



Eén grote familie

Onderzoek naar vast personeel en inhuur
2006 tot en met 2009 gemeente Gulpen-Wittem

28 mei 2010





Inhoudsopgave

1.	Inleiding	7
1.1	Aanleiding tot het onderzoek	7
1.2	Probleemstelling	8
1.3	Afgeleide onderzoeksvragen	8
1.4	Onderzoeksaanpak	8
1.5	Gesprekken met de raad	9
1.6	Beperkingen van het onderzoek	10
1.7	Samenwerking	11
1.8	Normenkader	13
1.9	Leeswijzer	14
2.	Inhuur personeel algemeen	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Inhuur	15
2.3	Typering van de organisatie	19
2.4	Begrippen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid	19
2.5	Referentiemodellen en beoordelingscriteria	21
2.6	Criteria naar fasen van inhuur	21
2.7	Onderzoeksvragen	22
3.	Informatievoorziening aan de raad	25
3.1	Inleiding	25
3.2	Informatievoorziening vooraf aan de raad	25
3.3	Artikel 212-verordening	27
3.4	Kadernota 2010	27
3.5	Programmabegrotingen	27
3.6	Tussentijdse informatievoorziening	28
3.7	Jaarstukken	28
4.	Beleid, regelgeving en werkwijze	31
4.1	Inleiding	31
4.2	Beleid inzake vast personeel	31
4.3	Beleid inzake inhuur personeel	32
4.4	Inkoop- en aanbestedingsbeleid	32
4.5	Raamovereenkomst IGOM	33
4.6	Mandaatregeling 2007	33
4.7	Procesbeschrijving en protocol	34
4.8	Tijdverantwoording	34
4.9	Aanwezigheidsregistratie	34
4.10	Afdelingsplannen	34
4.11	Individuele jaarplannen	35



5.	Administratie en kostenbeheersing	37
5.1	Inleiding	37
5.2	Wijze van verantwoording	37
5.3	Overige kwesties	39
5.4	Monitoring van personeels- en inhuurkosten	40
6.	Uitgaven en inkomsten	41
6.1	Inleiding	41
6.2	Werkelijke en begrootte uitgaven vast personeel 2006 tot en met 2010	41
6.3	Uitgaven met betrekking tot verkoop verlof en overwerk	42
6.4	Werkelijke uitgaven in verband met inhuur 2006 tot en met 2010	42
6.5	Werkelijke inkomsten met betrekking tot personeel	43
7.	Formatie vast personeel	45
7.1	Inleiding	45
7.2	Organisatie-indeling/organigram	45
7.3	Ontwikkeling van de formatie	45
8.	Vergelijking met andere gemeenten en landelijke cijfers	51
8.1	Inleiding	51
8.2	Gegevens Bureau Berenschot; landelijke gemiddelden	51
8.3	Landelijke cijfers volgens IFLO	52
8.4	Vergelijking formatie	53
8.5	Formatie van de samenwerkende gemeenten	56
8.6	Vergelijking loonsom en loongebouw	57
8.7	Vergelijking overige bruto- en nettovergoedingen	58
8.8	Ziektepercentages	59
8.9	Vergelijking inhuuruitgaven 2006 tot en met 2009	60
8.10	Vergelijking inhuur met andere landelijke cijfers	62
9.	Casestudies	65
9.1	Inleiding	65
9.2	Rode draden	67
10.	Conclusies en aanbevelingen	75
10.1	Inleiding	75
10.2	Conclusies	75
10.3	Aanbevelingen	78



Bijlagen:

1.	Concept-protocol	82
2.	Casestudies	89
3.	Inhuur-uitgaven 2006 - 2009	107
4.	Variabele vergoedingen	112
5.	Geïnterviewden	114
6.	Geraadpleegde bronnen en literatuur	115
7.	Eerdere onderzoeken rekenkamercommissie	117
8.	De rekenkamercommissie	119





1. Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Op 5 november 2009 is door de gemeenteraad van Gulpen-Wittern een amendement aangenomen over uitbreiding personeel. In dit amendement, ondertekend door de fracties CDA, Franssen, Brants en Groen Links, wordt de rekenkamercommissie (hierna “de commissie”) verzocht:

“om onderzoek te laten uitvoeren naar de interne en externe personeelskosten 2006-2009 alsmede naar de inhuur van externe advisering 2006-2009, en deze onderzoeksvraag in het eerstvolgende seniorenconvent definitief te beschrijven”.

De overwegingen die aan het amendement ten grondslag lagen luiden als volgt:

“Overwegende dat:

- het college in de kadernota 2010 heeft gevraagd om uitbreiding van de capaciteit ten behoeve van de werkvelden Ruimtelijke Ordening, HRM-beleid en Wmo;
- dit verzoek in de conceptbegroting is vertaald in een structurele verhoging van de loonkosten van 55.000 euro in 2010 en 140.000 euro vanaf 2011;
- de raad na de bespreking van de kadernota is gebleken dat er echter sprake zal zijn van toekomstige kortingen op het gemeentefonds;
- deze kortingen de raad ertoe nopen om zeer terughoudend om te gaan met het instemmen met dergelijke hoge structurele kosten;
- de raad bovendien in juni jl. heeft besloten tot een intensieve samenwerking met de gemeenten Valkenburg en Vaals;
- de raad op dit moment geen zicht heeft op mogelijke inverdieneffecten van deze samenwerking maar verwacht dat deze samenwerking efficiencyvoordeel zal opleveren;
- daarnaast dat de raad aanvankelijk was toegezegd dat er een evaluatie zou komen van het RO-beleid, alvorens dat er een besluit genomen moest gaan worden over eventuele uitbreiding van de capaciteit en dat deze evaluatie in 2010 is voorzien;
- de raad het wenselijk vindt om, alvorens een besluit te nemen over het al dan niet uitbreiden van de ambtelijke capaciteit, meer inzicht wenst te krijgen in de ontwikkeling van de personeelsformatie en de personeelskosten, inclusief de inhuur van externen alsmede in de vraag of doeltreffend en doelmatig gebruik is gemaakt van de externe advisering;
- er een mogelijkheid is om de rekenkamercommissie in 2009 (...) en 2010 (...) hiernaar onderzoek te laten doen.”

De raad besluit geen extra gelden beschikbaar te stellen voor de uitbreiding van het ambtelijk apparaat voordat meer inzicht bestaat in de uitkomsten van het onderzoek van de commissie de toegezegde evaluatie ruimtelijke ordening en de inverdieneffecten uit de samenwerking.

Kort daarna wordt besloten een werkgroep te formeren die zich gaat buigen over het onderzoeksvoorstel van de commissie. De werkgroep heeft, bij monde van de concerncontroller, op 1 december 2009, de commissie verzocht een onderzoeksvoorstel op te stellen. Dit voorstel is op 10 december 2009 door de commissie aan de werkgroep voorgelegd.



De werkgroep ging met het voorstel akkoord, waarna de commissie het voorstel op 29 januari 2010 accordeerde. Het onderzoek ging vervolgens van start. Op 25 februari, vlak na de start van het onderzoek, vond een oriënterend gesprek plaats met (een afvaardiging van) de raad. Hierop wordt in paragraaf 1.5 nader ingegaan.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling voor dit onderzoek is gebaseerd op het amendement en luidt als volgt:

Geef inzicht in de hoogte, samenstelling en ontwikkeling van de formatie, van de totale loonkosten en van de kosten in verband met de inhuur van derden. Geef dit inzicht over de periode 2006 tot en met 2009 en vergelijk de gegevens van de gemeente Gulpen-Witterm met die van qua inwonertal vergelijkbare gemeenten. Beantwoordt voor wat betreft de inhuur van derden de vraag of deze doeltreffend, doelmatig en rechtmatig heeft plaatsgevonden c.q. of de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van de inhuur voldoende worden geborgd en gemonitord.

1.3 Afgeleide onderzoeksvragen

Op basis van bovenstaande centrale probleemstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- geef inzicht in de totale formatie en loonsom van Gulpen-Witterm, volgens de begrotingen 2006 t/m 2009;
- geef inzicht in de samenstelling van de formatie van Gulpen-Witterm, zoals begroot in 2006 t/m 2009;
- vergelijk de omvang en samenstelling van deze formatie met die van andere vergelijkbare gemeenten 2009;
- geef aan hoe de samenstelling van de formatie van Gulpen-Witterm sinds de laatste reorganisatie (eind 2005) is veranderd (dus periode 2006-2009);
- geef inzicht in de totale kosten van Gulpen-Witterm in verband met incidentele inhuur in 2006-2009;
- geef inzicht in de kosten die de andere vergelijkbare gemeenten in de periode 2006-2009 maakten;
- geef inzicht in de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de inhuur in Gulpen-Witterm.

1.4 Onderzoeksaanpak

Op basis van interne regelgeving en beleidsstukken is allereerst bepaald welke kaders intern worden gesteld aan de inhuur van personeel. Te denken valt hierbij aan het beleid met betrekking tot inhuur externen en inkoop- en aanbestedingsbeleid. Daarnaast zijn, ter oriëntatie en ten behoeve van het bepalen van het normenkader, diverse rekenkamerrapporten geraadpleegd. Voor een overzicht hiervan zie bijlage 6.

Vervolgens is op basis van de informatie uit het financieel systeem van de jaren 2006 tot en met 2009 vastgesteld welke inhuuruitgaven zijn gedaan in die jaren, hoe groot deze uitgaven waren en (voor zover mogelijk) ten behoeve van welke afdelingen deze uitgaven zijn gedaan.



Uitgaande van de financiële informatie is een steekproef bepaald. Uitgangspunten bij het bepalen van deze steekproef zijn:

- concentreren op de grote inhuuruitgaven;
- verdeling over de verschillende afdelingen;
- verdeling over de jaren zodanig dat het meest recente jaar de meeste aandacht krijgt;
- een gelijke verdeling over de soorten inhuur.

Op basis van deze steekproef zijn interviews gehouden met de daarvoor verantwoordelijke directies en zijn de stukken die op deze inhuren van toepassing zijn (aanbestedingen, offerte etc.) geraadpleegd. De resultaten van deze zogenaamde “casestudies” treft in bijlage 2 bij dit rapport aan.

Ter vergelijking van de cijfers van Gulpen-Wittem zijn vergelijkende cijfers opgevraagd bij de andere vijf rekenkamergemeenten Beek, Eijsden, Meerssen, Nuth en Valkenburg aan de Geul¹. Vanwege de werkzaamheden van Eijsden in het kader van de fusie met gemeente Margraten is deze gemeente niet in staat om aan de informatievraag van de commissie te voldoen. Ook gemeente Valkenburg blijkt, in verband met drukke werkzaamheden, niet in staat om de gevraagde informatie te leveren.

De raadsleden zijn nauw bij dit onderzoek betrokken. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

1.5 Gesprekken met (afvaardiging van) de raad

De raad wenste in het onderzoek gehoord en betrokken te worden. De commissie gaf hieraan gehoor door voordat het onderzoek startte een gesprek met een afvaardiging van de “oude” raad (raadsperiode 2006-2010) te voeren. Bij dit gesprek waren aanwezig:

Mevrouw. E. Vanderheijden	fractie CDA
De heer G. Brants	fractie Brants
De heer R. Ronken	fractie Franssen
De heer H. Dautzenberg	fractie PvdA
De heer J. Duckers	fractie Balans

De heer F. Disse (fractie GROEN!) en Mevrouw M. van der Kleij (fractie GroenLinks) waren eveneens uitgenodigd voor het gesprek maar verhinderd.

In het gesprek met de raadsafvaardiging bleek dat deze afvaardiging graag betrokken zou willen worden bij het verdere verloop van het onderzoek. Zo bleek dat de raad zelf ook (direct of indirect) betrokken was bij een aantal door de commissie genoemde inhuurdossiers. In overleg is besloten om in een later stadium met de afvaardiging over deze inhuurdossiers te praten. De resultaten van dit overleg komen in het vervolg van dit rapport aan de orde.

¹ De commissie realiseert zich dat de vijf andere rekenkamergemeenten niet op alle vlakken met Gulpen-Wittem vergelijkbaar zijn. Zowel de fysieke als de sociale structuur wijkt af. De redenen om de gegevens van deze gemeenten wel te gebruiken ter vergelijking met Gulpen-Wittem zijn gebaseerd op pragmatiek (de commissie heeft makkelijk toegang tot deze gemeenten) en op het feit dat deze gemeenten vanwege regionale aspecten wel een zekere gemeenschappelijkheid vertonen.



Aan dit overleg namen deel:

De heer R. Ronken	fractie Franssen
De heer H. Dautzenberg	fractie PvdA
De heer J. Duckers	fractie Balans
De heer F. Disse	fractie GROEN!

Afwezig waren mevrouw M. van der Kley, mevrouw E. Vanderheijden en de heer G. Brants.

1.6 Beperkingen van het onderzoek

De commissie deed in het eerste gesprek met de raadsafvaardiging navraag naar de motieven van de raad om de commissie te verzoeken een onderzoek uit te voeren naar vast personeel en inhuur. De volgende motieven werden genoemd:

- De raad worstelt met de financiële situatie van de gemeente (in verband met de bezuinigingen) en wenst zich derhalve een beeld te vormen omtrent de structurele (personeels-)kosten. De raad wil op deze manier een doorkijk op de middenlange termijn mogelijk maken c.q. de vraag beantwoorden wat er moet gebeuren met de formatie en inhuur (vacaturestop, korten op inhuur etc.).
- Drie jaar geleden is bij de behandeling van de begroting 2008 voor drie jaar (2008 t/m 2010) geld beschikbaar gesteld voor het taakveld Ruimtelijke Ordening in verband met het inhalen van achterstanden. De raad heeft geen zicht op wat er thans met dit geld bereikt is.
- Men hecht veel belang aan het vergelijken van (de formatie en kosten van) gemeente Gulpen-Wittem met de andere vijf rekenkamergemeenten.
- Gulpen-Wittem gaat samenwerken met de gemeenten Vaals en Valkenburg aan de Geul. De raad wenst inzicht in de vraag welke gevolgen dit kan/moet hebben op de formatie van deze drie gemeenten in het algemeen en Gulpen-Wittem in het bijzonder. Bijvoorbeeld: kan het tekort aan formatie op het taakveld ruimtelijke ordening gecompenseerd worden door de formatie die Vaals en Valkenburg aan de Geul in huis hebben?
- De raad wil inzicht in hoeveel en welke inhuur in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden en vraagt zich af of deze inhuur wel doelmatig en doeltreffend heeft plaatsgevonden. Op basis van de ervaringen moeten leerpunten bepaald worden.
- De raad wil zicht krijgen op de vraag of er een trend waarneembaar is wat betreft de inhuur. Stijgen de kosten en welke afdelingen zijn daarvoor hoofdzakelijk verantwoordelijk?

De commissie merkt op dat in dit rapport aan een groot aantal wensen en verwachtingen van de raad tegemoet zal worden gekomen. Wat betreft de verwachting zoals vermeld onder punt a merkt de commissie op dat dit onderzoek 'slechts' zal aangeven hoe omvangrijk de formatie en inhuur van Gulpen-Wittem is in vergelijking tot andere gemeenten. De formatie en inhuur zou in Gulpen-Wittem relatief hoog kunnen zijn. Hiermee is echter nog niet gezegd "te hoog". De omvang van formatie en inhuur is immers mede afhankelijk van couleur locale en ambitie. Tevens moeten deze afgezet worden tegen de prestaties c.q. bestuurskracht van de gemeente. Daarnaast speelt de manier waarop de gemeente aankijkt tegen zaken als regie versus uitvoering en dienstverlening een rol. De commissie doet in dit onderzoek geen uitspraak over de relatie tussen de aanwezige capaciteit (input) enerzijds en gerealiseerde prestaties c.q. bereikte effecten (output/outcome) anderzijds.



Bezuinigingen

De vraag of en in hoeverre op inhuur en/of personeel bezuinigd zou moeten worden is een politieke keuze, waarover de commissie geen uitspraken doet. Bovendien dienen mogelijke bezuinigingen integraal, dat wil zeggen de hele begroting in ogenschouw nemend, benaderd te worden. Indien de raad van mening is dat personeel en/of inhuur gereduceerd moeten worden, dan zal men hierover in gesprek moeten gaan met het college. Inleveren van personeel c.q. reductie van inhuur heeft hoe dan ook gevolgen voor de te leveren productie en heeft daardoor dus onherroepelijk gevolgen voor het al dan niet bereiken van het ambitieniveau van de gemeente.

Samenwerking

Wat betreft hetgeen onder punt d wordt genoemd merkt de commissie op dat de gegevens van gemeente Vaals en Valkenburg aan de Geul niet in dit onderzoek zijn betrokken. Wat de gevolgen zouden moeten/kunnen zijn van de samenwerking voor de formatie van de drie gemeenten gezamenlijk c.q. voor de drie gemeenten afzonderlijk valt buiten de scope van dit onderzoek. Onderhavig onderzoek geeft geen antwoord op deze vraag, maar levert hooguit een aantal bouwstenen aan. Op het aspect samenwerking komt de commissie in paragraaf 1.7 nader terug.

Uitbreiding personeel per cluster

Dit rapport gaat niet in op de beantwoording van de vraag of de in de kadernota 2010 voorgestelde formatiewijzigingen ook daadwerkelijk moeten worden doorgevoerd. De reden daarvan dient te worden gezien in het licht dat de commissie geen uitspraak doet c.q. geen uitspraak kan doen over de vraag of de formatie per cluster/beleidsterrein (te) hoog of (te) laag is. Per taakveld dient dan namelijk ook bepaald te worden hoeveel inhuur voor dit taakveld plaatsvindt c.q. hoeveel uitbesteding plaatsvindt en hoe het gesteld is met de (noodzakelijke) productie, met werkvoorraden en structureel overwerk

1.7 Samenwerking

Op 5 november 2009 nam de raad een amendement aan dat leidde tot het onderhavige onderzoek van de commissie. In het amendement verwijst de raad ook naar zijn besluit van juni/juli 2009 tot intensieve samenwerking met de gemeenten Vaals en Valkenburg aan de Geul. In het amendement geeft de raad aan geen zicht te hebben op mogelijke inverdieneffecten van deze samenwerking. Door de raden is de verwachting uitgesproken dat deze samenwerking efficiencyvoordeel zal opleveren.

