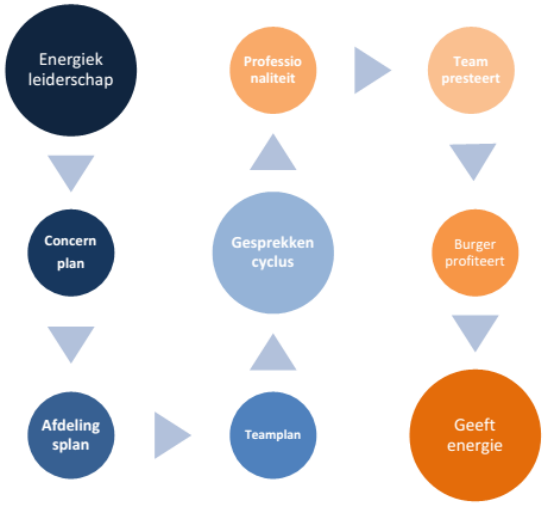
Organisatiebeleid

In 2012 is het 'Tynaarlo Organisatie-ontwikkelingsprogramma' (TOP) uitgevoerd. Zo is de gemeentelijke organisatie veranderd van zes naar vier afdelingen, zijn de werkprocessen opnieuw ingericht op basis van 'burgerlogica', is een nieuw middenkader gevormd, wordt het principe van programmasturing gevolgd en heeft de gemeente een 'concernmanagement team nieuwe stijl' ingericht. Uit het Concernplan en het Sociaal jaarverslag (2012) blijkt dat de gemeente Tynaarlo bij de 'subtop' van gemeentelijke werkgevers wil gaan behoren. In één figuur formuleert de gemeente haar ambities. (zie figuur 1).



Figuur 1: Concernplan 2013 van gemeente Tynaarlo.

In het Sociaal jaarverslag wordt 'Energiek leiderschap, dit is één van de zeven 'peilers' van het organisatieontwikkelingsprogramma, uitgewerkt: (figuur 2):



Figuur 2: Uitwerking van 'Energiek leiderschap' (Gemeente Tynaarlo, Sociaal jaarverslag 2012).

Uit deze figuur kan worden opgemaakt dat energiek leiderschap is gericht op professionaliteit van medewerkers en het realiseren van prestaties en effecten in de samenleving ('Burger profiteert'). Medewerkers kunnen daar vervolgens weer energie aan ontlenen.

Gemeente Tynaarlo heeft in 2012 een samenwerkingsovereenkomst met gemeente Assen gesloten die onder meer voorziet in onderzoek naar een gezamenlijk loopbaanloket/mobiliteitscentrum en samenwerking rond de uitvoering van inkoop/aanbesteding en belastingen. Hieraan voorafgaand is ook een overeenkomst tussen Tynaarlo en Assen ondertekend op het gebied van inkoop. Daarbij is ook afgesproken dat beide gemeenten hetzelfde inkoopbeleid zullen voeren (zie verder paragraaf 3.2).

3.2 Beleid voor de inhuur van externen

De inhuur van externen (ofwel de levering van diensten) verloopt via de kaders voor inkoop- en aanbesteding.

Europese richtlijnen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Belangrijke wettelijke richtlijnen zijn gebaseerd op Europese aanbestedingsrichtlijnen.[5] De beginselen bepalen dat overheden bij aanbestedingen transparant, objectief en non-discriminatoir dienen te handelen en daarbij geen disproportionele eisen mogen stellen.

De praktijk is dat opdrachten boven een bepaalde drempel (€ 200.000,- voor diensten en leveringen en € 5.000.000,- voor werken in 2012/2013) Europees aanbesteed moeten worden.[6] Een product of dienst mag niet 'toegeschreven' worden naar een leverancier of naar een merk. Evenmin mag een opdracht opgesplitst worden in delen met als doel Europees aanbesteden te omzeilen. Ook het nauwkeurig omschrijven van enerzijds de zogenaamde geschiktheids- of selectiecriteria (aan welke eisen moet de leverancier voldoen) en anderzijds de gunningscriteria (waarop en hoe wordt de feitelijke aanbieding beoordeeld) komt in de wetgeving aan bod.

Aanbestedingswet (per 1 april 2013)

Per 1 april 2013 zijn de Aanbestedingswet, het Aanbestedingsbesluit, de Gids proportionaliteit en de Algemene Richtlijn Werken (ARW 2012) in werking getreden. Deze wet was reeds lange tijd aangekondigd. De maatregelen uit de wet moeten onder meer bijdragen aan:

- meer concurrentie en kansen voor het Midden- en Kleinbedrijf (MKB);
- minder administratieve lasten;
- een meer uniforme aanbestedingspraktijk;
- een eenvoudigere afhandeling van klachten.

Dit heeft gevolgen voor de inkoop en aanbesteding van gemeente Tynaarlo. Voor die tijd was de gemeente bij nationale opdrachten (opdrachten die niet vallen onder het Europese richtlijnregime) vooral gebonden aan het eigen inkoop- en

---

5 Europese richtlijn 2004/18/EG die per 1 december 2005 is omgezet in Nederlandse wetgeving: het Bao (Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten).

6 De drempelwaarden voor de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2013 zijn bekendgemaakt middels Verordening 1177/2009 van 30 november 2009 (Publicatieblad EG 1-12-2009, L 314/64).

aanbestedingsbeleid, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de interpretatie van de Europese richtlijnen door de Europese Commissie en het Europese Hof van Justitie. De Aanbestedingswet is echter ook van toepassing op inkopen en aanbestedingen onder het bedrag van de Europese drempel. Belangrijke gevolgen van de Aanbestedingswet zijn onder meer:

- Introductie van het proportionaliteitsbeginsel. De eisen die aan een ondernemer worden gesteld moeten in verhouding staan tot de opdracht.
- Motivatieplicht. Goed motiveren van de keuzes voor de gekozen procedure zoals de uitsluitingsgronden, de geschiktheidseisen en de selectiecriteria. Ook is sprake van een verplichte motivering van de gunningsbeslissing bij de meervoudige onderhandse procedure.
- Verbod op het clusteren van opdrachten, dat wil zeggen niet onnodig samenvoegen van opdrachten.
- Verplicht gebruik van de Eigen verklaring.
- Verplicht toepassen van een Nota van inlichtingen in de aanbestedingsprocedure.
- Vaststellen van een klachtenprocedure.
- Toepassen van het criterium Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) als hoofdregel voor gunning van opdrachten.
- Aandacht voor het creëren van maatschappelijke waarde, bijvoorbeeld het stellen van duurzaamheidseisen en sociale opbrengst (‘social return’).
- Publiceren van aanbestedingen bij TenderNed.

Inkoop- en aanbestedingsbeleid van gemeente Tynaarlo

Inhoud van het beleid

Het huidige inkoopbeleid van gemeente Tynaarlo is in augustus 2012 vastgesteld en betreft een wijziging van het beleid uit 2008. In het actuele inkoopbeleid wordt verwezen naar de beginselen transparant, objectief, non-discriminatoir en proportionaliteit. De gemeente streeft met het inkoopbeleid verschillende doelen na die in algemene bewoordingen zijn geformuleerd.

Doelen van het gemeentelijke inkoopbeleid (2012)[7]

- Streven naar de optimale aanwending van de (financiële) middelen die worden ingezet bij de uitvoering van gemeentelijke taken en beleid, waarbij onder optimaal wordt verstaan dat de prijs en de kwaliteit van het product in de juiste verhouding tot elkaar staan.
- In acht nemen van de beginselen van non-discriminatie, gelijke behandeling, transparantie en proportionaliteit bij alle inkopen en aanbestedingen – ook die onder de Europese drempelwaarden vallen.
- Aan elke potentiële inschrijver een passende mate van openbaarheid garanderen.
- De naleving van wet- en regelgeving op het terrein van aanbesteden bevorderen, zodat het risico van claims en gerechtelijke procedures zoveel mogelijk wordt teruggedrongen.
- De integriteit bij de aanbesteding, zowel intern als extern, en de verantwoording van de gevolgde inkoop- en aanbestedingsprocedure waarborgen.
- De maatschappelijke verantwoordelijkheid van de gemeente Assen en de gemeente Tynaarlo mede gestalte geven.
- Ondersteunen van de collegeprogramma's van de gemeente Assen en de gemeente Tynaarlo.