In het raadsbesluit van juni 2009, betreffende de startnotitie van 9 juli, werd de colleges opgedragen voor 1 februari 2010 de raden een voorstel voor te leggen waarin de gewenste organisatie van de taakvelden Personeel en Organisatie inclusief personeel- en salarisadministratie, belastingen/WOZ, Documentaire Informatievoorziening, Communicatie, Inkoop en Aanbesteding, Informatie- en communicatietechnologie en Juridische Zaken is uitgewerkt.

In de raadsvergadering van 8 februari 2010 lag de nota Sterker Samen over de samenwerking ondersteunende processen als een van de dertien te behandelen stukken over de samenwerking voor².

² Rapport van de ambtelijke werkgroep met ondersteuning door het Bureau Wagenaar Hoes van 6 januari 2010.



In de nota domein 3, over de samenwerking ondersteunende processen, geven de rapporteurs aan dat de tijdsspanne te kort was om tot een gedetailleerde uitwerking te komen. De werkgroep voor de ondersteunende processen merkt hierin op dat over de financiële consequenties van (de implementatie van) de samenwerking bij de bedrijfsvoering nu geen uitspraak kan worden gedaan. Dit vergt nog nader onderzoek, uitwerking en verdieping.³ Het rapport schetst de ontwikkelingen en de mogelijkheden voor samenwerking per deelterrein.

“Er kan op dit moment geen uitspraak worden gedaan over de meest geëigende vorm waarin de samenwerking per taakgebied optimaal gestalte zou kunnen krijgen en de daarbij behorende financiële consequenties. Aanbevolen wordt om naast de uitwerking van de samenwerking te starten met de realisatie van quick wins⁴ per taakgebied”.

In de raadsvergadering van 8 februari 2010 besloot de raad aangaande domein 3 de colleges op te dragen:

- de samenwerkingsmogelijkheden binnen de diverse taakgebieden nader in detail uit te werken;
- de in het rapport genoemde quick wins na de raadsvergadering op te pakken;
- met ondersteuning van een externe deskundige een strategische visie op het gebied van informatie, communicatie en technologie (ICT) voor de drie gemeenten te laten opstellen ten behoeve van de samenwerking. De gevolgen voor de bedrijfsvoering en de mogelijke besturings- en dienstverleningsconcepten worden inzichtelijk gemaakt. Daarbij worden tevens betrokken mogelijke outsourcing, ICT-ondersteuning en infrastructuur;
- samenwerkingsafspraken per taakgebied op te stellen, die gericht zijn op de interne dienstverlening met als uitgangspunten standaardisatie en uniformering, kwaliteit en efficiency;
- de raden periodiek te informeren over de voortgang.

De stand van het samenwerkingsproces en de vele keuzes die nog te maken zijn bieden de commissie geen aanknopingspunten om onderbouwd de consequenties voor formatie en bezetting en inhuur van personeel aan te geven. Daarvoor zijn bovendien ook de gegevens van de twee andere gemeenten nodig.

Volgens de commissie zijn bij een aantal benoemde quick wins op korte termijn voordelen te behalen zoals bijvoorbeeld de samenwerking bij afname van diensten, het gezamenlijk uitvoeren van analyses, preventie en het uitwisselen van kennis en ervaring. Bij de aanschaf van systemen waarover nog besluiten moeten worden genomen en terreinen waarop nog gezamenlijk beleid moet worden ontwikkeld en geïmplementeerd zal dat voordeel langer op zich laten wachten. Overigens wordt daarmee niet gezegd dat dergelijke initiatieven niet beproefd moeten worden.

Wat de samenwerking in algemene zin betreft merkt professor Van Dinten in “De open stad Zuid-Limburg” op ten aanzien van de efficiencyaspecten:

“Het was tot voor kort bijna vanzelfsprekend dat samenwerkingsverbanden werden gezien als mogelijkheid te zoeken naar besparingen door schaalvergroting en fusie. Vanuit een strategisch oogpunt is dat weinig interessant, vanuit opbrengstperspectief op de lange termijn zal het vaak negatief uitpakken. Dat neemt niet weg dat organisaties zo efficiënt mogelijk moeten worden ingericht⁵”.

³ Sterker Samen. Samenwerking ondersteunende processen Gulpen-Wittem-Valkenburg – Vaals d.d. 6 januari 2010.

⁴ Onder quick wins worden in dit verband die samenwerkingsinitiatieven verstaan waarmee snel resultaat kan worden geboekt zonder dat er ingrijpende bestuursarrangementen of wijziging van regels of structuren nodig zijn.

⁵ De open stad Zuid-Limburg. Een strategische heroriëntatie op Het Heuvelland gedragen door de gemeenten Gulpen-Wittem, Vaals en Valkenburg aan de Geul door prof. Ir. W.L. van Dinten, januari 2010.



In het kader van het rekenkameronderzoek naar de intergemeentelijke samenwerking door de gemeente Valkenburg⁶ heeft de commissie kennis genomen van ervaringen met vergelijkbare vormen van samenwerking elders in het land. Uit het evaluatierapport van de Samenwerking Bollengemeenten (Hillegom-Lisse-Noordwijkerhout) ontleent de commissie:

“Door de samenwerking op basis van een aantal projecten zijn de overige doelstellingen voor de ambtelijke organisatie: vermindering van de kwetsbaarheid, vergroting van de deskundigheid en verbetering van de doelmatigheid, niet bereikt”.

In aanvulling op hetgeen hierboven is weergegeven over de doelmatigheidsaspecten van de samenwerking is uitaard de vormgeving en invulling van de organisaties tijdens en na de implementatie bij de drie gemeenten van essentieel belang voor formatie en inhuur. Dat plaatje is nog niet bekend. Bovendien is het ambitieniveau van de samenwerkende gemeenten van groot belang.

Daarbij komt dat de kosten voor de (mogelijke) baten uitgaan. Het ligt voor de hand dat in de opstartfase afstemming, extra overleg, scholing en een andere wijze van aansturing een additioneel beslag leggen op de capaciteit. Wat de gemeente Gulpen-Wittem betreft manifesteert zich daarbij nog een belangrijke component: het ontbreken van adequate tijd-/werkregistratie.

Om inzicht te krijgen in het tijdsbeslag dat gemoeid is met de implementatie van de samenwerking of om uitspraken te kunnen doen over voor- of nadelige effecten van de samenwerking wat betreft het tijdsbeslag van de medewerkers van de gemeente Gulpen-Wittem is een vorm van tijd-/werkregistratie noodzakelijk. Een adequate meetsystematiek kan ook een hulpmiddel zijn bij de afweging van de doelmatigheid van het inzetten van (vast) eigen personeel versus uitbesteding of inhuur.

1.8 Normenkader

Bij veel rekenkameronderzoeken, zo ook bij die van de commissie Gulpen-Wittem, is het gebruikelijk dat een normenkader wordt opgesteld waartegen de werkelijke gang van zaken wordt afgezet. Dit is in onderhavig rapport niet anders, met dien verstande dat de commissie alleen een normenkader hanteert voor het “onderdeel” inhuur, voor zover het gaat om *procedurele* aangelegenheden. Op dit normenkader wordt in het volgende hoofdstuk gedetailleerd ingegaan. Voor de *uitgaven* die samenhangen met inhuur zijn geen objectieve normen voorhanden.

Voor het andere “onderdeel”, te weten vast personeel c.q. formatie en daaraan gerelateerde zaken zoals ziekte, structureel overwerk en uitgaven zijn er eveneens geen objectieve normen voorhanden. Het “enige” dat de commissie in dit rapport doet is de gegevens van de gemeente Gulpen-Wittem afzetten tegen gegevens van vergelijkbare gemeenten c.q. gegevens op basis van landelijke benchmarks. Dergelijke vergelijkingcijfers dienen/kunnen echter strikt gesproken, niet als “norm” worden beschouwd om de eenvoudige reden dat naast input (formatie/uitgaven) ook naar output en outcome moet worden gekeken. Normatieve uitspraken doen over de omvang van de formatie en de daarmee gepaard gaande kosten, kan alleen als daarbij ook prestaties en effecten in ogenschouw worden genomen.

⁶ Drie parels aan één ketting. Intergemeentelijke samenwerking door de gemeente Valkenburg aan de Geul, september 2009.

⁷ Samenwerking Bollengemeenten, Evaluatierapport Samenwerking Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout.



1.9 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaat de commissie allereerst in op wat onder inhuur moet worden verstaan. Vervolgens wordt het normenkader dat gebruikt wordt voor de analyse van de casestudies inhuur uiteengezet. In hoofdstuk 3 staat de commissie stil bij de vraag op welke manier de raad vooraf en achteraf geïnformeerd wordt over de inzet van vast personeel c.q. de inhuur van externen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het beleid en de werkwijze aangaande (inhuur van) personeel. In hoofdstuk 5 staat de kostenbeheersing en de planning en control met betrekking tot (inhuur van) personeel centraal. In hoofdstuk 6 wordt stilgestaan bij de uitgaven in Gulpen-Wittern met betrekking tot personeel in de periode 2006 tot en met 2010. Hoofdstuk 7 gaat in op de formatie(ontwikkeling) in de periode 2006 tot en met 2010. In hoofdstuk 8 legt de commissie de informatie van Gulpen-Wittern (waaronder informatie over formatie en uitgaven) naast die van drie andere rekenkamergemeenten (Beek Meerssen en Nuth). In hoofdstuk 9 wordt ingegaan op de bevindingen naar aanleiding van de casestudies. Tot slot bevat hoofdstuk 10 de conclusies en aanbevelingen.



2. Inhuur personeel algemeen

2.1 Inleiding

Het inhuren van derden of het uitbesteden van activiteiten aan externen is bij veel gemeenten normaal. Daarbij kan het gaan om aanbesteding van bouwwerken of van een grote voorlichtingscampagne tot het inhuren van tijdelijke krachten of van een bureau voor beleidsonderzoek. Soms gaat het om kleine bedragen, soms om zeer grote. Soms gaat het om stelselmatige uitgaven in andere gevallen gaat het om eenmalige inhuur. Waarom wordt gekozen voor die bepaalde aannemer of voor dat uitzendbureau? Waarom wordt bepaalde deskundigheid ingehuurd, is het ambtelijk apparaat dan niet deskundig genoeg? Of is de capaciteit onvoldoende? Het feit dat deze vragen bij veel gemeenten gesteld worden en het antwoord niet direct te geven is, duidt erop dat de afwegingen die aan de inhuur ten grondslag liggen of intransparant zijn of niet overtuigend. Dat betekent dan ook dat niet altijd voldoende helder is of de inhuuruitgaven wel noodzakelijk zijn, of er wel gelet is op de beste prijs-/kwaliteitverhouding en of de aanbestedingsprocedures wel correct zijn doorlopen. Juist omdat het gaat om gemeenschapsgeld is het belangrijk dat het inhuurproces of het uitbesteden van activiteiten transparant is. Het inhuren van derden moet dan ook rechtmatig en zo doelmatig en doeltreffend mogelijk zijn. Daarvoor moeten er in het proces van inhuur van derden waarborgen worden ingebouwd.

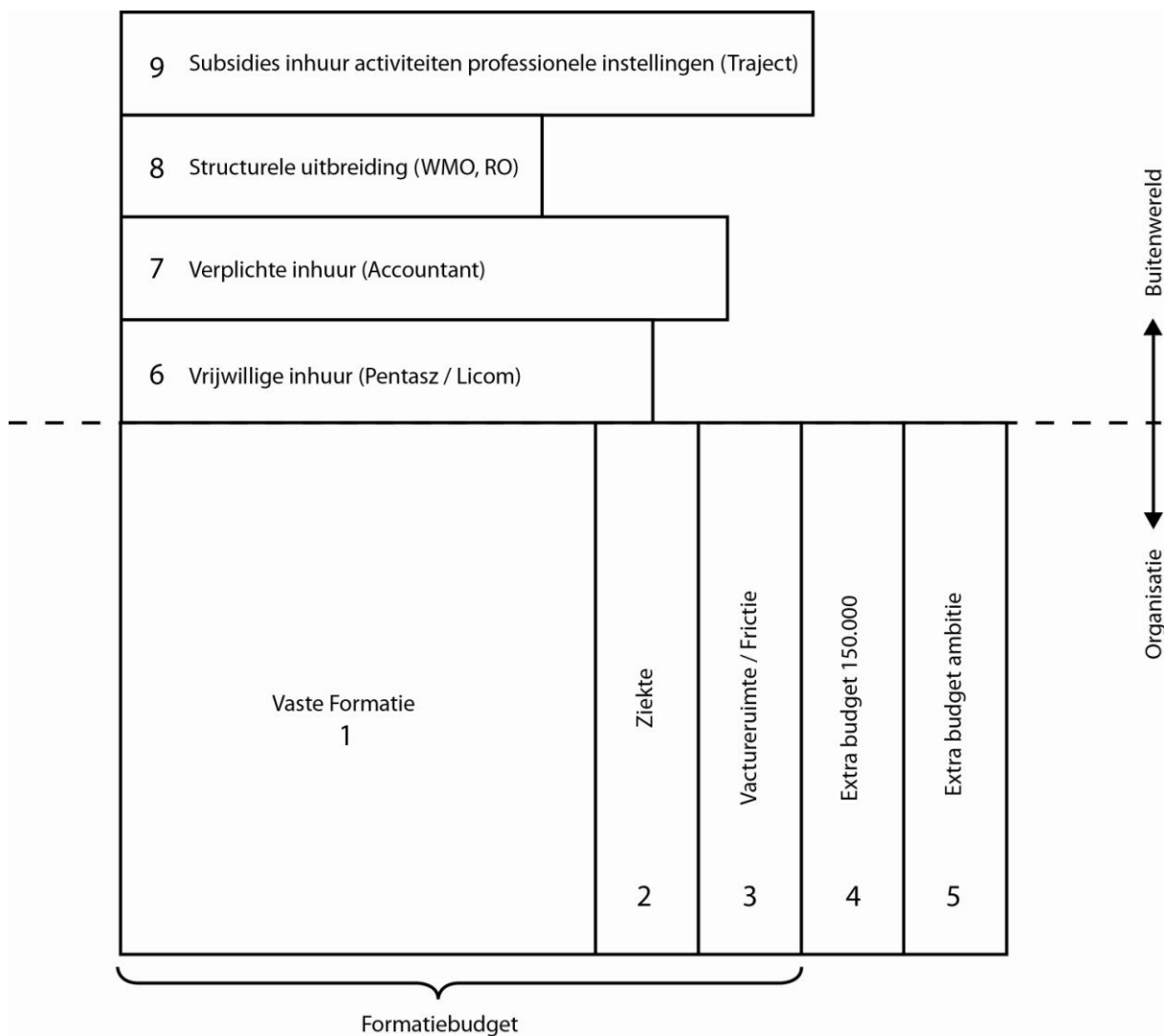
Doel van dit rekenkameronderzoek is inzicht te verschaffen in de kaderstelling met betrekking tot inhuur, de omvang van de inhuur, de werkwijze bij inhuur, de wijze waarop met de resultaten van de inzet van externen wordt omgegaan en de wijze waarop aansturing vanuit de organisatie plaatsvindt en zo aanbevelingen te doen over het stellen van beleidskaders rondom inhuur en de transparantie en beheersbaarheid van de inhuur te vergroten.

2.2 Inhuur

In onderstaande figuur⁸ wordt zichtbaar gemaakt dat er verschillende soorten inhuur bestaan. Leidend is dat sprake is van twee soorten inhuur te weten:

- Inhuur van personeel: onder inhuur van personeel wordt verstaan inhuur ter invulling van functies in de bestaande personeelsformatie van de gemeente. Deze inhuur kenmerkt zich doordat voor werkzaamheden met een permanent karakter, tijdelijk of structureel iemand van buiten wordt ingehuurd, die deel gaat uitmaken van de organisatie.
- Inhuur van specialisme: dit wijst op de incidentele of structurele inhuur van externen voor de uitvoering van een specifieke activiteit of opdracht. De medewerkers die deze activiteiten uitvoeren maken géén deel uit van de organisatie.

⁸ Bron: rekenkamercommissie Gulpen-Wittem.



In bovenstaande figuur is onderscheid gemaakt tussen “de organisatie van Gemeente Gulpen-Witterm” enerzijds en “de buitenwereld” anderzijds. Tot de “organisatie van gemeente Gulpen-Witterm” worden alle medewerkers gerekend die direct of indirect aangestuurd worden door het college c.q. de gemeentesecretaris/algemeen directeur. Hiertoe behoort het vaste personeel en een deel van het ingehuurd personeel. Dit deel van het ingehuurd personeel wordt betaald op uurbasis. Dit deel heeft betrekking op de vlakken 2, 3 en 4 in bovenstaande figuur.

Vlak 1: Betreft de inzet van eigen medewerkers die in loondienst zijn van gemeente Gulpen-Witterm. Dit personeel is niet altijd geheel voorhanden, of omdat men ziek / zwanger is, of omdat er sprake is van vacatures. Dit maakt inhuur in sommige (langdurige) gevallen noodzakelijk. Deze inhuur kan voor een gedeelte ten laste worden gebracht van het zogenaamde formatiebudget. Dit budget is de geldsom die in de begroting is opgenomen ter dekking van alle personeelskosten met betrekking tot het vaste personeel. Dit budget wordt in de praktijk niet geheel gebruikt, omdat er altijd wel ergens sprake is van een vacature. Het niet benutte budget kan worden besteed aan inhuur volgens de vlakken 2 en 3.

Vlak 2: Betreft de inhuur die noodzakelijk is in verband met (langdurige) ziekte



Vlak 3: Betreft de inhuur die noodzakelijk is in verband met vacatures

De vlakken 1,2 en 3 in totaal hebben dus betrekking op het zogenaamde formatiebudget.