Uit een presentatie aan de gemeenteraad blijken de volgende aanleidingen voor een herijking van het inkoopbeleid uit 2008:[8]

- Er was geen uniformiteit en geen grip op de inkoop binnen de (toen) decentraal ingerichte inkooporganisatie. Ieder organisatieonderdeel had een eigen inkoopfunctie.
- Er was te weinig begeleiding van inkooptrajecten. Enkelvoudige en meervoudige aanbestedingstrajecten konden zelfstandig door de budgetbeheerder worden uitgevoerd, dus zonder begeleiding van een inkoopadviseur.
- Procedures waren langdurig en omslachtig.
- Het collegeprogramma bevatte een aantal ambities, zoals de instelling van een loketfunctie voor het bedrijfsleven, het stimuleren van duurzaam inkopen, het stellen van sociale voorwaarden aan de bijdrage van leveranciers voor sociale doelen van de gemeente op het gebied van bestrijding van (jeugd)werkloosheid en de Wet sociale werkvoorziening en aandacht voor de positie van het lokale en regionale bedrijfsleven.

Belangrijke veranderingen van het inkoopbeleid vanaf augustus 2012 zijn onder meer:

- Verzakelijking en transparantie (bron: interview met leden van het college).
- Professionalisering van de inkoop in samenwerking met gemeente Assen.
- Centrale regie en zo nodig uitvoering van inkooptrajecten door het centrale bureau Inkoop van gemeente Tynaarlo. Voorheen werd dit uitbesteed aan een externe partij. Doel is dat elk inkooptraject wordt begeleid door een professionele inkoper.
- Standaardisatie van bestekken.
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid in de geest van het Europese aanbestedingsbeleid inclusief aandacht voor de beginselen transparant, objectief, non-discriminatoir en proportionaliteit.

---

7 Gemeente Assen en gemeente Tynaarlo, Inkoopbeleid, 14 augustus 2012.

8 Gemeente Tynaarlo, Presentatie bureau Inkoop, PowerPoint-presentatie, 10 april 2012

- Aanbesteden op basis van het gunningscriterium Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI).
- Stimuleren van meer lokale en regionale inschrijvers op inkoop- en aanbestedingstrajecten.
- Voorstellen aan het college om af te wijken van het beleid te vergezellen van een advies van Bureau Inkoop.

Hieruit kan worden afgeleid dat het inkoopbeleid op belangrijke onderdelen al in overeenstemming is met de Aanbestedingswet uit 2013, zoals het toepassen van het gunningcriterium Economisch Meest Voordelige Inschrijving en het proportioneel inkopen. Op andere onderdelen zal het beleid nog aangepast moeten worden om volledig te voldoen aan de eisen die deze nieuwe wet stelt.

Omschrijving en afbakening van externe inhuur

Binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid van gemeente Tynaarlo is externe inhuur niet gedefinieerd en afgebakend. Tijdens dit onderzoek is ook niet gebleken dat gemeente Tynaarlo verschillende categorieën externe inhuur systematisch registreert in de administratie. Om die reden is het voor de gemeente niet mogelijk om snel inzage te kunnen geven in de ontwikkeling van externe inhuur.

Als voorbeeld zijn drie categorieën externe inhuur denkbaar:

- Beleidsgevoelige inhuur: inhuur voor de inzet van externen in het primaire (beleids) proces bij de gemeente zoals interim-management, organisatie- en formatieadvies, beleidsadvies en communicatieadvies.
- Beleidsondersteunende inhuur: ondersteuning door externen bij (beleids) uitvoering of bij uitvoering van bedrijfsprocessen. Het betreft veelal werkzaamheden die de gemeente niet volledig wil of kan doen. Dit omdat het hier specialistische en vakmatige kennis betreft die de gemeente redelijkerwijs niet volledig in huis beschikbaar wil hebben.
- Inhuur ter ondersteuning van de bedrijfsvoering: opvang van piekwerkzaamheden of opvang van onvoorziene capaciteitsproblemen.

Bron: A+O fonds gemeenten, Monitor 2012.

Procedures en voorzieningen

Het huidige beleid is in zeer algemene termen beschreven, bijvoorbeeld: “Alle inkopen van de gemeente Assen en gemeente Tynaarlo worden op objectieve, transparante en non-discriminatoire wijze uitgevoerd”. De uitwerking van het beleid – bijvoorbeeld in een handboek en proces- en afwegingskaders – is niet aanwezig. Dit is een belangrijke voorwaarde om de bepalingen uit het inkoopbeleid handen en voeten te geven en een doelmatig en rechtmatig inkoopbeleid te waarborgen. In interviews met interne sleutelpersonen wordt dit onderkend.

De implementatie van het inkoopbeleid is nog in volle gang. Daarbij wordt gewezen op de centrale regie en begeleiding van inkopen door een inkoper. Dit is volgens interne sleutelpersonen een belangrijke waarborg voor de kwaliteit van het inkoopproces en een belangrijke verbetering ten opzichte van het beleid uit 2008. In interviews wordt ook

gewezen op de maatregel waarbij het mandaat voor externe inhuur geheel bij de directie is gelegd.[9]

Drempelbedragen

In het actuele inkoopbeleid (2012) zijn geen drempelbedragen vastgesteld voor aanbestedingen onder de Europese aanbestedingsgrens. Het gemeentelijke nalevingsonderzoek uit 2012 baseert zich nog op de drempelbedragen van het gemeentelijke inkoopbeleid uit 2008 (tabel 3).

Beleid van gemeente Tynaarlo	Diensten (w.o. externe inhuur)	Aantal offertes
Nationaal openbaar	> € 150.000 tot Europese drempel	Open inschrijving
Meervoudig onderhands	> € 20.000 < € 150.000	Minimaal 3 offertes
Enkelvoudig onderhands	< € 20.000	Minimaal 1 offerte

Tabel 3: Drempelbedragen voor aanbesteding van diensten onder de Europese aanbestedingsgrenzen in gemeente Tynaarlo (bron: Rapportage nalevingonderzoek 2011, januari 2012).

Met het van kracht worden van de Aanbestedingswet (2013) geeft de Gids proportionaliteit drempelbedragen. Deze zijn voor diensten in de navolgende tabel weergegeven.[10]

Aanbestedingswet	Diensten (w.o. externe inhuur)	Aantal offertes
Nationaal openbaar	> € 150.000 tot Europese drempel	
Meervoudig onderhands	> € 40.000 < € 150.000	Minimaal 3 offertes en maximaal 5
Enkelvoudig onderhands	< € 40.000	

Tabel 4: Drempelbedragen voor decentrale overheden ten aanzien van diensten (bron: Gids proportionaliteit).

Onderzoek door de gemeente naar naleving van het inkoopbeleid

Vanaf 2006 laat de gemeente 'nalevingsonderzoeken' verrichten naar de naleving van het inkoopbeleid door de gemeentelijke organisatie. In 2011 is dit onderzoek uitgevoerd door bureau Inkoop van de gemeente. Daarvoor door een externe organisatie. Uit de

---

9 In het mandaatbesluit van 1 mei 2012 is geregeld dat besluiten tot externe inhuur alleen op basis van een Directievoorstel (D-voorstel) kunnen plaatsvinden.