Vlak 4: Aangezien de praktijk leert dat inhuur in geval van ziekte en vacatures relatief duur is, is in de begroting van Gulpen-Wittem een extra budget opgenomen om deze (extra) kosten te dekken. Dit is een door de raad voor de hele gemeente beschikbaar gesteld budget. In Gulpen-Wittem bedraagt dit budget in 2010 circa 150.000 euro.

Vlak 5: Betreft door de raad ter beschikking gesteld (incidenteel) budget ten behoeve van het verkrijgen van hogere productie, inhaalacties etc. Een voorbeeld daarvan is het geld dat de gemeenteraad van Gulpen-Wittem in 2008 ter beschikking stelde voor het wegwerken van achterstanden bij ruimtelijke ordening.

Al deze inhuren hebben betrekking op het inzetten van personeel dat tijdelijk deel uitmaakt van de hiërarchie van de gemeente. De ingehuurdvallen onder de leiding van de gemeentelijke organisatie.

Daarnaast vindt door gemeente Gulpen-Wittem inhuur van expertise c.q. uitbesteding plaats. In deze gevallen is sprake van inhuur van mensen die *geen* deel uitmaken van de hiërarchie van gemeente Gulpen-Wittem. Bij deze “inhuur” kan onderscheid worden gemaakt tussen de volgende vlakken:

Vlak 6: Dit betreft inhuur van werkzaamheden die de gemeente ook zelf zou kunnen doen, maar waarbij door het college ervoor wordt gekozen om deze expertise niet vast in loondienst aan te nemen, en private organisaties in huis te halen, bijvoorbeeld voor het notuleren van rondetafelgesprekken of juridische advisering door de huisadvocaat.

Vlak 7: Dit betreft verplichte/niet beïnvloedbare inhuur van expertise, bijvoorbeeld de accountant en verplichte advisering inzake planschades.

Vlak 8: Dit betreft structurele inhuur/uitbesteding van gemeentelijke taken aan organisaties die geen winstoogmerk hebben (bijvoorbeeld Pentasz en Licom). Aan deze uitbesteding liggen besluiten van de raad ten grondslag. Veelal worden de werkzaamheden uitgevoerd door (grote) publiekrechtelijke organisaties (gemeenschappelijke regelingen).

Vlak 9: Om haar doelstellingen te bereiken maakt de gemeente tot slot ook nog gebruik van door haar gesubsidieerde professionele instellingen. Deze subsidiëring valt niet onder inhuur omdat hierbij géén sprake is van een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie maar van een subsidierelatie.

Dit onderzoek is gericht op de inhuur die betrekking heeft op de vlakken 2 tot en met 6.

Later in dit rapport zal overigens blijken dat er voor wat betreft het begrip “inhuur” sprake is van een definitieprobleem. Dit maakt onderlinge vergelijking tussen gemeenten moeilijk. Daarnaast is het daardoor moeilijk om voor iedere gemeente, landelijke normen te stellen. Los van de vraag of een dergelijke norm zinvol/opportuun is, van een norm kan pas sprake zijn als voor iedereen voldoende duidelijk is wat onder inhuur moet worden verstaan en wat daarbuiten valt.

Onder inhuur wordt verstaan in dit rapport:

De tijdelijke benutting van externe menskracht en deskundigheid zonder dat daar een arbeidsovereenkomst tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer aan ten grondslag ligt.



Bij inhuur van personen dient onderscheid te worden gemaakt tussen incidentele en structurele inhuur. Structurele inhuur betreft die vormen van inhuur waarvoor in de begroting structurele ruimte is opgenomen om derden in te huren ten behoeve van reguliere en/of periodiek terugkerende werkzaamheden. Dit valt uiteen in de volgende drie categorieën:

1. onderhoudscontracten, bijvoorbeeld onderhoud van groenvoorzieningen;
2. uitbesteding van diensten, bijvoorbeeld de vuilophaal;
3. periodiek terugkerende werkzaamheden waarvoor derden structureel worden ingehuurd, bijvoorbeeld accountantscontrole.

Incidentele inhuur betreft inhuur van derden op incidentele basis. Hiervoor is in de begroting geen structurele ruimte in de programma's ingeruimd. In termen van inkoop- en aanbesteding wordt in zijn algemeenheid een onderscheid gemaakt tussen:

- Werken
- Leveringen
- Diensten

Dit onderzoek beperkt zich tot de laatste categorie, als volgt nader te specificeren:

1. specialistische deskundigheid
2. interim-management
3. projectmanagement
4. onderzoek- en adviesopdrachten
5. inhuur in verband met capaciteitsproblemen (o.a. veroorzaakt door ziekte, zwangerschap etc.)

Specialistische deskundigheid

Inhuur van specifieke kennis en kunde die de organisatie zelf niet in huis heeft. Vaak, maar niet uitsluitend, betreft dit technische of juridische deskundigheid, zoals een ingenieursbureau of milieudeskundigheid.

Interim-management

Inhuur van leidinggevend (afdelingshoofden / lijnmanagement)

Projectmanagement

Inhuur ten behoeve van het aansturen van duidelijk afgebakende projecten waarvoor de gemeentelijke organisatie ofwel niet de formatie ofwel niet de kennis en kunde in huis heeft, evenals de coördinatie van deze projecten.

Onderzoek- en adviesopdrachten

Inhuur van externe functionarissen die tijdelijk worden belast met opdrachten voor het geven van beleid- of organisatieadviezen.

Inhuur in verband met capaciteitsproblemen

Inhuur van tijdelijke arbeidskrachten op uitvoerend niveau. Vaak betreft dit inzet op basis van een uitzendformule of detachering.

De wijze waarop inhuur plaatsvindt kan verschillend zijn. Soms worden bedrijven of ZZP-ers rechtstreeks ingehuurd. In andere gevallen vindt inhuur plaats door tussenkomst van een bureau. Daarnaast kan sprake zijn van detachering of van uitzendovereenkomsten. In enkele gevallen wordt personeel van andere gemeenten ingehuurd.



2.3 Typering van de organisatie

Bij de beoordeling van de inhuur van derden is een relevant gegeven dat Gulpen-Wittem een relatief kleinschalige gemeente is. Die kleinschaligheid brengt een zekere kwetsbaarheid met zich mee. Zo is de schaal niet altijd voldoende om op alle terreinen specialistische functies in huis te halen. Daardoor zal er sneller behoefte aan inhuur van diensten van anderen zijn. Daarnaast is de uitvoering van diverse taken vaak persoonsgebonden: er zijn diverse “eenmansposten”. Als er door ziekte of een vacature op de korte termijn een probleem ontstaat, kan het voorkomen dat niemand binnen het apparaat in staat is die taak over te nemen.

2.4 Begrippen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid

In dit onderzoek worden de begrippen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid gehanteerd als een kader om tot een oordeel te komen over de manier waarop gemeente Gulpen-Wittem omgaat met het inhuren van derden. Deze begrippen staan centraal in dit onderzoek. Belangrijk daarbij is dat duidelijk moet zijn wat deze begrippen inhouden en welke kaders bij dit onderzoek zijn gehanteerd.

2.4.1 Rechtmatigheid

Hieronder wordt verstaan: het controleerbaar voldoen aan de bestaande formele regels en voorschriften zoals die binnen de gemeente zijn geformuleerd.

De formele regels kunnen verschillende doelen hebben te weten: verantwoording, transparantie en sturing van het hele proces op een zodanige wijze dat standaardstappen, om doelmatigheid en doeltreffendheid te borgen, worden genomen.

Regelgeving

De regelgeving van gemeente Gulpen-Wittem betreft voornamelijk:

- Het inkoop- /aanbestedingsbeleid
- De mandaatregeling

Rechtmatigheidscriteria afgeleid van de verschillende regelingen:

- Zijn er voldoende partijen/leveranciers/bureaus benaderd en zijn er voldoende offertes aangevraagd en is het proces correct doorlopen?
- Is het besluit tot inhuur door de juiste persoon genomen?

Rechtmatigheid is primair een aspect dat van belang is voor de accountantscontrole. Daarmee is het echter nog niet het exclusieve terrein van de accountant. Gezien het feit dat rechtmatigheid en doelmatigheid bij inhuur van derden met elkaar verstrengeld zijn c.q. hand in hand gaan (om doelmatig in te huren is het verstandig om meerdere partijen te consulteren. In verband met rechtmatigheid is dit zelfs een plicht), wordt rechtmatigheid in dit onderzoek meegenomen.

2.4.2 Doelmatigheid

Hieronder wordt verstaan: het zodanig uitvoering geven aan het met inhuur gestelde doel dat dit bereikt wordt tegen de laagst mogelijke kosten.



Hieruit resulterende vragen zijn: waren er intern alternatieven aanwezig? En zijn bij de inhuur de verschillende opties goed tegen elkaar afgewogen? Daarvoor zijn procedures nodig zoals het aanvragen van verschillende offertes en een schriftelijke verantwoording. Voor de goede orde merkt de commissie op dat in dit onderzoek niet onderzocht wordt of er daadwerkelijk doelmatig (en doeltreffend) is gehandeld, of inhuur niet “goedkoper” of “economisch voordeliger” had gekund. Centraal staat de vraag of het *instrumentarium* toereikend was en optimaal is benut om doelmatige en doeltreffende inhuur mogelijk te maken.

Criteria:

- In de gevallen dat een beslissing voor inhuur wordt voorgesteld wordt de motivering voor inhuur gegeven;
- Bij de keuze voor een bureau wordt de keuze gemotiveerd en wordt aandacht geschonken aan de prijs/kwaliteitverhouding;
- Op basis van facturen vindt afrekening plaats, waarbij de eindafrekening niet hoger mag zijn dan het bedrag dat bij de opdrachtverstrekking overeen was gekomen;
- Indien de kosten hoger worden of dreigen te worden dan moet dit door de budgethouder schriftelijk worden beargumenteerd.

2.4.3 Doeltreffendheid

Hieronder wordt verstaan: de mate waarin het gestelde doel (beoogde effect) wordt bereikt.

Daarmee verband houdende vragen zijn: is het product dat was beoogd ook geleverd? Is het probleem opgelost? Wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria? Ook hiervoor zijn procedures denkbaar zoals een heldere probleemdefinitie en het vaststellen van het gewenste doel, product en kwaliteit.

Criteria:

- Voorafgaand aan de offerteronde vindt een opdrachtformulering plaats met:
 - probleemdefinitie en doel inhuur
 - verwacht product
 - kwaliteitseisen en financiële randvoorwaarden
 - tijdpad
- Bij de offerteaanvraag worden doel van de opdracht en eisen met alle offertepartijen schriftelijk gecommuniceerd;
- De opdrachtverstrekking wordt vastgelegd en met de opdrachtnemer wordt afgestemd:
 - wie als formele opdrachtnemer functioneert
 - wie het aanspreekpunt is
 - wat de probleemstelling en het doel van de inhuur is
 - wat het verwachte resultaat is,
 - aan welke (meetbare) eisen dit moet voldoen
 - welke kosten er verbonden zijn aan de inhuur
 - welk tijdpad daaraan verbonden is
- Tussentijds en gedurende de uitvoering van de opdracht wordt regelmatig de voortgang van de opdracht en de geleverde kwaliteit gemonitord;
- De opdrachtgever is verantwoordelijk voor de controle achteraf of het gewenste resultaat tegen de vooraf gestelde voorwaarden en kwaliteitseisen is gerealiseerd en legt dit vast;
- Voor zover relevant wordt bij de eindverantwoording aangegeven wat met het resultaat gebeurt.



2.5 Referentiemodellen en beoordelingscriteria

Bij het onderzoek maakt de commissie gebruik van een normenkader om helder te krijgen hoe de inhuur plaatsvindt en waaraan deze inhuur moet voldoen. De commissie hanteert de volgende normen:

- De raad wordt adequaat geïnformeerd over de inhuur van personeel
- Er is beleid: er is een kader afgesproken wanneer er tot inhuur mag worden overgegaan
- Er is inzicht in de omvang van de (verwachte) kosten van inhuur en het (verwachte) totale beslag op de middelen
- Er ligt een expliciete beslissing aan elk geval van inhuur ten grondslag. Elke beslissing moet bevatten:
 - Doelomschrijving en beoogd resultaat
 - Begroting/kostenopzet
 - Motivatie/afweging
 - Toetsing aan beleid
- Elke opdracht tot inhuur van derden wordt beoordeeld op:
 - Opdrachtformulering met kwaliteitseisen t.a.v. de opdracht en resultaatbepaling
 - Voortgangscontrole en kostenbewaking
 - Vastlegging en documentatie
- Er is inzicht in:
 - De bereikte resultaten
 - De uiteindelijke kosten
 - De wijze van vastlegging en verantwoording
- Er wordt geëvalueerd met het oog op:
 - De wijze van inzet van inhuur van derden
 - Bruikbaarheid en kennisoverdracht
 - Gevolgen voor het beleid in het algemeen
- De inhuurdossiers dienen op een zodanige manier te worden samengesteld en ingericht dat duidelijk is hoe het proces op hoofdlijnen is verlopen.

2.6 Criteria naar fasen van inhuur

Voor verschillende typen inhuur zijn vergelijkbare fasen te identificeren, of het nu gaat om interim-management of over de inhuur van projecten. De criteria op het gebied van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen gegroepeerd worden naar de verschillende fasen in het proces van inhuur. Aan de hand daarvan wordt in dit onderzoek nagegaan of voldaan is aan de rechtmatigheids-, doelmatigheids- en doeltreffendheidscriteria.

Besluit tot inhuur

Er wordt schriftelijk beargumenteerd waarom voor inhuur is gekozen.

Opdrachtformulering

Voorafgaand aan de offerteronde heeft een interne opdrachtformulering plaatsgevonden met:

- Probleemdefinitie en doel van de inhuur
- Verwacht product
- Kwaliteitseisen en (financiële) randvoorwaarden
- Tijdsplan



Aanvraag offertes

- Bij de offerteaanvraag zijn doel van de opdracht en de eisen met alle offertepartijen schriftelijk gecommuniceerd
- Voor inhuuropdrachten (groter dan 25.000 euro) zijn minimaal twee offertes aangevraagd.
- De beoordelingscriteria zijn vooraf vastgelegd.

Beoordeling offertes en opdrachtverstrekking

- De offertes worden beoordeeld aan de hand van de vooraf vastgestelde criteria
- De keuze voor de gunning is schriftelijk beargumenteerd
- Bij de opdrachtverstrekking is vastgelegd en met de opdrachtnemer afgestemd:
 - Wie als formele opdrachtnemer functioneert
 - Wie het aanspreekpunt is
 - Wat probleemstelling en doel van de inhuur zijn
 - Wat het verwachte resultaat is
 - Aan welke (meetbare) eisen dit moet voldoen
 - Welke kosten er verbonden zijn aan de inhuur
 - Welk tijdsplan daaraan verbonden is

Bewaking kwaliteit, planning, budget tijdens uitvoeringsproces

- De budgethouder heeft systematisch de gevraagde offertes gearcheeerd en de gemotiveerde keuze voor één van de offertes vastgelegd.
- De budgethouder heeft de actuele stand van de financiële verplichtingen en voortgang van het project bijgehouden en heeft tijdig over afwijkingen in financiën en prestaties gerapporteerd.
- Op basis van facturen vindt afrekening plaats.
- De eindafrekening is niet hoger dan de bij de opdrachtverstrekking overeengekomen prijs.
- Indien de kosten hoger zijn is dit schriftelijk beargumenteerd.
- Tussentijds wordt de kwaliteit van het geleverde en de voortgang van de werkzaamheden gemonitord.

Beoordeling eindresultaat

- De opdrachtgever is verantwoordelijk voor controle achteraf of het gewenste resultaat tegen de vooraf gestelde voorwaarden en kwaliteitseisen is gerealiseerd en heeft dit vastgesteld
- Bij de verantwoording is aangegeven wat er met het resultaat gebeurd is

2.7 Onderzoeksvragen

De probleemstelling wordt in onderstaande, naar thema's gerangschikte, onderzoeksvragen gespecificeerd:

A. Generiek/Algemene vragen

Informatievoorziening aan de raad:

- Op welke wijze wordt aan de raad informatie verstrekt over de inhuur van personeel
- Spoort deze informatievoorziening met de afspraken die op dat gebied zijn gemaakt?

Deze vragen worden in hoofdstuk 3 van dit rapport beantwoord.



Beleid/regelgeving:

- Heeft de gemeente beleid geformuleerd ten aanzien van inhuur van derden?
- Zo ja: wat is dit beleid?
- Welke visie ligt eraan ten grondslag?
- Bestaan er (ongeschreven) regels waar men zich aan dient te houden of in de praktijk houdt?
- Op welke wijze wordt er door de onderscheiden afdelingen in de praktijk vorm gegeven aan het beleid of aan de ongeschreven regels.

Deze vragen worden in hoofdstuk 4 van dit rapport beantwoord.

Werkelijke uitgaven en kostenbeheersing:

- Welke externen zijn in de jaren 2006-2009 ingeschakeld?
- Welke middelen zijn gemoeid met de inzet van externen in die jaren?
- Hoe is de inhuur over de afdelingen verdeeld?
- Ten laste van welke budgetten zijn de kosten gekomen?
- Hoe worden de kosten beheerst?
- Is er sprake van een redelijke kosten-baten-verhouding bij de inschakeling van externen?
- Wordt er doelmatig ingekocht?

Deze vragen worden in de hoofdstukken 5 en 6 van dit rapport beantwoord.

B. Specifiek/afzonderlijke dossiers

Bij de beantwoording van de specifieke vragen wordt gebruik gemaakt van het kader inzake rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid zoals hierboven geschetst.

Afweging/nut en noodzaak :

- Waarom werd er geen eigen personeel ingezet?
- Waarom werd ingehuurd?
- Betrof het gebrek aan capaciteit en/of kwaliteit of was het nodig om draagvlak te creëren (vreemde ogen dwingen)?

Selectie:

- Was de opdracht SMART geformuleerd?
- Hoe vond de selectie plaats, welke randvoorwaarden golden, welke eisen werden gesteld?
- Hoe kwam de besluitvorming tot stand?
- Hoe is het proces van de aanbesteding verlopen?