10 Met het Aanbestedingsbesluit (februari 2013) is de Gids proportionaliteit als verplicht te volgen richtsnoer aangewezen. Het verplicht gebruik geldt zowel voor Europese aanbestedingen, nationale aanbestedingen als voor meervoudig onderhandse procedures.

nalevingsonderzoeken 2010 en 2011 blijkt dat de inhuur van derden (met name detacheringskrachten) vaak veelal langer is dan aanvankelijk was voorzien. Deze constatering heeft tot gevolg dat de aanvankelijke raming wordt overschreden. Achteraf bezien blijkt dan ook dat de juiste procedures niet zijn gevolgd. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat enkelvoudig onderhands wordt aanbesteed, terwijl de totale opdracht veel hoger is en de drempelwaarde van € 20.000,- overschrijdt (zie tabel 3).

	Nalevingsonderzoek 2010	Nalevingsonderzoek 2011
Europese aanbestedingen	Geen bijzonderheden	Geen bijzonderheden
Nationaal openbaar	Geen bijzonderheden	Geen bijzonderheden
Meervoudig onderhands	Bij tien trajecten is geconstateerd dat deze ten onrechte, dat wil zeggen zonder toestemming van het college, volgens een lichtere inkoopprocedure (enkelvoudig onderhands) zijn aanbesteed. Ten aanzien van de inhuur van derden gaat het om de volgende opdrachtnemers: – CVAB – Asha – SMQ Detachering – Haskoning Nederland – Schildersbedrijf Koerts	Vier trajecten zijn ten onrechte enkelvoudig aanbesteed. Voor deze lichtere vorm van aanbesteden is geen gemotiveerde toestemming van het college gevraagd voor afwijking van het inkoopbeleid. Ten aanzien van inhuur van derden gaat het om de volgende opdrachtnemers: – Public Change – Expertisecentrum PLATO

Tabel 5: Nalevingsonderzoeken 2010 en 2011 van gemeente Tynaarlo.

Uit het nalevingsonderzoek 2011 blijkt dat de inhuur bij Public Change – gezien de hoogte van het totale bedrag – meervoudig aanbesteed had moeten worden in plaats van enkelvoudig onderhands.[11]

Bij PLATO bedraagt de inhuur € 72.750,- per trainee (exclusief BTW en reiskosten). Volgens het inkoopbeleid moet dan de meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure worden gevolgd. Daarvan is afgeweken aan de hand van een directiebesluit (D-besluit) met als argument 'het gevraagde specialisme'. Een advies van bureau Inkoop voor afwijking van het geldende inkoopbeleid is niet gevraagd.[12] Dit was op basis van het, ook toen al geldende, inkoopbeleid wel vereist:

> *"Bij afwijken van de aanbestedingsprocedure zal de inkoopfunctie om advies worden gevraagd & moet het college instemmen."*
> *(Gemeente Tynaarlo, Strategisch beleidsplan inkoop, 2008, p.11).*

[11] In interviews wordt aangegeven dat de gemeente wel eerst met Ban Personeelsdiensten B.V. heeft overlegd. Deze partij kon niet in de vraag voorzien.

[12] Zie onder meer: brief Leefbaar Tynaarlo aan het College van B&W d.d. 3 december 2012; brief College van B&W aan Leefbaar Tynaarlo d.d. 20 december 2012.

Samenhang tussen personeelsbeleid en beleid voor externe inhuur

Tussen het personeelsbeleid en beleid voor externe inhuur is in het gemeentelijk beleid geen verbinding gelegd. Wel is de lijn van de raad en het college sinds 2010 gericht op het beperken van de externe inhuur in het licht van de bezuinigingsopgave (bron: interviews met ambtenaren en met leden van het college). De gemeente zet volledig in op de ontwikkeling van de eigen organisatie en het eigen personeel om externe en interne factoren het hoofd te bieden (zie paragraaf 3.1 tabel 2). Om in te spelen op de vergrijzing van het personeelsbestand zijn onder meer een actief stagebeleid en een traineeprogramma ontwikkeld. Om in te spelen op factoren zoals krapte op de arbeidsmarkt zet de gemeente in op interne mobiliteit door een loopbaanloket, verhogen opleidingbudget en het ontwikkelen van breed inzetbare functies.

In de strategische personeelsplanning wordt verder ook gewezen op de samenwerking met andere gemeenten (onder meer Assen en Hoogeveen). Hier liggen verschillende motieven aan ten grondslag, namelijk het kunnen delen van medewerkers (poolen van medewerkers), het – zo blijkt uit het gezamenlijke inkoopbeleid met Assen – professionaliseren van de uitvoering en het zo mogelijk realiseren van schaalvoordelen. Ook moet de samenwerking met andere partijen bijdragen aan het verhogen van de doorstroom van medewerkers.

4 Uitvoering

Deelvragen:

7 Is duidelijk aangegeven wie, waarvoor verantwoordelijk is en wat de te volgen procedures zijn?
8 Stemmen de verantwoordelijken de uitvoering van personeelsbeleid en inhuur van externen af?
9 Is er voorzien in monitoring van de ontwikkelingen van het personeel (vast en extern), het personeelsbeleid en het beleid voor inhuur van externen en de bijbehorende kosten en wordt daarover informatie verstrekt?
10 Wordt nagegaan of met het gevoerde personeelsbeleid en het inhuurbeleid de beoogde organisatiedoelen worden verwezenlijkt en wordt er zo nodig gestuurd op realisatie daarvan?
11 Worden op de inhuur van derden de inkoop- en aanbestedingsregels rechtmatig, doelmatig en doeltreffend toegepast?
12 Zijn er duidelijke selectie- en gunningcriteria bij de inkoop en aanbesteding van diensten inhuur derden en zijn de dossiers op een transparante wijze gearchiveerd en wordt er verantwoording afgelegd aan het college en zo ja voldoet deze verantwoording aan de eisen van transparantie?
13 Zijn er maatregelen genomen om de integriteit van de betrokkenen bij de aanbesteding te borgen en zo ja welke?
14 Hebben alle (potentiële) aanbieders gelijke kansen en vindt de selectie bij onderhandse aanbestedingen op objectieve grondslagen plaats?

4.1 Verantwoordelijkheidsverdeling en monitoring

Verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheden zijn met het nieuwe inkoopbeleid uit 2012 helder belegd. Zo moet de directie expliciet toestemming geven voor externe inhuur en is sprake van centrale regie door de inkoopadviseur (zie ook hoofdstuk 3). Hierbij valt op dat de Directiebesluiten (D-besluiten) op een overzichtelijke wijze weergeven om welke soort inhuur het gaat. In die zin ondersteunen de D-besluiten een goede afweging en besluitvorming op directieniveau.

Samenwerking tussen Bureau inkoop en andere organisatieonderdelen

Onderlinge samenwerking en afstemming tussen de inkoopadviseur en andere afdelingen is in ontwikkeling naar aanleiding van het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid. Zo wordt nu 78% van de inkopen begeleid door een inkoper. Hierdoor is het zicht van inkoopadviseurs op inkooptrajecten vergroot van enkele dossiers in 2011 naar ruim 200 inkoopdossiers in 2013 (bron: interviews met interne sleutelpersonen). Bij inhuur van externen is de inkoopadviseur op dit moment echter nog niet betrokken. De prioriteit is tot nu toe namelijk gelegd bij de grote inkoopvolumes, zoals de aanbestedingen door Gemeentewerken(bron: interview met interne sleutelpersonen). De gemeente zet stappen om de begeleiding door Bureau Inkoop te vergroten inclusief de inhuur van externen (bron: interview met leden van het college).

Een volgende fase bij de professionalisering van het beleid is het inrichten van contractmanagement en –beheer. Ook bestaan plannen om in samenwerking met andere gemeenten invulling te geven aan 'categorie management': elke gemeente specialiseert zich dan in een specifieke categorie van inkoop.