Uitvoering van de opdracht:

- Hoe was de relatie van de externe adviesbureaus met de staande organisatie, met andere woorden: hoe is de aansturing geregeld?
- (Hoe) werd tussentijds gemonitord of de te bereiken resultaten behaald zouden worden?
- Hoe werd tussentijds de kwaliteit van het werk beoordeeld?



Resultaat en evaluatie:

- Op welke wijze wordt nagegaan in hoeverre de inhuur aan de doelstellingen heeft beantwoord en of het beoogde resultaat is bereikt?
- Is er inzicht in wat er met de resultaten van de externen is gebeurd?
- Heeft de inschakeling van derden geleid tot de beoogde effecten? Zijn de middelen doeltreffend ingezet?
- Wat is het eindresultaat?
- (Hoe) vindt verslaglegging en verantwoording plaats?
- (Hoe) wordt het geleverde op kwaliteit gecontroleerd?
- (Hoe) wordt er “geleerd” van inhuur?

Dossiervorming:

- is het (inhuur-)dossier zodanig ingericht dat het verloop van de opdracht kan worden gevolgd.

Deze vragen worden, op basis van de casestudies in hoofdstuk 9 van dit rapport beantwoord. In bijlage 2 treft u een gedetailleerde uitwerking van de casestudies aan.



3. Informatievoorziening aan de raad

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de commissie kort stil bij de manier waarop de gemeenteraad van Gulpen-Wittem vooraf, tussentijds en achteraf geïnformeerd wordt over de inschakeling van inhuur-personeel en over (mogelijke) uitbreiding van de vaste formatie.

3.2 Informatievoorziening vooraf aan de raad

De raad wordt van elke (gewenste) uitbreiding van personeel vooraf op de hoogte gesteld met afzonderlijke nota's of via de reguliere P&C-documenten (begroting, kadernota etc.).

In Gulpen-Wittem wordt de raad niet vooraf geïnformeerd over de inhuur van personeel voor zover het de inhuur betreft in verband met vervangingen als gevolg van ziekte of het opvangen van frictie (vacatures). De uitgaven in dit kader vinden plaats binnen het formatiebudget of binnen het hiertoe begrootte inhuurbudget van circa 150.000 euro per jaar. De gedachte hierachter is dat bedrijfsvoering primair het college aangaat. De raad heeft het budgetrecht. Het is verder aan het college c.q. de organisatie om te bepalen hoe deze budgetten worden besteed c.q. of de productie plaatsvindt door vast personeel of door ingehuurd personeel.

Alleen indien bovenop het formatie- en inhuurbudget extra inhuur moet plaatsvinden wordt de raad afzonderlijk geïnformeerd. Een, voor dit rapport zeer relevant, voorbeeld is het raadsbesluit inzake de tijdelijke inzet van extra personeel op het taakveld ruimtelijke ordening. Op 17 april 2008 besloot de raad van gemeente Gulpen-Wittem in te stemmen met tijdelijke inhuur van capaciteit (3,5 fte) inzake ruimtelijke ordening voor de periode van 2 jaar. De totale kosten werden geraamd op 546.000 euro voor genoemde periode. Gedurende deze periode zou moeten blijken welke formatiebehoefte er structureel blijft bestaan en op welke wijze deze ingevuld zou moeten worden. Het bedrag ad 546.000 euro werd gehaald uit de algemene reserve.

De 3,5 fte waren als volgt samengesteld:



Tabel 1: *Samenstelling 3,5 fte*

Omschrijving	fte
Actualiseren en digitaliseren bestemmingsplannen	1,0
Invoering nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening	0,5
Afhandelen lopende projecten conform bouwplanning. Het doorlopen van het ingezette VORM-traject en het opstellen van een GebiedsOntwikkelingsPlan kern Wylre en andere planvorming aangaande RO. Uitvoeren van het accommodatiebeleid en de herinrichting rondom gemeentehuis (inclusief bouw van een brede school)	1,5
Lokale woonvisie, volkshuisvestingsnota en een behoefteonderzoek gerelateerd aan krimp en bevolkingsonderzoek	0,5
Totaal	3,5

Tijdens het onderzoek werd de commissie, op navraag, een overzicht overhandigd met betrekking tot de stand van zaken van de werkzaamheden zoals hierboven vermeld. Uit dit overzicht blijkt niet eenduidig hoeveel werk er nog gedaan moet worden en hoeveel geld hiervoor nog benodigd is. Volgens de adjunct-directeur Beleid & Projecten zijn er thans voldoende middelen voorhanden om de nog resterende werkzaamheden uit te kunnen voeren⁹. Voor de uitvoering van de werkzaamheden zijn met name ingeschakeld:

Tabel 2: *Ingehuurde bureaus RO-activiteiten (bedragen in euro)*

Bureau	Kosten tot april 2010 ¹⁰
Maandag	153.940
Lybrae	73.730
Ruimte in advies	114.130
Telengy VROM	88.968
Totaal	430.768 ¹¹

Al de vier bureau's zijn door de commissie betrokken in de casestudies inzake inhuur. Hierop wordt in hoofdstuk 9 nader ingegaan.

⁹ Naar aanleiding van ambtelijk hoor en wederhoor werd het volgende opgemerkt: De raad is middels een rib geïnformeerd over hoe de gelden werden ingezet door het college (rib dd augustus 2008). Bij deze rib hoorde een planning welke aan de rkc is overhandigd. De hierin genoemde projecten zijn allemaal uitgevoerd. De raad was op de hoogte van de planning, de producten die geleverd moesten worden zijn een op een overgenomen in de raadsplanningen waarbij voor de raad zichtbaar was wanneer wat geleverd ging worden. Het klopt dat niet jaarlijks is geëvalueerd. Overigens zijn de geplande werkzaamheden inmiddels uitgevoerd (budget is –bijna- op, werk is af). Het actualiseren van de bestemmingsplannen loopt nog maar het was vooraf bekend dat die niet af zouden zijn binnen deze termijn.

¹⁰ Vanaf medio 2008.

¹¹ Volgens opgave door adjunct- directeur B&P. Deze opgave is door de commissie op plausibiliteit gecontroleerd.



In het raadsbesluit van 17 april 2008 is verwoord dat na elk jaar (dus in 2009 en in 2010) een evaluatie dient plaats te vinden. Ten tijde van het onderzoek door de commissie had er nog geen expliciete evaluatie plaatsgevonden.

3.3 Artikel 212-verordening

In de financiële beheerverordening, oftewel de verordening ex artikel 212 Gemeentewet stelt de raad de kaders aangaande het financiële beleid, het financieel beheer en de financiële organisatie. In deze verordening is het mogelijk om ook, indien de raad dit wenst, kaders te stellen aangaande de manier waarop de raad omtrent personeel c.q. inhuur van personeel wordt geïnformeerd.

De commissie nam kennis van de artikel 212-verordening van gemeente Gulpen-Wittem van 6 november 2003 (oud) en 2 maart 2009 (nieuw). In beide verordeningen zijn géén kaders opgenomen met betrekking tot de informatievoorziening omtrent personeel(s)kosten aan de raad waaronder inhuur van personeel.

3.4 Kadernota 2010

In de kadernota 2010 wordt aan (inhuur van) personeel geen expliciete aandacht geschonken. De nota gaat wel in op de noodzaak tot uitbreiding van het vaste personeel. In de kadernota 2010 wordt vermeld dat een uitbreiding van personeel wenselijk is op de volgende clusters:

- Wmo/Welzijn: 24 uur per week op beleidsniveau, omdat “een aantal onderdelen niet goed of maar deels geborgd zijn in de organisatie (41.000 euro vanaf 2010)
- Personeelszaken: 8 uur per week omdat “er meer deskundige begeleiding vanuit P&O noodzakelijk is, in verband met het invoeren van het nieuwe organisatiemodel en het leidinggeven op basis van de principes zoals deze in een moderne HRM-omgeving gebruikelijk zijn (14.000 euro vanaf 2010)
- RO: anderhalf fte op HBO/MBO-niveau om “ambities waar te kunnen maken¹²” (85.000 euro vanaf 2011).

3.5 Programmabegrotingen

In de programmabegrotingen 2009 en 2010 blijkt dat er in de paragraaf bedrijfsvoering géén informatie is opgenomen over de omvang van de vaste formatie en over de inhuur van personeel.

In haar rapportage over de kwaliteit van de planning&controlinstrumenten (Kompas of glazen bol?) merkt de commissie het volgende op het gebied van personeel en personeelskosten op¹³:

- Er is geen informatie opgenomen omtrent formatie, formatiebudget, inhuurbudget, ziekteverzuim en overige personeelsgerelateerde zaken.
- Er is meer informatie gewenst inzake de inzet van personeel bij de verschillende programma's.

Deze informatie is thans nog niet opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering, maar wel in de paragraaf waar deze uitgaven op zijn verantwoord, namelijk in de kostenplaatsen. In de jaarrekening 2008 is uitgebreid stilgestaan bij de loonsom, het aantal fte en het ziekteverzuim.

¹² De volledige tekst luidde: “De reguliere capaciteit RO (dus exclusief de tijdelijk extra capaciteit) is voor 80% van de tijd bezig met procedures die voortkomen uit rechtstreekse klantcontacten (bouwvergunningen, aanlegvergunningen, principeverzoeken, projectbesluiten). Daarnaast wordt het werkpakket ingevuld door de lopende 'projecten'. Voor de overige uitvoering van projecten is tijdelijke hulp ingehuurd. Als we na deze inhaalslag niet terug willen vallen en onze ambities willen waarmaken ...”
¹³ Rapport rekenkamercommissie: “Kompas of glazen bol” dd. 28 juni 2007. Gemeente Gulpen-Wittem pagina 30.



In de jaarrekening 2009 zal, zo is de commissie toegezegd, deze informatie staan in de paragraaf bedrijfsvoering, inhoudelijk zal deze ongeveer gelijk zijn.

In de managementsamenvatting van de begroting 2009 is het volgende te lezen:

“tijdelijke inhuur van capaciteit bij ruimtelijke ordening, onderzoek samenwerking archeologie en opstellen volkshuisvestingsplan, totaal 560.000 euro.”

In de managementsamenvatting van de begroting 2010 is het volgende te lezen:

“de uitbreiding van het ambtelijk apparaat kost 55.000 euro in 2010 en 140.000 euro vanaf 2011.”

De commissie stelt vast dat, in tegenstelling tot de kadernota, in de teksten van de begrotingen 2009 en 2010 geen informatie is opgenomen die als onderbouwing dient voor de bovengenoemde financiële middelen. Hiertoe wordt in de begrotingen expliciet verwezen naar de kadernota.

Navraag bij de ambtelijk betrokkenen levert op dat dit de ervaring van de afgelopen twee jaar is met betrekking tot inhuur bij RO. De onderbouwing is globaal in de kadernota aangegeven.

De onderbouwing van de benodigde 1,5 fte bij RO zou in de loop van 2010 aan de gemeenteraad worden aangeleverd. Ditzelfde geldt voor de onderbouwing van de benodigde formatie bij Wmo en P&O.

3.6 Tussentijdse informatievoorziening

In de najaarsnota 2009 is geen passages over vast personeel of inhuur van personeel opgenomen.

3.7 Jaarstukken

In de jaarstukken 2008 van gemeente Gulpen-Wittem¹⁴ wordt in de paragraaf bedrijfsvoering wel op het aspect “Personeel en Organisatie” ingegaan. Hierbij gaat het echter alleen over het “eigen” personeel in algemene zin (beleid en daaraan verwante zaken). Op inhuur van derden wordt in de paragraaf bedrijfsvoering niet ingegaan.

In het overzicht van baten en lasten (pagina 103 en volgende) wordt onder andere bij de kostenplaatsen stilgestaan. Hier wordt informatie gegeven over:

- Werkelijk en begrote personeelskosten (totaal)
- Het aantal fte per afdeling: begroot versus werkelijk (aan het eind van het jaar)
- Uitbreiding van de formatie
- Langdurig openstaande vacatures
- Loonsom per afdeling (werkelijk versus begroot)
- Een verklaring van de verschillen tussen de werkelijke en de begrote loonsom
- Het ziekteverzuimpercentage onderverdeeld naar de afdelingen
- Tekst inzake inhuur van derden

¹⁴ De jaarstukken 2009 waren tijdens de uitvoering van het onderzoek nog niet gereed.



Over de inhuur van derden wordt het volgende opgemerkt:

“Naast de lagere loonsom van 242.000 euro waren de kosten van uitbesteding van werkzaamheden 210.000 euro hoger. In 2008 is inhuur via derden gerealiseerd om de voortgang van de werkzaamheden niet te laten stagneren ten gevolge van het niet kunnen invullen van vacatures. Openstaande vacatures die via inhuur tijdelijk zijn ingevuld waren onder andere op de afdeling Beleid en Projecten, medewerker toerisme, administratief medewerker. En op de afdeling Interne Dienstverlening: personeelsconsulent, medewerkers I&A, medewerker archiefbeheer. Verder zijn we overgegaan tot uitbesteding van werkzaamheden (schoonmaak) daar gebleken is dat bepaalde taken niet meer door eigen mensen konden worden uitgevoerd.”





4. Beleid, regelgeving en werkwijze

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de commissie in het kort in op de kaders die (door raad en /of college) met betrekking tot het aantrekken van vast personeel en inhuur gesteld zijn, de afspraken die hierover (met het management) gemaakt zijn en de (al dan niet) “ingeburgerde” werkwijzen. De volgende zaken komen aan de orde:

- Beleid inzake vast personeel
- Beleid inzake inhuur personeel
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid
- Raamovereenkomsten met betrekking tot inhuur
- Goedkeuring inhuur door directie en B&W
- Procesbeschrijvingen en protocollen
- Aanwezigheidsregistratie
- Tijdschrijven
- Afdelingsplannen
- Individuele jaarplannen

4.2 Beleid inzake vast personeel

In oktober 2008 kwam de nota Strategisch Personeelsbeleid (“Werken aan Kwaliteit”) gereed. Deze nota schenkt aandacht aan overkoepelende HRM-aspecten zoals werving en selectie, beloningsbeleid, loopbaanplanning, bedrijfsgezondheidszorg etc. Voor onderhavig onderzoek is deze nota vrijwel niet relevant.

Als uitgangspunt voor discussie en besluitvorming over (de omvang van) het vaste personeel staat het functieboek centraal. Jaarlijks wordt dit boek binnen het directieteam (impliciet of expliciet) tegen het licht gehouden en wordt bepaald of er al dan niet sprake zou moeten zijn van verhoging (of verlaging) van de vaste formatie of dat er sprake is van interne taakverschuivingen en aanpassingen in de functiebeschrijvingen.

Binnen de organisatie wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Vaste formatie: Dit is de formatie die altijd aanwezig moet zijn om de normale, dagelijkse productie te kunnen realiseren.
- “Flexibele schil”: Dit is de formatie die nodig is om piekproductie op te vangen.
- Inhuur in verband met ziekte en frictie: Formatie die nodig is om ziekte van personeel op te vangen en/of tijdelijke invulling van openstaande vacatures.

Voor laatst genoemde twee soorten formatie kan het formatiebudget worden gebruikt, voor zover dit niet al geheel voor de vaste formatie is/wordt aangewend. Daarnaast is in de begroting separaat een extra budget vrijgemaakt. In totaal gaat het hierbij om 149.908 euro in 2010. Dit budget is verdeeld over de volgende afdelingen:



Tabel 3: Verdeling inhuurbudget (bedragen in euro)

Afdeling	Bedrag
Bestuur	2.746
Bestuursondersteuning	3.411
Afdeling Publieksdienst	49.927
Afdeling Interne Dienstverlening	61.524
Afdeling Beleid en Projecten	32.301

De praktijk is dat afdelingen eerst het formatiebudget aanspreken. Indien dit volledig is gebruikt wordt het extra budget aangesproken.

4.3 Beleid inzake inhuur personeel

In Gulpen-Witterm is geen (algemeen) beleid geformuleerd met betrekking tot inhuur personeel.

4.4 Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Bij de inhuur van personeel moet het “reguliere” inkoop- en aanbestedingsbeleid worden nageleefd. Volgens de nota “inkoop en aanbesteden” van 28 juni 2005¹⁵ worden voor de inkoop van diensten de volgende grensbedragen gehanteerd:

- < 25.000 euro : enkelvoudige uitnodiging
- > 25.000 en < 206.000 euro : onderhandse aanbesteding (eventueel na voorafgaande selectie)
- > 206.000 euro : openbare c.q. niet openbare aanbesteding conform EG-wetgeving.

Onder “onderhandse aanbesteding” wordt volgens de nota inkoop en aanbesteden verstaan:

“een aanbesteding waarvoor een beperkt aantal van ten minste twee natuurlijke of rechtspersonen tot inschrijving worden uitgenodigd, met dien verstande dat het uit te nodigen aantal in de regel niet meer bedraagt dan zes.”

In de nota inkoop en aanbesteden wordt tevens ingegaan op de zogenaamde raamovereenkomsten. Hierover is in de nota het volgende te lezen:

“Het kan voorkomen dat partijen in een bepaalde periode meerdere opdrachten verwerven via inkoop of aanbesteding. In een aantal gevallen kan dit betekenen dat een groot aantal relatief kleine opdrachten in zo’n periode leidt tot aanzienlijk financieel verkeer in de richting van deze partij. In dergelijke gevallen is het van belang te werken met zogenaamde raamcontracten of mantelovereenkomsten waarbij bij zulke partijen kortingen worden bedongen indien er sprake is van cumulatie van opdrachten.”

Een voorbeeld daarvan is de overeenkomst die met de huisadvocaat is gesloten. Van deze advocaat worden adviesuren gekocht tegen een gereduceerd uurtarief.

¹⁵ Daarvoor was er geen sprake van een inkoop- en aanbestedingsbeleid.



4.5 Raamovereenkomst IGOM

Gemeente Gulpen-Wittem is deelnemer aan IGOM. IGOM staat voor Intergemeentelijk overleg voor Mobiliteitsvraagstukken en is een samenwerkingsverband tussen 19 Zuid Limburgse gemeenten en 16 lagere overheidsorganisaties¹⁶. IGOM is actief op het gebied van werving (vacature-site), het instandhouden van een arbeidspool ten behoeve van onderlinge uitwisseling in geval van ziekte en loopbaanadvies. In IGOM-verband is tussen de 35 Zuid-Limburgse instellingen enerzijds en Start People (uitzendbureau) en Driessen (payroll-bureau) anderzijds een “preferred supply overeenkomst” getekend. Deze overeenkomst komt er op neer dat bij de start van de werving van inhuurpersoneel tot en met schaal 9 allereerst, verplicht, een beroep wordt gedaan op Start People en Driessen om mensen te leveren. Lukt het Start People of Driessen niet binnen 48 uur, dan is Gulpen-Wittem vrij om zelf de markt c.q. andere bureaus te benaderen. Het voordeel voor de gemeente is dat hiermee een gereduceerd tarief in rekening wordt gebracht.

4.6 Mandaatregeling 2007

Het besluit tot inhuren van personeel via een uitzendbureau, pay-roll of op detacheringbasis is gemandateerd aan de directeur voor zover de inhuur zijn of haar afdeling betreft. Daarbij is een advies van P&O vereist. De directeur heeft ook een volmacht om overeenkomsten met betrekking tot het inhuren van bovenbedoeld personeel ter uitvoering van een mandaat te ondertekenen.

Voor het openstellen van een vacature voor tijdelijk personeel hebben de adjunct-directeuren een machtiging. Het aantrekken van tijdelijk personeel met P&O advies is gemandateerd aan de gemeentesecretaris. Voor het ondertekenen van overeenkomsten met betrekking tot het inhuren van tijdelijk personeel ter uitvoering van een mandaat heeft de gemeentesecretaris een volmacht.

Voor het openstellen van vacatures met uitzondering van die voor leidinggevenden hebben de directeuren een machtiging. Het nemen van besluiten tot aanstelling in tijdelijke of vaste dienst is gemandateerd aan de secretaris.¹⁷

De volmacht voor het inhuren van externen wordt verleend tot het in de mandaatregeling vastgestelde maximumbedrag. Deze bedragen zijn afgestemd op de in de nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gulpen-Wittem 2005 opgenomen bedragen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de opdrachtgever ook de financiële middelen ter beschikking heeft om die handelingen te kunnen verrichten. Inhuur dient dus in overeenstemming te zijn met het daarvoor geldende begrotingsbudget. Inhuur voor bedragen groter dan de in de mandaatregeling opgenomen bedragen of indien er geen budget (meer) is voor de betreffende inhuur dient er voorafgaand een collegebesluit te worden genomen.

Uitgangspunt is dat de directeur verantwoordelijk is voor de gehele bedrijfsvoering binnen de afdeling inclusief personele aangelegenheden. Om die reden zijn een aantal bevoegdheden op dit terrein toegekend aan directeuren en adjunct-directeuren.¹⁸ Ten behoeve van de uniformiteit en gelijke toepassing van regels is afgesproken dat er over de voorgenomen beslissing een advies van personeelszaken wordt gevraagd en afstemming plaatsvindt binnen het directeurenteam.¹⁹

¹⁶ Bron: website IGOM.

¹⁷ Mandaatregeling Gulpen-Wittem 2007, 1^e wijziging, bijlage bij het besluit van 20 maart 2007.

¹⁸ Onder voorwaarden wordt een mandaat ook geacht te zijn verleend aan binnen het vakgebied werkzame medewerkers.

¹⁹ Toelichting behorende bij Mandaatregeling Gulpen-Wittem 2007, 1^e wijziging, besluit van 20 maart 2007.



4.7 Procesbeschrijving en protocol

In Gulpen-Wittem is alleen een procesbeschrijving inzake werving en selectie van vast personeel voorhanden. Deze beschrijving dateert van september 2008. Van een beschrijving van het inhuurproces is geen sprake. Ook een protocol inzake inhuur ontbreekt. Een voorbeeld van een dergelijk protocol is opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport.

4.8 Tijdverantwoording

Vast personeel

In Gulpen-Wittem wordt geen tijd geschreven omdat het management twijfelt over de noodzaak daarvan²⁰. Bovendien stemt de ondernemingsraad niet in met tijdschrijven. Ook in de afdelingsplannen of de jaarlijkse individuele werkplannen is niet aangegeven hoeveel uur het personeel geacht wordt aan een bepaald project c.q. ten behoeve van bepaalde productie te werken.

Ingehuurd personeel

Ook extern ingehuurd personeel schrijft geen tijd. Een aantal daarvan vult wel wekelijks een urenbriefje in, maar dat zijn briefjes die, door het bureau waarvoor ze werkzaam zijn, zijn voorgeschreven. Deze urenbriefjes vormen immers de grondslag voor de facturering door dit bureau. De urenbriefjes worden afgetekend door het management nadat, op basis van de aanwezigheidsregistratie, de aanwezigheid is vastgesteld. De facturen die binnenkomen worden op de kostenplaatsen geboekt van waaruit doorverdeling van de kosten naar de producten/kostendragers plaatsvindt.

4.9 Aanwezigheidsregistratie

Vast personeel en ingehuurd personeel beschikt over een zogenaamde “druppel”. Bij binnenkomst en vertrek wordt met deze druppel het tijdstip geregistreerd waardoor het mogelijk is te bepalen hoelang betrokkene in het gemeentehuis verbleef. De meeste externen, in ieder geval zij waarbij facturering plaatsvindt op uurbasis, moeten ook klokken²¹.

4.10 Afdelingsplannen

De commissie heeft navraag gedaan naar het bestaan van afdelingsplannen. Vanaf 2005 worden deze plannen opgesteld. In de plannen wordt niet ingegaan op de vraag hoeveel productie door de afdelingen geleverd wordt, hoeveel capaciteit in uren hiervoor benodigd is en of deze capaciteit toereikend is. In de plannen wordt er impliciet vanuit gegaan dat er voldoende capaciteit is.

²⁰ In het kader van ambtelijk hoor en wederhoor is hierover het volgende opgemerkt: Het management ziet in sommige gevallen wel degelijk het nut van tijdschrijven, maar niet voor alle werkzaamheden en in alle gevallen. Verwezen is bijvoorbeeld naar het verschil in nut van tijdschrijven tussen standaardwerk (daar heeft het zin om dat bijvoorbeeld gedurende een bepaalde periode te doen) en beleidswerk (daar heeft het gezien de aard van het werk weinig danwel geen zin. Werk is namelijk altijd anders).

²¹ Met uitzondering van degenen die “remote” werken, zoals bepaalde ICT-functies.



In de bedrijfsvoeringnota van september 2006 is over de afdelingsplannen het volgende verwoord:

“Vanuit het bestuursprogramma worden jaarlijks afdelingsplannen opgesteld. Uitwerking vindt plaats op afdelingsniveau door de directeur. Per afdeling wordt een opsomming en een verfijning gegeven van:

- Projecten uit het bestuursprogramma die de afdeling moet gaan uitvoeren
- De reguliere taken
- De gedachte wijze en het moment van uitvoering
- De eerst verantwoordelijke voor de realisatie
- Het geraamde beslag op de capaciteit
- Het budget per deelgebied

De afdelingsplannen worden door de gemeentesecretaris vastgesteld na bespreking in het directieteam. Vervolgens worden ze ter kennisname aan het college aangeboden.”

4.11 Individuele jaarplannen

Naast de afdelingsplannen maakt men gebruik van individuele jaarplannen. Hierover is in de nota strategisch personeelsbeleid het volgende vermeld:

“Jaarlijks wordt met elke medewerker een individueel jaarplan opgesteld. In het individueel jaarplan worden in de maand januari de jaarlijkse afspraken tussen de leidinggevende en de medewerker vastgelegd over de in dat jaar te leveren prestaties en resultaten, persoonlijke aandachtsgebieden en ontwikkelingen. Het individueel jaarplan is een vertaling van het vastgestelde jaarplan van een afdeling. Het is een invulling van het kleine stukje jaarplan op individueel niveau.”

In de bedrijfsvoeringnota van september 2006 wordt eveneens ingegaan op de individuele jaarplannen. Hierin staat vermeld:

“De activiteiten van het afdelingsplan worden verdeeld over de medewerkers. Deze dragen zorg voor een goede planning van de uitvoering met momenten van terugkoppeling. Zij schatten hun tijdsbesteding in en stellen deze raming regelmatig bij. De inhoud van het individueel jaarplan komt tot stand door overleg tussen adjunct-directeur en medewerker.”

De commissie stelt vast dat in de individuele jaarplannen niet ingegaan wordt op tijdsaspecten. Er is geen informatie in de plannen opgenomen over hoeveel uur aan bepaalde werkzaamheden zou moeten/kunnen worden besteed.





5. Administratie en kostenbeheersing

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende items:

- De wijze waarop de uitgaven met betrekking tot vast personeel en inhuur in de administratie (begroting en jaarstukken) worden verantwoord.
- Beheersing: op welke wijze worden de kosten beheerst c.q. vindt monitoring van de uitgaven plaats.

5.2 Wijze van verantwoorden

5.2.1 Verantwoording van vast personeel

Alle kosten inzake vast personeel worden verantwoord op een aantal kostenplaatsen te weten:

- Bestuur
- Beleid en projecten
- Publieksdiensten
- Interne Dienstverlening

Vanuit deze kostenplaatsen worden de personeelskosten doorverdeeld naar de producten/kostendragers. Deze doorverdeling vindt plaats op basis van de werkelijk gemaakte inhuur- en personeelskosten. Aan het eind van het jaar worden alle daadwerkelijke kosten doorverdeeld, zodat op de kostenplaatsen geen saldo blijft “hangen”.

5.2.2 Verantwoording van inhuur in verband met flexibele schil

Op grond van de comptabiliteitsvoorschriften wordt ook in Gulpen-Wittem gebruik gemaakt van zogenaamde kosten- en opbrengstencategorieën. Voor de inhuur zoals in de figuur in paragraaf 2.2 vermeld in de vlakken 2 tot en met 5 werden in Gulpen-Wittem in 2006 tot en met 2008 de categorieën 30.100 en 30.101 gebruikt. Vanaf 2009 wordt nog maar één categorie gebruikt, te weten 3002.

Op deze categorie worden alle incidentele/niet verwachte kosten personeel derden verantwoord. Dit betreft de inhuur van derden die tijdelijk deel uitmaken van de organisatie. Door uitdraaien te vervaardigen van de boekingen op deze categorieën krijgt men in één keer een volledig zicht op de met deze inhuur gemoeide uitgaven.

In paragraaf 6.4 gaat de commissie in op de vraag hoeveel uitgaven met deze inhuur gepaard gaan.

5.2.3 Verantwoording van overige inhuur

Anders is het gesteld met de “overige inhuur.” Hiervoor wordt géén vaste categorie gebruikt. Voor de inhuur worden diverse subcategorieën van de categorie 3.4 (inkoop) gebruikt. Deze inhuur valt immers onder de “inkoop van diensten.” Op basis van de beheersbegroting 2010 is (redelijkerwijs) duidelijk te maken over welke overige inhuur het gaat:



Tabel 4: *Inhuur volgens categorie 3.4 begroting 2010 (bedragen in euro)*

Kostenplaats ID	Bedrag	Org. zonder winstoogmerk
Rechtskundige en andere adviezen	19.500	
Juridische kwaliteitszorg	30.000	
 Programma 0		
Notuleren ronde tafelgesprekken	8.403	
Planontwikkeling integraal kernenbeleid	30.000	
Benchmark publiekszaken	8.000	
Kosten verkiezingen	20.000	
Samenwerking met Vaals en Valkenburg	50.000	
Controle gemeentefinancien	19.000	
 Programma 2		
Onderhoud straatmeubilair	39.076	39.076
Onderhoud openbare verlichting	81.106	81.106
Onkruidbeheersing op verharding	25.000	25.000
 Programma 4		
Uitbesteding beheer gymzalen	16.107	
 Programma 5		
Onderzoek NV VTC	32.725	
Onderhoud beplantingen sportvelden	8.789	8.789
Onderhoud openbaar groen	316.331	316.331
Onderhoudsplan groenbeheer	440.000	440.000
 Programma 6		
Bijdrage aan Pentasz (apparaatskosten)	502.024	502.024
Schuldhelpverlening (Pentasz)	29.100	29.100
Wmo indicatiestelling en advies	100.000	
Projectleider RCJEZW	20.000	
 Programma 7		
Inzamelen en afvoeren huisvuil	703.710	703.710
Inzamelen oud papier	94.850	94.850
 Programma 8		
Adviezen stedenbouwkundige procedures	8.882	
Juridische ondersteuning planschade	5.462	
Inhuur constructeur bwt	15.000	



	Bedrag	Org. zonder winstoogmerk
Programma 9		
Uitvoering wet woz	38.824	
Controle toeristenbelasting	17.310	
Behandelen bezwaar en beroep (woz)	19.445	
Kosten betekenen dwangbevelen	7.700	
Totaal	2.706.344	2.239.986
Af: organisaties zonder winstoogmerk	2.239.986	
Resteert	466.358	

Met andere woorden: in de begroting 2010 is voor ongeveer 2.700.000 euro opgenomen met betrekking tot inhuur/uitbesteding van taken die wellicht ook door eigen personeel zouden kunnen worden uitgevoerd c.q. die vroeger door eigen personeel werden uitgevoerd. Dit is circa 180 euro per inwoner.

Hierbij moet echter worden opgemerkt dat het doelmatiger is/kan zijn om taken bewust buitenshuis te plaatsen en uit te laten voeren door een andere (overheids-) organisatie zonder winstoogmerk. Veel gemeenten besteden bijvoorbeeld taken als groenonderhoud en sociale zaken uit aan (bijvoorbeeld) gemeenschappelijke regelingen. Daarom is in bovenstaande tabel de rechterkolom opgenomen.

Indien de taken, die gemeente Gulpen-Wittem (en ook veel andere gemeenten) overlaat aan andere (niet commerciële) organisaties, buiten beschouwing worden gelaten, resteert nog maar 466.000 euro aan inhuur. Dit is per inwoner ongeveer 31 euro.

In deze opsomming wordt de inhuur in verband met expertise gebouwenbeheer (in 2009 goed voor een uitgave van 184.000 euro) niet vermeld. De reden daarvan is dat deze lasten niet ten laste van de reguliere exploitatie worden gebracht maar ten laste van de diverse onderhoudsfondsen die ten behoeve van de verschillende accommodaties worden gevormd.

Bovenvermelde tabel dient niet alleen om aan te geven hoeveel geld gemoeid is met de inhuur van diensten en expertise, maar ook om te duiden hoe divers deze inhuur/uitbesteding is en om te duiden dat het moeilijk is om een grens te trekken tussen inhuur, uitbesteding en inkoop van werken. Dit maakt het ook moeilijk om gemeenten onderling te vergelijken. Al naar gelang de definitie die gemeenten hanteren bij het begrip "inhuur" kunnen definitieverschillen ontstaan, waardoor cijfers niet vergelijkbaar zijn. Ook als gesproken wordt over een maximaal percentage van de loonkosten, waarvoor gemeenten mogen inhuren (deze discussie wordt thans gevoerd) is het van primair belang om duidelijk af te bakenen wat nog tot inhuur wordt gerekend en wat niet.

5.3 Overige kwesties

Langdurige ziekte, zwangerschap etc.

Bij arbeidsongeschiktheid of zwangerschap betaalt de gemeente Gulpen-Wittem het salaris door. Uitkeringen van het UWV die hier tegenover staan, worden als inkomsten geboekt en komen ten gunste van het formatiebudget.



Openstaande vacatures

De directeuren hebben op grond van de Mandaatregeling 2007 voor hun afdeling de bevoegdheid om na advies van P&O een besluit te nemen tot het inhuren van personeel op uitzendbasis, pay-roll of detacheringbasis. Zij hebben ook volmacht om de betreffende overeenkomsten te ondertekenen. Inhuur dient in overeenstemming te zijn met het geldende begrotingsbudget. Bij ontoereikend budget is een collegebesluit vereist. Het aantrekken van tijdelijk personeel en besluiten tot aanstelling in tijdelijke (of vaste) dienst zijn gemandateerd aan de secretaris. Afgesproken is dat over voorgenomen beslissingen door de directeuren afstemming plaatsvindt in het directeurenteam. Verwezen wordt na de weergave van de Mandaatregeling 2007 in hoofdstuk 4 'Beleid, regelgeving en werkwijze', onderdeel 4.6 van dit rapport.

Verdeling van het budget voor inhuur personeel

Het budget voor inhuur is over de verschillende afdelingen verdeeld. Gedurende het jaar vindt overleg plaats tussen afdelingshoofden en P&O over de noodzaak van inhuur. Deze noodzaak wordt ook in het directieteam besproken. Aldaar vindt "integrale afweging"²² plaats. De secretaris is uiteindelijk degene die aangaande de inhuur "knopen doorhakt."

5.4 Monitoring van personeels- en inhuurkosten

De monitoring van de personeelskosten vindt voor wat betreft de vaste formatie en het inhuurbudget door P&O plaats. De monitoring vindt in totaliteit plaats, dat wil zeggen voor de budgetten van de vaste formatie en de inhuur van derden *samen*. Iedere maand wordt door de beleidsmedewerker P&O een overzicht geproduceerd waarbij de budgetten van vast personeel en inhuur worden vergeleken met de werkelijke uitgaven.

De monitoring van extra inhuur uitgaven vindt plaats door de budgetbeheerders c.q. afdelingshoofden. De hiermee gepaard gaande kosten komen immers ten laste van de budgetten van deze beheerders/afdelingshoofden.

²² Deze integrale afweging houdt in dat de inhuur die wordt voorgesteld wordt afgezet tegen de daar tegenover staande kosten, het restantbudget op dat moment, nut en noodzaak, mogelijk andere (toekomstige) gevallen van inhuur en mogelijk uitstel/temporisering van de werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd.



6. Uitgaven en inkomsten

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de commissie stil bij de uitgaven en inkomsten die gemeente Gulpen-Wittern inzake vast personeel en inhuur deed respectievelijk ontving in de periode 2006 tot en met 2009 c.q. de hiervoor begrote uitgaven 2010.