Evaluatie en monitoring

Er bestaan op dit moment geen uitvoeringsregels die voorzien in het opstellen van een inkoopjaarplan voor externe inhuur. De inkoopadviseur heeft hierdoor onvoldoende zicht op aanstaande inhuurtrajecten en daarmee de inkoopbehoefte, waardoor de managers minder actief kunnen sturen op inhuur. Monitoring op basis van planning en feitelijke realisatie is zodoende lastig. De huidige invulling van monitoring richt zich vooral op de naleving van het inkoopbeleid in termen van rechtmatigheid (zie ook hoofdstuk 3). Evaluatie van het gemeentelijke inkoopbeleid in termen van doelmatigheid en effectiviteit vindt niet plaats.

4.2 Beoordeling van het inkoopproces

Voor een beoordeling van het inkoopproces is ten behoeve van dit onderzoek een audit uitgevoerd naar 10 dossiers. Deze selectie is gemaakt aan de hand van een lijst met opgave van alle externe inhuur tijdens de onderzoeksperiode. De geselecteerde dossiers zijn opgenomen in bijlage 3. Telkens is gecheckt of de verschillende stappen in het inkoopproces gedocumenteerd zijn en of deze stappen voldoen aan het inkoopbeleid. Hierbij is vooral gelet op de volgende stappen: (1) specificeren, (2) selecteren en (3) bewaken en evalueren. Hieronder worden de resultaten van de audit gepresenteerd.

Externe inhuur is niet helder afgebakend

Binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid van gemeente Tynaarlo is externe inhuur niet gedefinieerd en afgebakend. Uit de audit blijkt dat over de afbakening verwarring bestaat. Zo is bij twee cases – die door de ambtelijke organisatie werden gekenmerkt als externe inhuur – geen sprake is van externe inhuur.

- Bij **casus 2** wordt een medewerker van een andere overheid geplaatst. Dit is strikt genomen geen externe inhuur. Overheden zijn organisaties zonder winstoogmerk. Overigens kan dit wel financiële consequenties hebben in de vorm van een inleenvergoeding aan de uitlenende overheid.
- Rond **casus 3** speelt dit ook. De stichting Openbaar Onderwijs Baasis is een stichting zonder winstoogmerk. Het gaat hier om deelname van gemeente Tynaarlo aan de impuls brede scholen, sport en cultuur (combinatiefuncties). Een combinatiefunctie is een functie waarbij de werknemer in dienst is bij één werkgever en minimaal werkt in twee werkvelden/sectoren, bijvoorbeeld onderwijs en sportverenigingen of onderwijs en cultuur. De combinatiefunctionaris is in Tynaarlo de schakel tussen gemeente, sport- en cultuuraanbieders, scholen, studenten van de sportopleiding en inwoners van de gemeente.[13]. Het rijk financiert de volledige loonkosten tijdens

[13] Zie ook: sport.tynaarlo.nl/combinatiefunctionarissen

het eerste jaar en verzorgt structurele cofinanciering in de jaren daarna, samen met de gemeente en andere partijen (zoals de scholen).

Deze twee cases blijven daarom verder buiten beschouwing. Er resteren acht cases waarop de onderstaande bevindingen zijn gebaseerd.

Onvoldoende concurrentiestelling

Bij vier cases is sprake van onvoldoende concurrentiestelling of kan dit op basis van de dossiers en gesprekken onvoldoende geverifieerd worden:

- Bij **casus 1** is in eerste instantie de juiste weg bewandeld door BAN Personeelsdiensten B.V. in te schakelen. Deze verkenning voorziet echter niet in een kandidaat van één van de deelnemende overheden aan het convenant RUIM BAAN, maar in een commerciële detachingsovereenkomst met BAN Personeelsdiensten. Feitelijk is hiermee sprake van externe inhuur. Voor de tweede en derde overeenkomst was minimaal een meervoudige onderhandse aanbestedingsprocedure vereist.
- **Cases 5 en 6** moeten vanwege de waarde van de inhuur meervoudig onderhands aanbesteed worden. Hier is sprake van een enkelvoudig onderhandse procedure.
- Bij **casus 10** blijkt uit het dossier niet of een meervoudige aanbesteding is georganiseerd. Het betreft hier – inclusief verlenging en vervolgopdrachten – vier overeenkomsten die elk op zichzelf een meervoudige procedure vereisen. Dit is overigens ook in het nalevingsonderzoek van gemeente Tynaarlo naar voren gekomen (zie tabel 5). Bij de oorspronkelijke raming en opdracht is geen rekening gehouden met verlengingen. Dat kan ook niet omdat bij elke verlenging sprake is van een nieuwe taakinhoud of taakverzwaring. Defacto is echter wel sprake van een langdurig contract waarbij de totale opdracht, maar ook de tussentijdse verlengingen, aanbestedingsplichtig zijn volgens het gemeentelijke beleid uit 2008 en 2012.

Bij **casus 7** (waarde is € 91.000,-) blijkt uit een toelichting van de budgethouder dat offertes bij meerdere aanbieders zijn opgevraagd (NIG Bestuursrecht, Maandag B.V. en Thorbecke Adviseurs). Deze offertes maken echter geen onderdeel uit van het dossier.
Bij **casus 8** blijkt evenmin uit het dossier of een meervoudige aanbesteding is georganiseerd. Zowel de initiële inhuur als de verlengingen/ vervolgopdrachten vereisen een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure. In een toelichting door de budgethouder blijkt echter dat de vraag is uitgezet bij drie aanbieders (Ajilon TTP, Maandag en Mailprofs).

De waarde van **casus 4** ligt ruim onder de drempelwaarde voor meervoudige aanbesteding. Een enkelvoudige aanbesteding met BAN Personeelsdiensten is in overeenstemming met het inkoopbeleid.
De waarde van **casus 9** staat eveneens een enkelvoudig onderhandse aanbesteding toe. Het dossier bevat echter geen offerte. Deze is wel aanwezig op de desbetreffende afdeling en is tijdens het onderzoek nagezonden. Ook blijkt uit de toelichting van de budgethouder dat meervoudig is aanbesteed.

TOESTEMMING VAN HET COLLEGE VOOR AFWIJKING VAN DE INHUURPROCEDURE IS NIET AANGETROFFEN

Afwijken van de voorgeschreven aanbestedingsprocedure kan, maar alleen met toestemming van het college en vergezeld van een advies van de inkoopfunctie/bureau Inkoop:

- Inkoopbeleid 2008: 'Bij afwijken van de aanbestedingsprocedure moet de inkoopfunctie om advies worden gevraagd en moet het college instemmen.'
- Inkoopbeleid 2012: 'Een voorstel aan het college om af te wijken van het beleid gaat altijd vergezeld van een advies van Bureau Inkoop.'

Voor de **cases 5, 6 en 10** zijn deze besluiten van het college en de adviezen van de inkoopfunctie/ inkoopadviseur niet aangetroffen. Wel wordt door budgethouders regelmatig gewezen op autorisatie door de directie via een directiebesluit.
Voor verlenging van **casus 10** liggen er bijvoorbeeld directiebesluiten. Daarbij wordt steevast gewezen op de ervaring "in relatie tot de opdrachten die er liggen" (bron: vier directiebesluiten in de periode 2010-2012).

Leden van het college geven aan dat afwijkingen van het inkoopbeleid worden besproken in het college (bron: interview). Zij wijzen daarbij ook op **casus 10**. De verlengingen van dit contract zijn volgens de leden van het college besproken. Eventuele toestemming voor afwijkingen van het inkoopbeleid wordt echter niet expliciet vastgelegd in een collegebesluit (bron: interview met leden van het college). Daarmee is de eventuele toestemming van het college voor afwijking van het inkoopbeleid niet verifieerbaar op basis van de stukken.

ONVOLLEDIGE INHUURDOSSIERS

De tien onderzochte inhuurdossiers zijn onvolledig. De dossiers bevatten meestal wel een autorisatie voor de externe inhuur. Bij de meer recente cases is dat in de vorm van het D-besluit. Daarmee is verifieerbaar dat voor de externe inhuur een besluit is genomen in overeenstemming met het gemeentelijke mandaatbesluit.