6.2 Werkelijke en begrootte uitgaven vast personeel 2006 tot en met 2010

In de volgende tabel wordt de begrote loonsom van Gulpen-Wittern over de jaren 2006 tot en met 2010 naast elkaar gezet:

Tabel 5: *Loonsom Gulpen-Wittern 2006 - 2010 (bedragen in euro)*

	2006	2007	2008	2009	2010
Loonsom begroot	4.973.814	5.276.070	5.548.912	5.703.406	5.932.262
Per fte	52.098	53.331	56.454	58.109	60.040
Stijging		2,37%	5,86%	2,93%	3,32%
Loonsom begroot inclusief raad en brandweer	5.193.404	5.560.908	6.006.743	5.820.312	6.040.222

Uit deze tabel blijkt dat de loonsom per fte gedurende 5 jaar met circa 15%, oftewel met circa 3% per jaar, is toegenomen. De loonsom volgens de begroting is gebaseerd op hetgeen de medewerkers, die tijdens de begrotingsopstelling in dienst zijn, daadwerkelijk het volgende jaar gaan verdienen. Stijgingen van salaris in verband met toekenning van extra periodieken zijn dan ook in de begroting van ieder jaar verwerkt. Daarnaast wordt de stijging van de loonsom veroorzaakt door cao ontwikkelingen. In 2006 stegen de lonen met 1,8% en in 2007 met 2%²³. De cao die werd afgesproken over de periode 1 juni 2007 tot 1 juni 2009 kende een loonstijging van 6,4%²⁴. In oktober 2009 werd geen overeenstemming bereikt over een nieuwe cao die vanaf juni 2009 zou moeten gelden.

Onderdeel van de loonsom zijn, naast de salarissen tevens variabele belaste en onbelaste vergoedingen. Deze zagen er in de jaren 2006 tot en met 2009 als volgt uit:

Tabel 6: *Variabele vergoedingen (bedragen in euro)*

	Vergoedingen	Bedrag per fte (staat-B 2010)
2006	227.818	2.386
2007	208.897	2.112
2008	215.516	2.193
2009	236.310	2.408

²³ Bron: www.gemeentenu.nl.

²⁴ Bron: www.inoverheid.nl.



Voor een specificatie van deze vergoedingen wordt verwezen naar bijlage 4 bij dit rapport.

Uit deze tabel blijkt dat de variabele vergoedingen per fte gemiddeld genomen circa 2.250 euro per jaar bedragen. In hoofdstuk 8 zullen deze vergoedingen vergeleken worden met die van de andere rekenkamergemeenten.

6.3 Uitgaven met betrekking tot verkoop verlof en overwerk

De mogelijkheid bestaat dat medewerkers maximaal 12 dagen verlof op jaarbasis kunnen verkopen. Daarnaast wordt er, indien noodzakelijk, overgewerkt.

Om aan te geven hoeveel geld en uren/formatie hiermee gemoeid is, dient onderstaande tabel.

Tabel 7: *Overwerk en verkoop verlof (bedragen in euro)*

	2006	2007	2008	2009
Brutosalaris	3.409.898	3.535.625	3.713.980	3.885.123
Overwerk/verkoop uren	37.270	39.633	41.193	62.792
Als percentage van de formatie	1,09%	1,12%	1,11%	1,62%
Uitgedrukt in f.t.e.	1,04	1,11	1,10	1,59

Uit deze tabel blijkt dat in Gulpen-Wittem op jaarbasis meer dan 1,0 fte gemoeid is met de verkoop van verlof en met overwerk. In hoofdstuk 8 zal dit vergeleken worden met de andere drie rekenkamergemeenten.

6.4 Werkelijke uitgaven in verband met inhuur 2006 tot en met 2010

In hoofdstuk 2 ging de commissie al in op de uitgaven die volgens de begroting 2010 worden gedaan aan inhuur van expertise en diensten waarbij de medewerkers géén deel uitmaken van de hiërarchie van gemeente Gulpen-Wittem. In deze paragraaf stelt de commissie vast dat dit 2,7 miljoen euro is, exclusief gebouwenbeheer.

In deze paragraaf gaat de commissie in op de inhuur van mensen die tijdelijk deel uitmaken van de organisatie van gemeente Gulpen-Wittem. De werkelijke uitgaven in verband met deze inhuur bedroegen in de jaren 2006 tot en met 2009 als volgt:


Tabel 8: *Werkelijke uitgaven inhuur (bedragen in euro)*

	Bedrag
2006	274.436
2007	385.931
2008	693.963
2009	906.433
Totaal	2.260.763

Gemiddeld is dit ongeveer 565.000 euro per jaar. Het betreft hier de uitgaven zoals die geboekt zijn op de kostencategorieën 30100 (“uitbestede werkzaamheden; uitsl. pers.lasten”) en 30101 (“uitbestede werkzaamheden”) in de jaren 2006 tot en met 2008 en categorie 3002 (personeel derden; overige inhuur van personeel) in 2009. Dit betreft de uitgaven met betrekking tot functionarissen die gedurende een bepaalde tijd onderdeel uitmaakten van de hiërarchie.

Duidelijk valt bij deze vorm van inhuur een stijgende lijn waar te nemen. Met name de jaren 2008 en 2009 scoren relatief hoog. In deze jaren moet er wel rekening mee worden gehouden dat de raad op 17 april 2008 het besluit nam tot het beschikbaar stellen van extra geld, voor de periode 1 mei 2008 tot 1 mei 2010, bedrag 546.000 euro. Van dit ter beschikking gestelde bedrag is reeds (tot april 2010) 430.000 euro besteed. Afgezien van dit ter beschikking gestelde bedrag kan worden vastgesteld dat in Gulpen-Wittem sprake is van een stijgende lijn in de inhuur-uitgaven.

Voor een specificatie van deze uitgaven wordt verwezen naar bijlage 3 bij dit rapport. In hoofdstuk 9 wordt ingegaan op de casestudie die commissie met betrekking tot een aantal inhuurdossiers uitvoerde.

6.5 Werkelijke inkomsten met betrekking tot personeel

In de loop der jaren zijn er ook inkomsten gegenereerd met betrekking tot het vaste personeel. In 2006 tot en met 2009 betreft dit:

Tabel 9: *Inkomsten vast personeel (bedragen in euro)*

Jaar	Bedrag
2006	272.578
2007	242.137
2008	331.706
2009	360.980



Jaarlijks terugkerende posten hebben betrekking op:

Gemeente Simpelveld	(2009: 13.000 euro)
Gemeente Vaals	(2009: 30.000)
Pentasz; vergoeding voor personeelsuren P&O en I&A	(2009: 145.000)
Maecon; subsidie voor begeleide arbeid	(2009: 99.000)
UWV; diverse vergoedingen i.h.k.v. ziektewet, WAO etc.	(2009: 75.000)

De bijdrage van Gemeente Simpelveld heeft betrekking op het ter beschikking stellen van een handhaver voor 12 uur per week. De bijdrage van gemeente Vaals heeft betrekking op een medewerker milieu die voor de helft wordt doorberekend aan de gemeente Vaals²⁵.

²⁵ Overigens is in de gemeente Vaals een medewerker Welzijn actief die voor de helft wordt doorberekend aan gemeente Gulpen-Wittem.



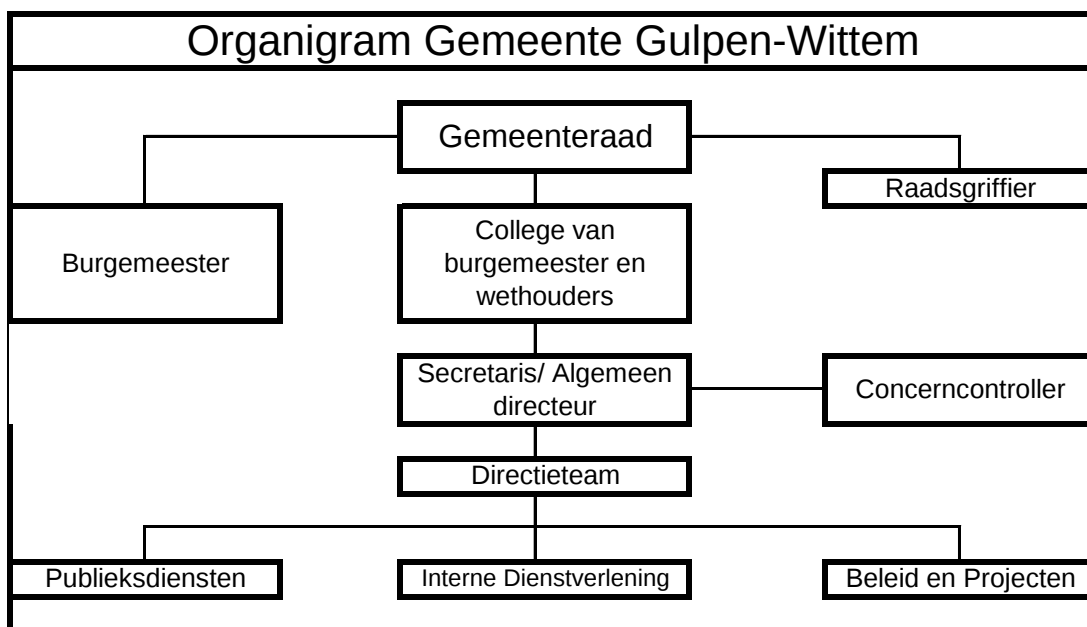
7. Formatie vast personeel

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de commissie in op de formatie zoals deze begroot was voor de jaren 2006 tot en met 2010. De mutaties na 2006 worden afzonderlijk toegelicht.

7.2 Organisatie-indeling/organogram

In het najaar 2005 is er een organisatiewijziging in Gulpen-Wittern doorgevoerd. Sindsdien ziet de organisatie er als volgt uit:



7.3 Ontwikkeling van de formatie

Om de ontwikkeling van de formatie in de periode 2006 tot en met 2010 in beeld te kunnen krijgen is gebruik gemaakt van het formatieplan 2006, vastgesteld in het voorjaar van 2006 en de afdelingsplannen 2010. Op basis van deze stukken kan de volgende tabel worden getoond:



Tabel 10: *Verloop formatie Gulpen-Wittem 2006 – 2010 (in aantallen fte)*

	2006	2010	mutatie	
Gemeentesecretaris	1,00	1,00		
Controller	1,00	1,78	0,78	0,78
Directeur Publieksdienst	1,00	1,00		
Adjunct directeur Publieksdienst	0,67	1,00	0,33	
Medewerker receptie	1,11	1,67		
Medewerker telefonie	1,11	0,44	-0,11	
Medewerker handhaving	2,00	2,89		
Medewerker handhaving openbare ruimte	1,00	0,72		
Marktmeester	0,50	0,50	0,61	
Coördinator publiekszaken	1,00	1,00		
1e medewerker publieksbalie	1,00	1,00		
Medewerker publieksbalie	1,42	2,25		
Applicatiebeheerder Publieksdienst	0,56	1,06		
Administratief medewerker	1,00	0,67	1,00	
1e medewerker budi	2,00	2,00		
Voorman	1,00	1,00		
Medewerker budi	8,00	8,61	0,61	
Medewerker communicatie	0,89	1,44	0,56	
Beleidsmedewerker toerisme	1,00	0,00	-1,00	
Medewerker vergunningen	1,00	4,00		
Medewerker vergunningen bouw- en woningtoezicht	2,00	0,00		
Administratief medewerker vergunningen	0,56	0,56		
Administratief medewerker	1,50	1,50		
Medewerker vergunningen milieu	1,00			
Medewerker uitvoering	0,00	1,00		
Medewerker apv vergunningen	1,00	1,00	1,00	3,00
Directie B&P	1,00	1,00		
Adjunct directeur B&P	1,00	1,00		
Projectmanager	1,00	2,00		
Projectleider	2,00	0,00		
Administratief medewerker beleid	0,50	1,00	-0,50	
Medewerker cultuur	1,00	1,00		
Medewerker civiel	1,00	1,00		
Medewerker civiel	0,50	0,50		
Beleidsmedewerker verkeer en vervoer	1,00	1,00		
Medewerker uitvoering	1,00	0,00	-1,00	
Medewerker accommodaties en eigendommen	1,00	1,00		
Beleidsmedewerker RO/EZ/grond	1,00	3,00		



	2006	2010	mutatie	
Beleidsmedewerker toerisme	0,00	1,00		
Medewerker toerisme	0,00	0,50		
Beleidsmedewerker RO/volkshuisvesting	1,00	0,00	2,50	
Beleidsmedewerker milieu	1,00	0,50		
Medewerker milieu	1,00	0,00	-1,50	
Beleidsmedewerker onderwijs	1,00	3,70		
Medewerker Wvg	1,00			
Beleidsmedewerker welzijn	1,00			
Medewerker welzijn	1,00			
Beleidsmedewerker oov	1,00	1,00	-0,30	-0,8

Directeur Interne Dienstverlening	1,00	1,00		
Adjunct directeur Interne Dienstverlening	1,00	1,00	0,00	
Medewerker Bestuurssecretariaat	1,53	1,53		
Medewerker Bestuurssecretariaat	0,50	0,56	0,06	
Beleidsmedewerker Personeel & Organisatie	1,00	0,56		
Personeelsconsulent	0,89	1,45		
Medewerker rechtspositie/arbeidsvoorwaarden	0,67	0,67		
Medewerker personeelsbeheer	0,56	0,56	0,13	
Senior financieel medewerker	1,00	1,00		
Financieel beleidsmedewerker	1,00	1,00		
Financieel beleidsmedewerker	1,00	1,00		
Financieel administratief medewerker	2,08	2,15		
Boekhoudkundig medewerker	2,44	2,06	-0,32	
Beleidsmedewerker heffingen	1,00	1,00		
Medewerker vastgoed	1,00	1,00		
Medewerker belastingen	3,28	3,28		
Applicatiebeheer vastgoed	1,00	1,00	0,00	
Senior medewerker facilitaire zaken	1,00	1,00		
Diversen specialist	0,00	1,00		
Medewerker archief	2,00	1,00		
Medewerker post	1,06	1,17		
Ppl.beh. Div	0,50	0,00		
Bode/huismeester	1,50	2,06		
Interieurverzorging	2,25	1,38	-0,70	
Beleidsmedewerker I&A	1,00	1,00		
Systeem/netwerkbeheerder	2,00	2,11		
Medewerker helpdesk	1,00	1,00	0,11	
Juridisch beleidsmedewerker	1,00	1,48		
Juridisch beleidsmedewerker	1,00	1,00		
Juridisch medewerker	1,00	1,00		
Medewerker verzekeringen	0,72	0,56	0,32	-0,39



	2006	2010	mutatie
Subtotaal	91,28	93,87	2,59
Bestuur	3,25	3,25	
Griffie	1,56	1,72	
Totaal	96,09	98,81	

Hieruit blijkt dat de formatie van Gulpen-Witterm gedurende de afgelopen 4 jaar een stijging laat zien van 2,72 fte. Deze stijging is voor een groot deel veroorzaakt door een stijging van de formatie bij de publieksdiensten.

De volgende stijgingen vallen in bovenvermelde tabel het meeste op:

Concerncontrol:

Stijging van 1 fte naar 1,78 fte . Dit betreft overplaatsing van een medewerker Welzijn (afdeling Beleid en Projecten) naar concerncontrol. Betreffende medewerker is tot 1 maart 2011 daar actief voor ondersteuning, interne controle en rechtmatigheid.

Afdeling Publieksdiensten: Burgerzaken/publieksbalie:

Stijging met 1 fte. Deze stijging hangt samen met de stijging van de behoefte aan applicatiebeheer van de op de publieksdienst van toepassing zijnde applicaties. Daarnaast is de formatie van de publieksbalie uitgebreid, mede in verband met de verruiming van de openstelling.

Afdeling Publieksdiensten: Medewerkers vergunningen:

Onbekend waardoor deze stijging wordt veroorzaakt²⁶.

Afdeling Beleid & Projecten: Ruimtelijke ordening c.a.:

Stijging van 2,5 fte. Een deel daarvan (1,5 fte) wordt veroorzaakt door overheveling van de formatie van Publieksdiensten naar Beleid & Projecten. De overige 1,0 fte betreft de herpositionering van een van de projectleiders onder het taakveld RO.

De commissie deed bij de andere rekenkamergemeenten navraag naar de ontwikkeling van de formatieomvang gedurende de jaren 2006 tot en met 2010. Hieronder volgen de vergelijkende cijfers van de gemeente Beek en Meerssen. Nuth heeft geen gegevens over de formatieontwikkeling aangeleverd.

²⁶ In het kader van ambtelijk hoor en wederhoor wordt hierover gemeld: "waarschijnlijk doordat een medewerker strafontslag heeft gekregen maar deze zaak nog onder de rechter is."


Tabel 11: *Formatieontwikkeling Beek en Meerssen (in aantallen fte)*

	Beek	Meerssen
2006	94,90	98,42
2007	94,50	97,06
2008	93,70	99,62
2009	94,00	92,53

De relatief forse daling van de formatie in Meerssen in het jaar 2009 heeft voor een deel te maken met de verzelfstandiging van de brandweer met ingang van 1 januari 2009, waardoor 4,0 fte van de loonlijst konden worden geschrapt.

Vastgesteld kan worden dat de formatie van Beek en Meerssen in 4 jaar tijd (licht) is gedaald, terwijl die van Gulpen-Wittem licht is gestegen. Het hieruit trekken van conclusies acht de commissie echter niet opportuun gezien het geringe aantal waarnemingen.

Om er voor te kunnen zorgen dat vergelijking van de formatie van Gulpen-Wittem kan plaatsvinden met die van andere gemeenten c.q. met landelijke gemiddelden is bovengenoemde organisatiestructuur losgelaten en wordt in het vervolg van dit rapport gebruik gemaakt van een clusterindeling.





8. Vergelijking met andere gemeenten en landelijke cijfers

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden verschillende vergelijkingen gemaakt tussen de gegevens van gemeente Gulpen-Wittem enerzijds en landelijke gegevens c.q. gegevens van drie andere “rekenkamergemeenten” (Beek, Nuth en Meerssen) anderzijds. Allereerst wordt Gulpen-Wittem vergeleken met (landelijke) informatie die de commissie destilleerde uit een rapport van Berenschot. Vervolgens wordt ingegaan op de totale formatie van de samenwerkingsgemeenten (Vaals, Valkenburg en Gulpen-Wittem) en het aandeel van Gulpen-Wittem daarin. Daarna wordt Gulpen-Wittem vergeleken met de gemeenten Beek, Meerssen en Nuth, voor wat betreft formatie, gemiddelde loonsom per fte, ziekteverzuim, variabele bruto- en nettovergoedingen en inhuur. Tot slot worden landelijke cijfers met betrekking tot inhuuruitgaven getoond.

8.2 Gegevens Bureau Berenschot; landelijke gemiddelden

In Nederland is het vooral bureau Berenschot dat veel vergelijkend onderzoek doet naar de omvang van het ambtelijk apparaat van gemeenten. De commissie heeft via internet gezocht naar zo recent mogelijke rapporten ter zake. Dit betrof het onderzoek naar de formatie van gemeente Abcoude (8.680 inwoners) gedateerd juni 2005. Hoewel voor een kleine gemeente geschreven en ook enigszins gedateerd acht de commissie het opportuun op een aantal issues c.q. bevindingen in dit rapport in te gaan. In het rapport van Abcoude zijn immers ook gemiddelden opgenomen van gemeenten in de grootteklassen < 15.000 en 15.000-30.000 inwoners.

Bruto ambtelijk apparaat

Berenschot maakt onderscheid tussen “bruto ambtelijk apparaat” en “netto ambtelijk apparaat.” Het bruto ambtelijk apparaat is het totale ambtelijke apparaat van de gemeente. Het netto ambtelijk apparaat is het bruto ambtelijk apparaat “gecorrigeerd” voor taken die de gemeente kan verzelfstandigen, kan uitbesteden of via een gemeenschappelijke regeling kan laten uitvoeren. Gezien het feit dat niet geheel duidelijk is welke taken dit zijn, gaat de commissie niet verder op de netto formatie in.

Bij gemeenten kleiner dan 15.000 inwoners bedraagt het gemiddelde²⁷ aantal bruto fte per 1.000 inwoners 6,8. Bij gemeenten tussen de 15.000 en 30.00 inwoners²⁸ is dit 6,9. Als wordt uitgegaan van de bruto formatie ad 6,8 fte per 1.000 inwoners, dan blijkt dat Gulpen-Wittem hiermee in de pas loopt. Immers: een gemeente van 15.000 zou dan ongeveer 102,0 fte aan vaste formatie mogen hebben.

Staf en ondersteuning

Het percentage staf en ondersteuning (exclusief belastingen) bedraagt bij de gemeenten kleiner dan 15.000 inwoners 31,8% ten opzichte van de totale formatie. Bij gemeenten tussen de 15.000 en 30.000 inwoners bedraagt dit percentage 31,3%. In Gulpen-Wittem bedraagt het aantal fte indirect (begroting 2010) 33,24 tegenover een totale formatie (inclusief bestuur van 98,81. Dit is 33,6%.

²⁷ 11 waarnemingen.

²⁸ 18 waarnemingen.



Het ziekteverzuim (zonder rekening te houden met zwangerschapsverlof) bedraagt bij gemeenten kleiner dan 15.000 inwoners 5,1. Bij de gemeenten tussen de 15.000 en 30.000 inwoners is dit 5,5%. In Gulpen-Wittem bedroegen de ziektepercentages (excl. zwangerschapsverlof) in de jaren 2006 tot en met 2009 respectievelijk 5,9%, 3,8%, 6,0% en 7,6%.

Berenschot beschikt ook over gemiddelde cijfers van gemeenten in alle grootteklassen²⁹ met betrekking tot de formatie (als percentage van de totale formatie) voor staf en ondersteuning. Deze cijfers zien er als volgt uit:

Tabel 12: *Landelijke gemiddelden formatie staf en ondersteuning 2005 (in percentages)*

	Als % van totale formatie	Gulpen-Wittem
Personeel en organisatie	3,0	3,3
I&A	3,1	3,8
Financiën en control	7,5	9,4
Juridische zaken	1,4	4,3
Bestuurszaken en ondersteuning	2,4	0,0
Communicatie	1,7	1,5
Facilitaire dienst (inclusief DIV)	8,8	8,7
Secretariaten	1,9	2,6
Totale staf en ondersteuning	29,8	33,6

Uit deze tabel blijkt dat Gulpen-Wittem voor wat betreft het indirect personeel relatief hoog scoort. Dit geldt vooral voor het taakgebied financiën en control. Voor wat betreft de formatie inzake personeel en organisatie en I&A dient te worden vermeld dat bij beide clusters sprake is van inzet ten behoeve van Pentasz. Bij beide clusters moet 1,0 fte worden gecorrigeerd.

Voor wat betreft de formatie van juridische zaken dient opgemerkt te worden dat in Gulpen-Wittem, in tegenstelling tot veel andere gemeenten, de formatie van *alle* juridische medewerkers is geconcentreerd in de staf c.q. bij Interne Dienstverlening. Bij andere gemeenten is een deel van de juridische expertise gepositioneerd binnen de vakafdelingen (met name RO en welzijn).

8.3 Landelijke cijfers volgens IFLO

De Inspectie Financiën Lokale en Provinciale Overheden (IFLO) van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties deed in 2006 onderzoek naar de omvang van de personeelsformatie bij 454 gemeenten. Dit gebeurde op basis van door deze gemeenten bij het CBS aangeleverde cijfers. Ook de gegevens van Gulpen-Wittem werden in dit onderzoek meegenomen. In dit onderzoek werd gemeente Gulpen-Wittem gekenmerkt als een gemeente met een redelijke sociale structuur en geen centrumfunctie.

²⁹ 51 waarnemingen



In totaal waren er in 2006 144 gemeenten te onderkennen met een populatie van 10.000 tot 20.000 inwoners. Het gemiddeld aantal ambtenaren per 1.000 inwoners bedroeg 6,8 met een standaarddeviatie van 0,9. Dit houdt in dat een gemeente met een omvang van die van Gulpen-Wittem ongeveer 102 fte aan vast personeel kende in 2006.

In totaal werden 75 gemeenten onderkend met een redelijke sociale structuur en zonder centrumfunctie. Ook bij deze gemeenten bedroeg het aantal fte gemiddeld genomen 6,8 fte per 1.000 inwoners.

8.4 Vergelijking formatie

In onderstaande tabel is de formatie weergegeven per cluster, per afzonderlijke gemeente:

Tabel 13: *Formatie per cluster (aantallen in fte)*

	Beek ³⁰	GuWi	Meerssen	Nuth	Gemiddeld ³¹	Afwijking	Afw. absol
Bestuur	4,00	3,25	3,40	3,25	3,55	-9%	-0,31
Griffier	1,00	1,72	2,00	1,83	1,61	7%	0,11
Gemeentesecretaris	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0%	0,00
Leidinggevend	7,80	6,00	4,00	6,00	5,93	1%	0,07
Projectleiders	0,00	2,00	1,00	2,00	1,00	100%	1,00
Bestuur etc.	13,80	13,97	11,40	14,08	13,09	7%	0,87
Burgerzaken (excl. babsen)	8,30	5,31	5,70	4,14	6,05	-12%	-0,74
Marktmeester	0,00	0,00	0,00	0,17	0,06	0%	-0,06
Receptie/KCC	0,00	1,67	1,60	1,09	0,90	86%	0,77
Groen en grijs buitendienst	0,00	11,60	3,70	6,11	3,27	255%	8,33
Groen en grijs binnendienst	5,00	5,17	4,80	7,60	5,80	-11%	-0,63
Geo/VG/BAG/landmeting	1,60	1,58	2,00	2,00	1,87	-15%	-0,29
Handhaving en controle	1,00	3,83	5,89	1,00	2,63	46%	1,20
Maatschappelijke zaken	3,50	3,14	7,01	5,00	5,17	-39%	-2,03
Gezondheidszorg	0,00	0,50	0,00	0,00	0,00	0%	0,50
Sociale zaken	8,53	0,20	0,00	0,00	2,84	-93%	-2,64
Wmo	2,50	0,44	4,10	1,80	2,80	-84%	-2,36
Rampen/OOV	0,50	0,70	1,00	0,00	0,50	40%	0,20
Milieu	0,00	0,50	1,00	0,00	0,33	50%	0,17
Monumenten	0,05	1,00	0,00	0,00	0,02	5900%	0,98

³⁰ Gemeente Beek heeft in het kader van hoor en wederhoor gereageerd op het conceptrapport. Deze reactie luidde als volgt: "Beek heeft 3 x 0,6 fte wethouders en 1 full time Burgemeester. Verder hebben we weliswaar 8 leidinggevenden met een formatieomvang van 7,8 fte echter 50% hiervan wordt besteed aan meewerken. We hebben 0,1 fte marktmeester waardoor de formatie van facilitaire zaken met 0,1 fte moet worden verminderd. Bij facilitaire zaken is in de formatie ook de werkzaamheden van inkoop meegeteld. Die formatie van inkoop in Beek is 1,3 fte. De Wmo formatie in Beek is 3 fte. Het bestuurssecretariaat heeft een omvang van 2,1 fte". Gezien de geringe invloed van deze opmerkingen op het beeld dat middels dit rapport wordt geschetst zijn bovenstaande cijfers niet meer aangepast.

³¹ Gemiddelde van de gemeente Meerssen, Nuth en Beek (dus excl. Gulpen-Wittem).



	Beek	GuWi	Meerssen	Nuth	Gemiddeld	Afwijking	Afw. absol
ROVE ³² etc	6,63	3,10	4,00	12,78	7,80	-60%	-4,70
Vergunningen	6,00	7,06	7,80	0,72	4,84	46%	2,22
Toerisme	0,00	1,10	0,00	0,00	0,00	0%	1,10
WOZ, belastingen	3,50	4,70	1,60	2,53	2,54	85%	2,16
Sub-totaal direct personeel	47,11	51,60	50,20	44,94	47,42	9%	4,18
Automatisering (I&A)	3,50	3,75	3,00	3,00	3,17	18%	0,58
Communicatie/PR/Voorlichting	1,60	1,44	2,00	1,00	1,53	-6%	-0,09
Facilitaire zaken	5,80	5,45	5,00	3,00	4,60	18%	0,85
Post en archief (DIV)	3,92	3,17	6,10	3,16	4,39	-28%	-1,22
Financiën	7,00	7,53	7,40	5,43	6,61	14%	0,92
Concerncontrol	0,00	1,78	0,00	0,00	0,00	0%	1,78
Juridische zaken/bestuurszaken	1,00	4,22	2,33	3,06	2,13	98%	2,09
Bestuurlijke samenwerking	0,00	0,10	0,00	0,00	0,00	0%	0,10
P&O (beleid/beheer/admin)	2,40	3,22	3,50	2,05	2,65	22%	0,57
(Bestuurs-) secretariaat	2,20	2,58	4,08	1,40	2,56	1%	0,02
Sub-totaal indirect personeel	27,42	33,24	33,41	22,10	27,64	20%	5,60
Totaal	88,33	98,81	95,01	81,12	88,15	12%	10,65

Bij deze tabel dient opgemerkt te worden dat de grenzen tussen de verschillende clusters niet scherp te trekken zijn en dat er sprake kan zijn van definitieverschillen tussen de gemeenten. Dit geldt met name bij “aanpalende” beleidsterreinen c.q. activiteiten.

Bijvoorbeeld: belastingen enerzijds en financiën anderzijds. Invordering van belastingen kan geclusterd worden onder belastingen of onder financiën. Ook taakvelden als ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economie, toerisme en grondzaken zijn dermate met elkaar verstrengeld dat uiteenrafeling in de verschillende clusters geen eenvoudige opgave is. Gemeente Nuth heeft deze uiteenrafeling niet aangeleverd. Vrijwel de hele formatie van deze taakvelden is bij deze gemeente aan het cluster ROVE toegerekend. Het verdient dan ook aanbeveling bij het trekken van conclusies bij de verschillende clusters (voor zover dit al mogelijk is) ook de formatie van aanpalende clusters/taakvelden in gedachten mee te nemen.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat Gulpen-Wittem een formatie heeft die ongeveer 11 fte hoger is dan het gemiddelde van de andere drie rekenkamergemeenten. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat de clusters Wmo, Sociale zaken en buitendienst niet met elkaar te vergelijken zijn. Zo voert gemeente Beek het taakveld sociale zaken nog geheel zelf uit, terwijl de andere gemeenten deze taak volledig hebben uitbesteed. Daarnaast voert gemeente Gulpen-Wittem het taakveld Wmo vrijwel niet zelf uit en beschikt Gulpen-Wittem over een relatief omvangrijke buitendienst. Na “normalisatie” voor deze drie taakvelden ontstaat het volgende beeld:

³² Ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en economie.



Tabel 14: Genormaliseerde formatie (aantallen in fte)

	Beek	GuWi	Meerssen	Nuth	Gemiddeld ³³
Direct personeel	47,11	51,60	50,20	44,94	47,42
Correctie sociale zaken	8,53	0,20	0,00	0,00	2,84
Correctie buitendienst	0,00	11,60	3,70	6,11	3,27
Correctie Wmo	2,50	0,44	4,10	1,80	2,80
Direct genormaliseerd	36,08	39,36	42,40	37,03	38,50
Indirect	27,42	33,24	33,41	22,10	27,64
Totaal genormaliseerd	63,50	72,60	75,81	59,13	66,15
Per 1000 inwoners	3,85	4,84	3,89	3,48	3,74
Algemene uitkering B 2010 (in miljoenen)	13,719	13,416	16,634	13,279	14,544
Fte per miljoen au	6,40	7,40	5,70	6,10	6,10
Fte direct gecorrigeerd per au	2,60	2,90	2,50	2,80	2,60

Uit deze tabel blijkt dat, na normalisatie, gemeente Gulpen-Wittem:

- Per 1000 inwoners een hogere formatie kent dan de andere drie rekenkamergemeenten
- Deze hogere formatie met name veroorzaakt wordt door het indirecte personeel
- Dat de directe formatie gerelateerd aan de algemene uitkering³⁴ (volgens de primitieve begroting 2010) bij iedere gemeente ongeveer gelijk is.

Gezien vanuit het perspectief van Gulpen-Wittem vallen de volgende afwijkingen (ten opzichte van het gemiddelde) op:

Bestuur etc.

Gemeente Gulpen-Wittem scoort hier 0,87 fte hoger. De oorzaak hiervan is vooral gelegen in de projectleiders.

Direct personeel³⁵

Het direct personeel is, genormaliseerd, in Gulpen-Wittem vrijwel gelijk aan het gemiddelde van de andere drie gemeenten. Deze gemeenten zijn overigens alle drie, qua inwoneraantal, groter dan Gulpen-Wittem.

Over de clusters die binnen het direct personeel vallen moet het volgende worden opgemerkt:

- Maatschappelijke zaken: afwijking ten opzichte van gemiddelde circa 2,0 fte lager;
- Belastingen/WOZ etc: afwijking ten opzichte van gemiddelde circa 2,0 fte hoger;

³³ Dit betreft het gemiddelde van de drie vergelijkingsgemeenten, dus exclusief Gulpen-Wittem zelf.

³⁴ De rekenkamer gebruikt deze variabele omdat hierin niet alleen het aantal inwoners, maar ook andere sociale en fysieke indicatoren van de gemeenten zijn verdisconteerd.

³⁵ Onder direct personeel wordt verstaan het personeel dat belast is met het formuleren en uitvoeren van beleid m.b.t. de primaire taken van de gemeente. Met indirect personeel wordt bedoeld het personeel dat belast is met bedrijfsvoeringstaken, het "secundaire" proces.



- ROVE, monumenten, milieu etc.: omdat detailinformatie van gemeente Nuth per afzonderlijk cluster ontbreekt kan alleen vergelijking op een verzameling van clusters plaatsvinden. Het betreft hier de (redelijk aan elkaar verwante) clusters Milieu, Monumenten, ROVE, vergunningen en toerisme. In totaal blijkt bij deze clusters dat Gulpen-Witterm qua formatie in het geheel niet afwijkt van de andere drie gemeenten.

Indirect personeel

Hier zijn tussen Gulpen-Witterm en de andere drie gemeenten de grootste verschillen waar te nemen. In totaliteit is sprake van een verschil van 5,6 fte Dit verschil wordt vooral veroorzaakt door (in fte):

Tabel 15: *Verschillen indirect personeel (in fte)*

	Gulpen-witterm	T.o.v. andere drie gemeenten
I&A	0,58	Hoger
Faciliteitem	0,85	Hoger
Post en archief	1,22	Lager
Financiën	0,92	Hoger
Control	1,78	Hoger
Juridische zaken	2,09	Hoger
P&O	0,57	Hoger

Over P&O en I&A is reeds eerder opgemerkt dat een deel van de formatie (2 fte) actief is voor Pentasz en ook door Pentasz wordt vergoed. Ook over de hogere formatie bij het cluster juridische zaken is hiervoor het een en ander opgemerkt.

De grens tussen facilitaire zaken enerzijds en post en archief anderzijds is bij veel gemeenten niet strak te trekken. Beiden kunnen daarom beter gecombineerd worden beschouwd. In dat geval scoort Gulpen-Witterm qua formatie niet veel hoger dan de andere gemeenten (0,37 fte).

Resteren de clusters Financien en Control. In totaal scoort Gulpen-Witterm op deze clusters 2,7 fte hoger. Deze hogere score wordt niet gecompenseerd door een lagere score bij het aanpalende cluster WOZ, belastingen, invordering etc.

8.5 Formatie van de samenwerkende gemeenten

Helaas beschikt de commissie niet over formatiegegevens van de gemeenten Vaals en Valkenburg. De commissie beschikt echter wel over de formatiegegevens van een aantal clusters van het *totaal* van de gemeenten Gulpen-Witterm, Vaals en Valkenburg.