Belang van goede dossiervorming
"Van iedere aanbestedingsprocedure wordt een aanbestedingsdossier bijgehouden. Een dergelijk dossier is bedoeld om in geval van een rechtszaak het verloop van het aanbestedingsproces aan te tonen; te worden gebruikt voor het opstellen van (rechtmatigheid)rapporten aan het college; als sturingsinstrument te dienen voor nog in procedure te brengen aanbestedingen. Het aanbestedingsdossier bevat alle bij een aanbesteding verzamelde gegevens, waaronder de offerteaanvraag, de nota van inlichtingen, de verschillende offertes, de selectie- en/of gunningscriteria die gebruikt zijn om tot een keuze te komen en een kopie van de gunningsbrief."
Bron: Gemeente Tynaarlo, Strategische beleidsplan inkoop, 2008.

Veel stukken ontbreken in de dossiers, zoals:

- Een behoeftebepaling en programma van eisen. Het gaat dan om zaken als de aanleiding, het doel van inhuur, een specificatie van kwaliteitseisen en overige voorwaarden. Kortom: waar moet de inhuur in voorzien? Alleen voor **casus 9** is een uitgebreide opdrachtformulering aangetroffen. Voor **casus 5** is een profielschets opgenomen in het dossier.
- Planning en financiële randvoorwaarden.
- Gunningscriteria.
- De offerteaanvraag.
- De offertes/ inschrijvingen van aanbieders. **Bij casus 7, 8 en 9** zijn bijvoorbeeld meerdere aanbieders benaderd. De offertes zijn niet opgenomen in het dossier.
- Uitslag van de selectie: verifieerbare vergelijking van offertes in het licht van de eisen en criteria. Voor **casus 7** is bijvoorbeeld een selectieteam samengesteld om uit meerdere kandidaten tot een goede keuze te komen (bron: schriftelijke toelichting door de budgethouder). De uitslag en de overwegingen ontbreken in het dossier.
- Overeenkomsten/ contracten. De overeenkomsten voor **cases 2, 4, 5 en 6, 7 en 10** zijn onderdeel van het dossier. Bij **casus 1** ontbreekt 1 van de 3 overeenkomsten. Voor **casus 8 en 9** ontbreken de overeenkomsten.
- Inkoopvoorwaarden. Bij **casus 6 en 10** zijn de inkoopvoorwaarden van de gemeente Tynaarlo van toepassing. Bij **casus 1, 4, 5 en 7** zijn geen inkoopvoorwaarden gesteld. (Bij **casus 8 en 9** ontbreekt het contract).
- Dooronderhandeling in geval van verlenging. Bij **casus 1 en 8** blijkt niet of de gemeente Tynaarlo voor vervolgopdrachten en verlengingen heeft onderhandeld (bijvoorbeeld om een gunstiger prijs te bedingen). Bij **casus 10** blijkt uit de contracten dat een korting van 15% wordt geboden op het 'standaardtarief'.[14]
- Correspondentie, zoals nacalculaties en meer-/ minderwerk.
- Evaluaties ontbreken in de meeste gevallen. Het gaat om tussentijdse en eindevaluaties. Voor **casus 10** is een uitgebreide evaluatie nagestuurd voor de periode maart 2012-juni 2013. Voor **casus 5** is het functioneringsgesprek (2012) nagestuurd.

Op verzoek zijn door budgethouders wel diverse stukken nagestuurd.

Integriteit

Bijzondere maatregelen om integriteit bij externe inhuur te borgen zijn niet aangetroffen. Wel is sprake van algemene integriteitregels die ook gelden voor externe medewerkers. In het sociale jaarverslag wordt gewezen op het introductieprogramma voor nieuwe medewerkers. Integriteit maakt daarvan onderdeel uit.

---

[14] Hierbij valt op dat voor het standaardtarief het prijspijl uit 2008 (€ 135,- per uur) wordt gehanteerd (zie contract september 2008) en niet het lagere prijspijl uit 2010 (€ 125,- per uur; zie contract januari 2010). De feitelijke korting bedraagt daarom 8% in plaats van de 15% waarvan melding wordt gemaakt in de contracten (zie de contracten uit november 2011 en februari 2012 tussen de gemeente en PublicChange).

5 Sturing en controle door de raad

Deelvragen:
15 Wordt de raad geïnformeerd over het personeelsbeleid (procedures en doelstellingen ten aanzien van vast en extern), de ontwikkelingen in het personeelsbestand, de kosten die ermee zijn gemoeid en de wijze waarop de inkoop- en aanbestedingsregels daarop worden uitgevoerd?
16 Is die informatie toereikend met het oog op de kaderstellende en controlerende taak van de raad?

Sturing door de raad

Gemeenten moeten steeds meer inspelen op grotere en complexere vraagstukken, bijvoorbeeld in het licht van de transities in het sociale domein maar ook rond economie, e-overheid, krimp en wonen. Dit vraagt onder meer een goede balans tussen specialistische en generalistische kennis. Het Tynaarlo Organisatie-ontwikkelingsprogramma (TOP) speelt hierop in (zie hoofdstuk 3).

Tussen raad en college zijn de kaders voor organisatieontwikkeling en toekomstige opgaven niet in samenhang gethematiseerd. De raad heeft geen kaders gesteld of is door het college daartoe niet in stelling gebracht. Dat geldt ook voor kaderstelling ten behoeve van inkoop en aanbesteding (inclusief inhuur van derden). Het nieuwe inkoopbeleid uit 2012 is vooral een zaak van het college (en de ambtelijke organisatie).

De raad had wel enkele aangrijpingspunten maar heeft deze niet actief ingezet voor kaderstelling (bron: groepsgesprek met raadsleden), bijvoorbeeld:
1 'Nota bedrijfsvoering', de raad heeft de nota ontvangen maar daarover geen discussie gevoerd.
2 Het rapport over de bedrijfsvoering van de Rekenkamercommissie (april 2012). Het college heeft toegezegd alle aanbevelingen over te nemen.

De bedrijfsvoering staat momenteel wel hoog op de agenda van de raad maar de aandacht gaat volledig uit naar specifieke incidenten die ook in de media veel aandacht krijgen: 'inkoop en aanbesteding liggen onder het vergrootglas' (bron: gesprek met interne sleutelpersonen). De raadsinformatie heeft dan ook een incidenteel en specifiek karakter. Door gebrek aan heldere en gedeelde kaders is de raadsbemoeienis en de wisselwerking daarover met het college hierover echter lastig.

Informatie aan de raad

De jaarverslagen en jaarrapportages bevatten geen informatie over de omvang en effectiviteit van externe inhuur. Beleid voor inkoop- en aanbesteding wordt – ook voor andere typen inkoop – niet geëvalueerd en dus niet behandeld door de raad. Raadsleden wijzen ook op een gebrek aan informatie in relatie tot de organisatieontwikkeling en het kunnen oppakken van nieuwe opgaven.

> *"Opvallend is dat er mensen worden ingehuurd op leidinggevende functies. We vragen ons af waarom de ambtelijke organisatie de kwaliteit zelf niet in huis heeft. Na de recente opschaling zou de kwaliteit juist moeten verbeteren." (bron: groepsgesprek met raadsleden)*

Raadsleden geven aan dat zij in staat willen zijn om de doeltreffendheid en doelmatigheid van externe inhuur te kunnen controleren.

Bestuurlijke reactie

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage[n]
-	-	Zaaknummer: 2013/34337	1

Behandeld door	Doorkiesnummer	Vries
J.P.J. van Muijen	0592 – 266 662	8 oktober 2013

Dhr. Struik

gemeente Tynaarlo

Onderwerp: Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek inhuur derden

Geachte heer Struik,

Wij zijn erg verheugd met de aanbevelingen die u geeft in uw rapport 'rekenkameronderzoek inhuur derden gemeente Tynaarlo'. Wij nemen deze over, waar deze nog niet in gang zijn gezet.

Hieronder vindt u nog een aantal opmerkingen ten aanzien van de inhoud van het rapport.

1) In uw rapport geeft u aan dat in 2013, in vergelijking met andere gemeenten in dezelfde grootteklasse, de ambtelijke organisatie van de gemeente Tynaarlo 5.5% groter is. Het onderzoek van Berenschot in 2009(de benchmark ambtelijk apparaat gemeenten) geeft een helder beeld binnen welke marges de gemeentelijke formatie zich beweegt. Het aantal fte van gemeenten verschillen in omvang door o.a. intensiteit en complexiteit van vraagstukken. Doordat wij een gemeente zijn met extra beleidsaccenten, zoals o.a. MFA's en communicatie, wijken wij af van de norm. Dit is een bewuste keuze.

2) De onderzoeksperiode voor dit onderzoek is vastgesteld over de jaren 2010 tot en met 2012. (En waar nodig zijn de documenten en ontwikkelingen uit 2013 mede in de beschouwing betrokken) In de jaren tussen 2010 en 2013 zijn er al veel ontwikkelingen in gang gezet en doorgevoerd, zo ook bij ons inkoopproces. Ons inkoopbeleid is nu nog niet gefocussed op diensten, maar meer op grote aanbestedingen. Dit is een ontwikkelingstraject en vraagt ook om een cultuurverandering. Waar medewerkers eerst gewend waren eigen inkopen te doen, vraagt het tijd om medewerkers bewust te laten zijn van een centraal bureau inkoop. Wij zijn met deze bewustwording op de goede weg en wij verwachten dit traject binnen een jaar te hebben afgerond. Mede dankzij de aanbevelingen in de brief zullen we de focus verbreden op diensten.(inhuur derden)

3) Een aantal technische opmerkingen over het rapport vindt u in de bijlage.

Wij hopen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders

mr. J.P.J. van Muijen
gemeentesecretaris / directeur

P. Adema
burgemeester

Postadres Postbus 5, 9480 AA Vries
Bezoekadres Kornoeljeplein 1, Vries
Website www.tynaarlo.nl
Bankrelaties Bng : NL2BNGH028.50.79.050
Bng : NL5BNGH028.50.79.093 (belastingen en leges)
Telefoonnummer [0592] 26 66 62
Faxnummer [0592] 26 66 00
E-mail info@tynaarlo.nl

Zaaknummer: 2013/34337
Referentie: 2013/34704

Technische opmerkingen bij rapport oktober 2013

Bladzijde 4:
- 5. De trajecten die gemeld worden bij inkoop, worden allemaal begeleid. Dit geldt ook voor externe inhuur. Deze trajecten worden begeleid, mits aan dat inkoop aan de voorkant gekend is. Binnen de organisatie zijn we bezig dit bewustzijn te vergroten.
- 5. Binnen het nalevingsonderzoek, welke elk jaar wordt gehouden, wordt de doelmatigheid, rechtmatigheid en effectiviteit hierin getoetst.

Bladzijde 5:
- 7. Op 10 april 2012 is het nieuwe inkoopbeleid gepresenteerd aan de gemeenteraad.

Bladzijde 6:
- 6. De gemeente Tynaarlo werkt binnen STAAN verband samen met de gemeente Assen, Aa en Hunze en Noordenveld. Inkoop is een onderdeel van STAAN. Daarnaast hebben we een gezamenlijk inkoopbeleid met Assen.

Bladzijde 10:
- In 2012 heeft de gemeente Tynaarlo strategische personeelsplanning geïmplementeerd. Dit levert ons kennis van de kwaliteit van het huidige personeelsbestand op.

Bladzijde 11
- De scores van het aantal gehouden functionerings- en beoordelingsgesprekken zijn heel behoorlijk. Hierin is een grote verbeterslag gemaakt ten opzichte van een aantal jaren geleden.
- Naar aanleiding van spp blijkt dat 8% van de medewerkers zeer goed functioneert, 66% van de medewerkers goed functioneert, 24% van de medewerkers functioneert voldoende en 2% van de medewerkers functioneert matig tot slecht.

Bladzijde 14:
- Wij hebben met ons inkoopbeleid (vastgesteld in 2012) geanticipeerd op de nieuwe aanbestedingswet zodat wij aan deze nieuwe wet voldoen.

Bladzijde 17:
- Wij hebben met ons inkoopbeleid (vastgesteld in 2012) geanticipeerd op de nieuwe aanbestedingswet zodat wij aan deze nieuwe wet voldoen.
- Het handboek proces en afwegingskaders, is inmiddels in concept binnen het samenwerkingsverband STAAN ontwikkeld. Dit handboek moet overigens nog worden vastgesteld.

Bladzijde 18:
- De drempels, welke in tabel 3 worden genoemd, komen niet overeen met de gids proportionaliteit.

Bladzijde 19:
- Voetnoot 11: De BAN heeft via een brief aan ons bevestigd dat er van te voren met BAN pd is overlegd.

Bladzijde 21:
- 78% van de inkopen worden in de voorkant of achterkant gekend door het centraal bureau inkoop. Daar waar nodig wordt ondersteuning verleend.

Bladzijde 23:
- De BAN heeft via een brief aan ons bevestigd dat er in casu van casus 5 contact is geweest tussen de gemeente Tynaarlo en BAN Pd.

Bladzijde 24:
- Het college ontvangt elke week een overzicht van de genomen besluiten. In dit overzicht staat per geval aangegeven wat de noodzaak van het besluit is, wat de kosten zijn en de dekking is. Vervolgens is dit onderdeel een vast onderdeel van de collegevergadering.

Bladzijde 25:
- Alle externen tekenen een integriteitverklaring. Dit is de integriteitverklaring voor stagiaires, gedetacheerden en tijdelijk personeel.

Bladzijde 26:
- Op 10 april 2012 is het nieuwe inkoopbeleid gepresenteerd aan de gemeenteraad.

Nawoord van de Rekenkamercommissie Tynaarlo

Nawoord Rekenkamercommissie gemeente Tynaarlo

De rekenkamercommissie neemt er met genoegen kennis van dat het college verheugd is over de aanbevelingen in dit rapport en dat de aanbevelingen, voor zover ze bestemd zijn voor het college naar wij aannemen, worden overgenomen.

Zoals in het rapport ook is beschreven, zijn er in 2012 al een aantal ontwikkelingen in gang gezet en is er meer aandacht voor de professionalisering van inkoop en aanbesteding. Voor de externe inhuur geldt dit echter nog niet. In de bestuurlijke reactie wordt gesproken van een ontwikkelings- en bewustwordingstraject en een verbreding van de focus. Wij zullen deze ontwikkelingen met belangstelling volgen.

De rekenkamercommissie merkt hierbij wel op dat het college nauwelijks ingaat op de conclusies die in het rapport zijn opgenomen. Hierbij wijst de commissie op het feit dat het actuele inkoopbeleid onvoldoende houvast biedt voor een effectieve, doelmatige en rechtmatige uitvoering. En dat het feitelijke verloop van externe inhuur in onvoldoende mate rechtmatig en doelmatig is.

Verder wordt een opmerking gemaakt over de omvang van de formatie. Deze omvang is mede afhankelijk van de ambities van de gemeente en de wijze waarop zij opereert. Hiervoor is een visie en beleid nodig die samen met de raad wordt opgesteld. Zoals ook in de aanbevelingen voor de gemeenteraad staat.

Wat betreft de bijlage met technische opmerkingen merkt de commissie op dat deze opmerkingen thuis horen in de ambtelijke verificatieronde. Deze heeft al in een eerder stadium plaats gevonden. Verder zijn een aantal van deze opmerkingen onbegrijpelijk omdat ze verwijzen naar zaken die letterlijk in het rapport staan opgenomen.

Namens de rekenkamercommissie gemeente Tynaarlo

M.Y. van der Veen
Voorzitter

Bijlage 1 Normenkader

Ontwikkeling van de ambtelijke organisatie

1 De feitelijke omvang van het personeelsbestand en de kosten (vast en extern) loopt in de periode 2010 tot en met 2012 in de pas met de begroting.
- De gemeentebegrotingen en rekening geven inzicht in de geraamde en gerealiseerde omvang van de formatie en inhuur van derden (omvang in Fte's en kosten (€)).
- Afwijkingen worden door het college met argumenten verantwoord aan de raad.

2 De omvang van het personeelsbestand en van externe inhuur loopt in de pas met gemeenten van een vergelijkbare grootteklasse.
- Op basis van de Personeelsmonitor 2011 van het A+O Fonds is bekend dat gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners gemiddeld 7,3 fte per 1.000 inwoners in vaste dienst hebben (bron: salarisbestanden van de gemeenten). Indien gemeente Tynaarlo deelneemt aan de 'Benchmark ambtelijke organisatie' kan deze analyse worden verfijnd.
- Voor externe inhuur wordt geen gemeentelijke benchmark of iets dergelijks georganiseerd. Een reden is dat gemeenten vaak andere definities en een verschillende boekhouding hanteren voor deze post. Wel zijn veel rekenkameronderzoeken naar externe inhuur verricht bij andere gemeenten. Op basis daarvan kunnen indicatieve uitspraken worden gedaan over de omvang in Tynaarlo.

Beleid

3 De gemeente beschikt over evalueerbaar (dat wil zeggen Specifiek, Meetbaar en Tijdgebonden) strategisch personeelsbeleid en beleid voor de inhuur van externen.

4 De gemeente formuleert een visie op de samenhang tussen strategisch personeelsbeleid, de inhuur van derden en het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Aandachtspunten zijn onder meer:
- De gemeente speelt met het beleid in op ontwikkelingen zoals in hoofdstuk 1 van deze offerte zijn geschetst, namelijk vergrijzing van het personeelsbestand, decentralisatie en uitbreiding van taken, toename van regionale samenwerking.
- De gemeente speelt in op het vraagstuk 'wat voor gemeente Tynaarlo wil zijn'. Bijvoorbeeld: wil Tynaarlo alles zelf doen? Wil Tynaarlo een kleine vaste organisatie zijn voor routinematige opgaven en inhuren voor niet-standaard opgaven? Wil Tynaarlo een regiegemeente zijn?
- Heldere uitgangspunten voor duurzaam inkopen, het stellen van sociale voorwaarden, stimuleren van de lokale of regionale economie, het verminderen van administratieve lasten voor de gemeente en marktpartijen.

5 Voor een doelmatige en rechtmatige inkoop / inhuur van zijn voldoende organisatorische en procedurele voorzieningen getroffen inclusief waarborgen voor het borgen van integriteit bij inkoop. Het gaat onder meer om:
- Voorlichting, training, actuele werkinstructies, checklists, (al dan niet geautomatiseerd) inkoophandboek, interne toets en helpfunctie.
- Samenwerking rond de inkoopfunctie met andere overheden om daarmee schaalvoordelen en kwaliteitsvoordelen te realiseren.
- Aangaan van mantelcontracten voor externe inhuur.

Uitvoering

6 De organisatie van de inkoopfunctie is helder belegd in termen van verantwoordelijkheden, mandaat en tijdige betrokkenheid van functionarissen waaronder de inkoopadviseur.

7 Over de inhuur wordt tussen college en directie en tussen directie en medewerkers afgestemd. Aandachtspunten zijn:
- Aan de hand van politiek-bestuurlijke opgaven en prioriteiten wordt de benodigde competenties en capaciteit vastgesteld die nodig is om een opgave te realiseren.
- Aan de hand van afwegingskaders kan transparant worden gemaakt op basis waarvan gekozen wordt voor inhuur versus het bezien van de mogelijkheden binnen de organisatie.

8 De ontwikkeling van het personeel (vast en extern) wordt gemonitord en op basis daarvan vindt sturing plaats door directie en management, bijvoorbeeld op basis van het bezettingsresultaat:

Bezettingsresultaat = formatie – (bezetting + bovenformatieve inhuur).

- Wat zijn de kosten *vast* personeel gesplitst in formatie (plan) versus bezetting (realisatie)?
- Wat zijn de kosten van inhuur: formatieve en boven-formatieve inhuur? (Inhuur op formatie of inhuur *bovenformatief* is feitelijk inhuur met de bedoeling om vervangingscapaciteit resp. extra capaciteit toe te voegen sec vanuit redenen van productiviteit (gerealiseerde output/geplande output). Deze kosten behoren dus ook tot de personele kosten).
- Hoe ziet dan het bezettingsresultaat er uit in fte (dus bezettingsresultaat = formatie –(bezetting + bovenformatieve inhuur)).

Door monitoring is actief personeelsbeleid mogelijk, bijvoorbeeld door eigen medewerkers op te leiden, met flexibele contracten te gaan werken of bijvoorbeeld met een aantal gemeenten gezamenlijk een functionaris aan te nemen die ‘gedeeld’ wordt.

9 Er is aandacht voor evaluatie van het strategische personeelsbeleid en het beleid voor externe inhuur in het licht van gestelde doelen en het realiseren van gemeentelijk opgaven.

10 De externe inhuur vindt rechtmatig, doelmatig en doeltreffend plaats. Dit geldt ook voor tussentijdse verlengingen van opdrachten.

- Voor alle punten geldt bovendien het criterium van verifieerbaarheid: de diverse handelingen en resultaten daarvan zijn gedocumenteerd en expliciet gemaakt. Dit betekent ook dat inkoopdossiers volledig en toegankelijk zijn gearchiveerd.
- In algemene zin geldt dat de gemeente voldoet aan geldende landelijke en lokale wet- en regelgeving, met name bij het nastreven van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie.

Toetspunten op het niveau van individuele inhuurdossiers spitsen zich conform deelvraag 10, 12 en 14 toe op specificeren, selecteren en evalueren:

SPECIFICEREN

a Er is een interne opdrachtformulering opgesteld met daarin de probleemdefinitie en het doel van inhuur, een omschrijving van de te leveren diensten, de kwaliteitseisen, de financiële randvoorwaarden en het tijdpad.
b De juiste inkoopprocedure wordt gevolgd voor externe inhuur / diensten: enkelvoudig, meervoudig onderhands, openbaar, Europees.

SELECTEREN

c Het selectieproces start met een marktoriëntatie en het opstellen van een lijst met potentiële leveranciers. (Tenzij sprake is van een openbare of Europese aanbesteding).
d Voor de selectie van aanbiedersop de shortlist zijn criteria geformuleerd.
e Voor de gunning zijn criteria met weegfactoren gesteld.
f Voor onderhandse aanbestedingen is een offerteaanvraag verzonden met een duidelijke omschrijving van de gevraagde producten, diensten of werken.
g Potentiële aanbieders krijgen bij voorkeur de gelegenheid tot het stellen van vragen.
h De beoordeling van de offertes en de wijze waarop die tot stand is gekomen, is (verifieerbaar) vastgelegd en in matrixvorm gebaseerd op de vooraf vastgestelde gunningscriteria. Alle offertes zijn in het dossier aanwezig.

BEWAKEN EN EVALUEREN

i Tijdens de uitvoering (na de opdrachtverlening) wordt periodiek bezien of de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden nagekomen.
j Het geleverde eindproduct of dienstverlening wordt op de vastgestelde kwaliteit en realisatie van beoogde doelen beoordeeld. Als de kwaliteit niet voldoet is de leverancier hier schriftelijk van op de hoogte gesteld en verzocht de verplichting na te komen.
k De inkoopprocedure is geëvalueerd en de leerpunten zijn op schrift gesteld.
l Er worden lessen getrokken uit de evaluatie van het inkoopproces.

Sturing en controle door de raad

11 De raad heeft inzicht in de mate en wijze waarop het college de rechtmatigheid, de doelmatigheid en doeltreffendheid van externe inhuur stimuleert en controleert.

12 De raad is in staat te sturen op het personeelsbeleid (kwaliteit, omvang, kosten) in relatie tot de door de raad gemaakte keuzen voor uit te voeren taken, te realiseren prestaties en effecten.

13 Bij voorstellen aan de raad voor nieuw beleid of wijziging van beleid biedt het college een uitvoerbaarheidstoets inclusief de personele consequenties en de afstemming met de Ondernemingsraad.

Bijlage 2 Bronnen

Schriftelijke bronnen

Gemeente Tynaarlo, *Strategisch beleidsplan inkoop Tynaarlo,* januari 2008.
Gemeente Tynaarlo, *addendum 2012 bij Strategische personeelsplanning & Duurzame inzetbaarheid 2012-2017,* datum onbekend.
Gemeente Tynaarlo, *Programmabegroting 2010,*2009.
Gemeente Tynaarlo, *Programmabegroting 2011,* 2010.
Gemeente Tynaarlo, *Programmabegroting 2012,* 2011.
Gemeente Tynaarlo, *Programmabegroting 2013,* 2012.
Gemeente Tynaarlo, *Correspondentie raad-inhuur derden,* december 2012.
Gemeente Tynaarlo, *Collegevoorstel gezamenlijk inkoopbeleid Tynaarlo en Assen,* 14 augustus 2012.
Gemeente Tynaarlo, *Concernplan 2013,* datum onbekend.
Gemeente Tynaarlo, *Duurzaamheidsonderzoek 2010,* datum onbekend.
Gemeente Tynaarlo, *Evaluatie Lean traject Team InformatieBeheer 2012-2013,* datum onbekend.
Gemeente Tynaarlo, *Evaluatie Lean traject Planning en Control 2011-2013,* datum onbekend.
Gemeente Tynaarlo, *Evaluatie Lean traject Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) 2011-2013,* datum onbekend.
Gemeente Tynaarlo, *Regels inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Tynaarlo en Assen*, 14 augustus 2012.
Gemeente Tynaarlo, *Jaarverslag 2010 incl. accountantsverklaring*, mei 2011.
Gemeente Tynaarlo, *Jaarverslag 2011 incl. accountantsverklaring,* april 2012.
Gemeente Tynaarlo, *Analyse loopbaanloket 2012,* datum onbekend.
Gemeente Tynaarlo, *Mandaatregeling gemeente Tynaarlo 2012*, mei 2012.
Gemeente Tynaarlo, *Samenwerking rond externe inhuur met andere gemeenten,* datum onbekend.
Gemeente Tynaarlo, *Rapportage nalevingsonderzoek en duurzaamheidsonderzoek 2010*, februari 2011.
Gemeente Tynaarlo, *Rapportage nalevingsonderzoek en duurzaamheidsonderzoek 2011,* januari 2012.
Gemeente Tynaarlo, *Samenwerkingsovereenkomst Assen,* maart 2012.
Gemeente Tynaarlo, *Sociaal jaarverslag 2011,* 2012.
Gemeente Tynaarlo, *Sociaal jaarverslag 2012,* 2013.
Gemeente Tynaarlo, *Strategische personeelsplanning en duurzame inzetbaarheid 2012-2017,* oktober 2012.
Gemeente Tynaarlo, *Teamplan PenO 2011,* datum onbekend.
Gemeente Tynaarlo, *Teamplan HRM 2012,* datum onbekend.
Gemeente Tynaarlo, *Teamplan HRM 2013,* datum onbekend.
Gemeente Tynaarlo, *Inkoopoverzicht*, januari 2012.
Gemeente Tynaarlo, *Mandaatregeling gemeente Tynaarlo,* januari 2010.
Gemeente Tynaarlo, *Antwoord college op vragen Leefbaar Tynaarlo betreffende trainees, externen en schorsing financieel medewerker*, januari 2013.
Gemeente Tynaarlo, *Rapport Rekenkamer bedrijfsvoering Tynaarlo*, april 2012.
Gemeente Tynaarlo, *Memo Evaluatie gesprekkencyclus*, juni 2013.
Gemeente Tynaarlo, *Overeenkomst stichting talentacademie Plato inzake trainee,* oktober 2011.

Gemeente Tynaarlo, *Voorstel concernmanager inlenen trainee,* november 2011.
Gemeente Tynaarlo, *Leefbaar Tynaarlo- schorsing financieel mdw,* januari 2013.
Gemeente Tynaarlo, *Convenantsamenwerking Groninger gemeenten Ruim Baan,* januari 2007.
Gemeente Tynaarlo, HR Koers gemeente Tynaarlo, juni 2013

Gesprekspartners

Naam	Functie
Dhr. N.T. Heikamp	Raadslid VVD
Dhr. F. Haisma	Raadslid CDA
Dhr. C.H. Kloos	Raadslid Leefbaar Tynaarlo
Mevr. M.A. Engels-Van Dijk	Raadslid D66
Dhr. P. van Es	Raadslid Gemeentebelangen Tynaarlo
Dhr. Hartman	Inkoopadviseur
Dhr. Beenhakker	Vakmanager HRM, Communicatie & ICT a.i.
Dhr. Jansen	Vakmanager HRM, Communicatie & ICT
Dhr. P. Adema	Waarnemend burgemeester
Dhr. H.H. Asssies	Portefeuillehouder Inkoop
Dhr. J.E. de Graaf	Portefeuillehouder Financiën
Dhr. J.P.J. van Muijen	Gemeentesecretaris

Daarnaast is tijdens de audit naar 10 cases gesproken met de ambtelijke budgethouders.

Bijlage 3 Geselecteerde dossiers voor de audit

De onderstaande 10 cases zijn geselecteerd voor de audit. De grondslag voor selectie is:
- Spreiding over de verschillende (beleids)terreinen van de gemeente.
- Zeven cases zijn geselecteerd op basis van een gemiddelde doorlooptijd van de inhuur binnen het (beleids)terrein.
- Drie cases zijn geselecteerd op afwijkende doorlooptijd ten opzicht van het gemiddelde : twee cases met zeer lange doorlooptijd en een cases met korte doorlooptijd.

Nr	Leverancier	Aard werkzaamheden	Waarde van de inhuur (exclusief BTW)
1	BAN Personeelsdiensten B.V.	Administratieve en management-ondersteuning	Detachering 1: € 2.000 Detachering 2: € 62.938 Detachering 3: € 47.376 Totaal: € 112.314
2	Gemeente Aa en Hunze	Commandant en medewerker preparatie brandweer**	Inleen en ruil van medewerkers vanuit principe: 'met gesloten portemonnee'.
3	Stichting Openbaar Onderwijs Baasis	Combinatiefunctionaris**	€ 25.830
4	BAN Personeelsdiensten B.V.	Tijdelijke groen uitvoering/ medewerker wijkbeheer	€ 14.402
5	Expertisecentrum PLATO	Trainee	€ 73.800
6	Maandag B.V.	deskundige handhaving Milieu	€ 48.000
7	Thorbecke Adviseurs	Contractjurist afdeling Grondzaken	€ 91.000
8	TTP Personeelsdiensten B.V.	Medewerker Documentaire Informatievoorziening (DIV)	€ 21.300 (initieel) € 77.868 (totaal na verlengingen)
9	GEON	Ondersteuning Informatiebeleid / informatievoorziening	€ 19.190
10	Public Change	Manager HRM, Communicatie & ICT, Programmamanager Organisatieontwikkeling en Programmamanager Informatiebeleid	Detachering 1: € 127.174 Detachering 2: € 107.640 Detachering 3: €103.500 Detachering 4: € 170.000 Totaal: € 508.314

** Casus 2 en 3 zijn feitelijk geen externe inhuur (Dit bleek na de selectie door bestudering van de stukken).