In het rapport “Sterker Samen” dd. 6 januari 2010 worden gegevens verstrekt van de totale formatie van de drie gemeenten bij de taakvelden behorend tot “domein 3.” Deze cijfers zien er als volgt uit (eerste kolom):


Tabel 16: *Formatie taakvelden domein 3 (in fte)*

	Totale formatie	Formatie GuWi	Procentueel
Personeelszaken	9,00	3,22	36
ICT&Automatisering	10,80	3,75	35
GEO/Vastgoed	3,00	1,58	53
DIV	9,00	3,17	35
Inkoop/faciliteiten	12,70	5,45	43
Belastingen/WOZ	10,60	4,70	44
Juridische zaken	11,50	4,22	37

De totale populatie van de drie samenwerkende gemeenten bedraagt circa 41.500 inwoners. Het aandeel van Gulpen-Wittem daarin bedraagt 35%. Hiervan uitgaande is met name de formatie inzake GEO/Vastgoed, Inkoop/faciliteiten en Belastingen/WOZ relatief hoog. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de commissie niet op de hoogte is van de (structurele) inhuur die de andere twee gemeenten bij genoemde taakvelden toepassen. Ook is de concrete taakinhoud van de betrokken formatie niet bij alle drie gemeenten expliciet onderzocht. Hierdoor is het niet verstandig om harde conclusies te trekken over de vraag of de formatie van Gulpen-Wittem *te hoog* is. Hiervoor is een meer diepgaand onderzoek noodzakelijk.

8.6 Vergelijking loonsom en loongebouw

Op basis van de aan de commissie aangeleverde cijfers is het mogelijk om de loonsom per begrote fte bij de verschillende gemeenten te berekenen. De loonsom (exclusief raadsleden en exclusief collegeleden) bedraagt volgens de begroting 2010 van de vier gemeenten:

Tabel 17: *Vergelijking loosom (in euro)*

Gemeente	Loonsom	Fte ³⁶	Loonsom per fte
Beek	5.593.800	88,98	62.865
Gulpen-Wittem	5.512.828	95,56	57.689
Meerssen	5.227.120	91,76	56.965
Nuth	4.375.500	77,57	56.407

Uit deze tabel blijkt dat gemeente Beek erg hoog scoort. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat in Beek een buitendienst geheel ontbreekt. De loonkosten van buitendienstmedewerkers drukken de gemiddelde loonkosten omlaag. In Gulpen-Wittem, Meerssen en Nuth is wel nog formatie van de buitendienst van 11,6 fte resp. 3,7 fte en 6,11 fte. Zou in Beek, net als in Gulpen-Wittem, sprake zijn van een buitendienst met 11,6 fte dan zou de loonsom per fte circa 57.250 euro hebben bedragen.

³⁶ Ontleend aan de staat van salarissen en sociale lasten tbv de begroting 2010. De hierin vermelde formatie wijkt af van de formatie zoals vermeld in tabel 13.



De reden waarom Gulpen-Witterm qua gemiddelde loonsom per fte hoger scoort dan de gemeenten Meerssen en Nuth kan te maken hebben met het feit dat Gulpen-Witterm, vergeleken met de andere gemeenten, meer leidinggevend kent die ook nog relatief hoog (schaal 14 voor de projectleiders) ingeschaald zijn. Het aantal leidinggevend (inclusief gemeentesecretaris en projectleiders) bedraagt in Gulpen-Witterm 9,0 fte tegenover, gemiddeld, 8,0 bij de andere gemeenten.

Om eventuele verschillen tussen de loongebouwen van de vier gemeenten op te sporen deed de commissie navraag naar de inschaling van medewerkers waarover iedere gemeente normaliter beschikt, te weten:

Tabel 18: *Inschaling functies*

Functie	Beek	Gulpen-Witterm	Meerssen	Nuth
Gemeentesecretaris	14	14	14	14
Directeur/afdelingshoofd	12	14 ³⁷ /13	13	12
Projectmanager		14 ³⁸	12	11
Beleidsmedewerker welzijn	11	10	11	10
Medewerker vergunningverlening	9	9	10	8 tot 10
Medewerker OOV	10	10a	10	10
Syteem/netwerkbeheerder	9	10 ³⁹	9	8
Medewerker Bestuurssecretariaat		8	8	7
Medewerker post	8	7	6	6 tot 8

De projectmanagers in Gulpen-Witterm zijn twee ex-afdelingshoofden die bij de laatste herstructurering van eind 2005 een plek kregen in de nieuwe organisatie. De inschaling van deze projectmanagers is een erfenis uit het verleden. De projectmanagers verdienen thans het salaris dat zij als voormalig afdelingshoofd hadden, te weten schaal 14, als uitloopschaal van schaal 13.

De hogere inschaling hangt onder meer ook samen met het feit dat in Gulpen-Witterm met uitloopschalen wordt gewerkt. Daarnaast is de huidige gemeente Gulpen-Witterm een fusiegemeente. Naast de gemeentelijke herindeling in 1981 zijn in 1999 de voormalige gemeenten Gulpen en Witterm samengevoegd. In 2005 heeft binnen de gemeente bovendien een herstructurering plaatsgevonden. Deze (combinatie van) factoren veroorzaken een opwaartse druk op de gemiddelde loonsom omdat schaalniveaus bij herplaatsing in een andere functie worden gehandhaafd.

8.7 Vergelijking overige bruto- en nettovergoedingen

Naast de brutolonen (en daaraan gerelateerd het vakantiegeld en de eindejaarsuitkering) kent iedere gemeente nog een aantal andere bruto- en netto-componenten⁴⁰ die hieronder voor alle vier gemeenten naast elkaar zijn gelegd. De cijfers van de vier gemeenten hebben betrekking op de gemiddelde uitgaven over de jaren 2006 tot en met 2009.

³⁷ Uitloopschaal.

³⁸ Uitloopschaal.

³⁹ Uitloopschaal.

⁴⁰ voor wat onder bruto- en nettovergoedingen wordt verstaan zie bijlage 4.


Tabel 19: *Bruto en netto vergoedingen (bedragen in euro)*

	Beek	Gulpen-Wittem	Meerssen	Nuth
Bruto vergoedingen ⁴¹	193.758	121.046	227.589	189.757
Netto vergoedingen	88.610	101.089	78.260	101.280
Totaal	282.368	222.135	305.849	291.037
Aantal fte (begroting 2010) ⁴²	84,33	95,56	91,61	77,57
Vergoeding per fte	3.348	2.324	3.338	3.751

Uit deze tabel blijkt dat gemeente Gulpen-Wittem vergeleken met de andere gemeenten relatief laag scoort. De commissie heeft niet verder onderzocht wat hiervan de achterliggende oorzaken zijn.

In onderstaande tabel is aangegeven hoeveel euro gemiddeld (per jaar, in de periode 2006 tot en met 2009) omgaat met betrekking tot overwerk en verkoop verlofdagen.

Tabel 20: *Overwerk en verkoop verlofdagen (bedragen in euro)*

	Gulpen-Wittem	Meerssen	Nuth
Overwerk/verkoop verlof	45.223	61.063	34.633
Bedrag per fte	536	639	446

Conclusie: Gulpen-Wittem scoort ongeveer gemiddeld. In paragraaf 6.3 werd al vastgesteld dat de uitgaven die in Gulpen-Wittem plaatsvinden ongeveer gelijk zijn aan 1 fte.

8.8 Ziektepercentages

Volgens Berenschot bedraagt het ziekteverzuim (exclusief zwangerschapsverlof) bij gemeenten kleiner dan 15.000 inwoners 5,1%. Bij de gemeenten tussen de 15.000 en 30.000 inwoners is dit 5,5%. Volgens het A&O-fonds bedroeg het gemiddelde ziekteverzuimpercentage⁴³ bij gemeenten tussen de 10.000 en 20.000 inwoners 4,4%. De ziektepercentages van de vier rekenkamergemeenten zien er (in de jaren 2006 tot en met 2009) als volgt uit:

⁴¹ exclusief wachtgeld.

⁴² exclusief college en raad.

⁴³ Onduidelijk is of bedoeld wordt inclusief of exclusief zwangerschapsverlof.



Tabel 21: *Ziekte en zwangerschapsverlof (in procenten)*

	2006	2007	2008	2009	Gemiddeld
Beek	4,7	5,3	4,8	4,4	4,8
Gulpen-Wittern	6,4	5,8	7,2	8,0	6,8
Meerssen	4,0	4,6	4,8	2,8	4,1
Nuth	4,7	4,0			4,3

Uit deze tabel blijkt dat gemeente Gulpen-Wittern, stelselmatig, ieder jaar hoger scoort dan de andere drie gemeenten. Navraag bij de afdelingsdirecteuren leverde op dat de relatief hoge ziektepercentages veroorzaakt zijn door enkele langdurige ziektegevallen en door het feit dat in Gulpen-Wittern sprake is van een relatief oud personeelsbestand. Het relatief hoge ziektepercentage hangt samen met de uitgaven inzake inhuur van personeel. Hoe hoger dit percentage, met name voor wat betreft langdurig zieken, hoe meer inhuur van personeel noodzakelijk is. Bij de casestudies inzake inhuur zal blijken dat een substantieel deel van inhuur wordt veroorzaakt door langdurige ziekte van medewerkers.

Uitgedrukt in fte impliceren de ziektepercentages in de verschillende gemeenten dat gemiddeld genomen het volgende aantal fte in verband met ziekte niet heeft kunnen werken:

Tabel 22: *Afwezigheid ziekte*

	Afwezig i.v.m. ziekte uitgebreid in fte
Beek	4,04
Gulpen-Wittern	6,50
Meerssen	3,75
Nuth	3,33

In de volgende paragraaf zal blijken dat er een correlatie bestaat tussen deze afwezigheid wegens ziekte enerzijds en de inhuuruitgaven van de gemeenten anderzijds.

8.9 Vergelijking inhuuruitgaven 2006 tot en met 2009

In deze paragraaf wordt de inhuur van Gulpen-Wittern vergeleken met de inhuur van de andere drie rekenkamergemeenten. Voor de goede orde: het gaat hier om inhuur van personeel dat tijdelijk deel uitmaakte van de gemeentelijke organisatie. Ter vergelijking van deze inhuuruitgaven van de vier gemeenten dient onderstaande tabel.



Tabel 23: Inhuuruitgaven (bedragen in euro)

	Beek	Gulpen-Witttem	Meerssen	Nuth	Gemiddeld
2006	245.069	274.436	471.516	161.828	292.804
2007	330.455	385.931	306.424	109.098	248.659
2008	580.870	693.963	324.958	218.515	374.781
2009	226.396	906.433	328.654	331.671	295.574
totaal	1.382.790	2.260.763	1.431.552	821.112	1.211.818
per jaar	345.698	565.191	357.888	205.278	302.955
aantal inwoners	16.500	15.000	19.500	17.000	17.667
per inwoner	21	38	18	12	17

Uit de tabel blijkt dat Gulpen-Witttem vergeleken met de andere drie gemeenten relatief hoog scoort. Dit is ook het geval als de inhuuruitgaven in verband met de extra uitgaven in verband met RO worden gecorrigeerd. Deze bedroegen, aldus paragraaf 6.4 430.768 euro. Na deze “correctie” kunnen de volgende cijfers worden getoond:

Tabel 24: Samenhang ziekte en inhuur

	Inhuur per inwoner	Afwezig i.v.m. ziekte (in fte)
Gulpen-Witttem	31	6,50
Beek	21	4,04
Meerssen	18	3,75
Nuth	12	3,33

Hoewel het aantal waarnemingen gering is, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat er sprake is van een zekere samenhang tussen ziekte enerzijds en inhuur anderzijds. Hiermee is echter niet gezegd dat ziekte de enige verklarende factor is voor inhuur. Ook frictie, dat wil zeggen het langdurig niet ingevuld krijgen van vacatures, speelt hierbij een grote rol.

Indien de inhuuruitgaven worden geconfronteerd met de begrote personeelsformatie 2010 kunnen de volgende cijfers worden getoond:



Tabel 25: Inhuur en begrote personeelsformatie (bedragen in euro)

	Inhuur	Fte	Inhuur per fte
Gulpen-Witterm ⁴⁴	457.498	95,56	4.787
Beek	345.698	84,33	4.099
Meerssen	357.888	91,61	3.906
Nuth	205.278	77,57	2.646

Ook hier blijkt dat Gulpen-Witterm relatief hoog scoort.

De commissie merkt nadrukkelijk op dat een vergelijking van inhuuruitgaven zeer voorzichtig moet worden geïnterpreteerd. Een “goede” vergelijking is eigenlijk pas mogelijk indien vast personeel, inhuur van personeel en uitbesteding integraal worden onderzocht. Maar ook in dat geval dient rekening te worden gehouden met de casuïstiek van de verschillende gemeenten (ambitie, bestuurskracht, dienstverlening, hoeveelheid projecten, visie op regie versus uitvoering etc.).

Thans is een landelijke discussie gaande met betrekking tot de vraag of aan de inhuur van personeel door gemeenten wellicht een maximum moet worden gesteld⁴⁵. Op 12 juni 2009 maakte de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw G. ter Horst, naar aanleiding van een op die dag genomen kabinetsbesluit, bekend dat ministeries voortaan nog maar 13% van hun personeelsbudget mogen gebruiken om externe adviseurs en uitzendkrachten in te huren. Bewindslieden die nu meer dan die 13 procent aan personeel inhuren, moeten zich daarvoor verantwoorden in de Tweede Kamer. “Het is 13 procent of uitleggen waarom je meer uitgeeft”, aldus Ter Horst, die zei gelukkig te zijn met het besluit. De “norm” van 13 procent is overigens gebaseerd op het gemiddelde percentage dat de departementen in 2007 uitgaven aan advies. Deze “norm” van 13% wordt thans ook bij de lokale overheid genoemd, maar nog niet toegepast.

Als bovengenoemde “norm” zou worden geconfronteerd met de praktijk in Gulpen-Witterm dan blijkt dat deze norm alleen in 2009 overschreden wordt. Gemiddeld genomen bedragen de inhuuruitgaven van Gulpen-Witterm 565.000 euro. Dit is ongeveer 9% van de begrote loonsom 2010. Echter: daar moet/kan dan de inhuur zoals becijferd in paragraaf 5.2.3 bij worden opgeteld. Deze bedroeg 466.000 euro. Dit is gelijk aan ongeveer 7% van de loonsom. Hiermee wordt de “norm” al overschreden.

Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat het niet geheel duidelijk is wat Ter Horst onder extern advies en uitzendkrachten verstaat.

8.10 Vergelijking inhuur met andere landelijke cijfers

Dit “probleem” doet zich ook voor als gemeenten onderling met elkaar worden vergeleken c.q. indien gebruik wordt gemaakt van andere onderzoeken. Bijvoorbeeld het rapport “Kennis van inhuur; onderzoek naar externe inhuur en kennisborging” van de gemeente Soest, dd. 6 juli 2009. In dit rapport zijn de inhuurcijfers van een aantal kleine en middelgrote Nederlandse gemeenten opgenomen, te weten:

⁴⁴ Na correctie RO-uitgaven ad 430.000 euro.

⁴⁵ Bron: www.inoverheid.nl.


Tabel 26: *Vergelijking inhuur met landelijke cijfers*

	Inwoners	Jaar	Inhuur uitgaven per inwoner
Gennep	17.000	2006	88
Papendrecht	32.000	2004	81
De Bilt	42.000	2006	83
Soest	45.000	2006	31
Soest	45.000	2007	33
Zeist	60.000	2006	118
Vlaardingen	74.000	2004	61
Schiedam	75.000	2004	69
Alkmaar	94.000	2005	91

Onduidelijk is wat hier onder externe inhuur is verstaan en of de door Soest gehanteerde definitie van inhuur ook is toegepast bij de andere gemeenten. Bij gemeente Gennep gaat het om de volgende soorten inhuur:

Tabel 27: *Inhuur gemeente Gennep (bedragen in euro)*

	2004	2005	2006
Specialistische kennis	1.425.000	620.000	525.000
Interim-management	149.000	99.000	239.000
Projectmanagement	102.000	187.000	19.000
Onderzoek en advies	39.000	166.000	207.000
Tijdelijke krachten	152.000	247.000	478.000
Totaal	1.867.000	1.319.000	1.468.000
Per inwoner	109	77	88

Ook het rekenkamerrapport van gemeente Heeze-Leende (april 2009) geeft inzage in de inhuurcijfers van een aantal gemeenten. Het betreft hier Heeze-Leende (15.000 inw.), Asten (16.500 inw.), Someren (18.500 inw.) en Deurne (31.000 inw.). De volgende cijfers kunnen over deze gemeenten worden geproduceerd:

Tabel 28: *Inhuur derden in Asten, Someren, Deurne (bedragen in euro)*

	2005	2006	Gemiddeld	Per inwoner
Asten	1.620.000	1.498.000	1.560.000	97
Deurne	1.715.000	2.239.000	2.000.000	111
Someren	198.000	930.000	560.000	31



Tabel 29: *Inhuur tijdelijk personeel Heeze-Leende (bedragen in euro)*

Jaar	Bedrag	Per inwoner
2003	669.675	44
2004	608.000	40
2005	567.000	37
2006	1.015.000	74
2007	822.000	48
2008	1.374.685	91
Gemiddeld	1.011.470	67

Van gemeente Heeze-Leende is bekend dat het hier alleen gaat om inhuur van tijdelijk personeel (categorie 3.0).



9. Casestudies

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de commissie in op de “dossiers” die zijn geselecteerd om vast te stellen hoe het met het proces van inhuur in de praktijk gesteld is. Uitgangspunten bij de selectie van deze dossiers waren:

- inhuur/uitbesteding in de jaren 2006 tot en met 2009
- het financieel belang
- de spreiding over de verschillende afdelingen
- de actualiteit: de minste uit 2006 en de meeste uit 2009
- dossiers die door de raad in het gesprek met de commissie op 25 februari 2010 zijn genoemd

Dit heeft geleid tot de selectie van 22 dossiers. De beschrijving en beoordeling van de dossiers is opgenomen in bijlage 2 bij dit rapport. Omwille van de privacy zijn de namen van de ingehuurd medewerkers in deze bijlage niet opgenomen. De namen van de ingehuurd medewerkers zijn bij de commissie uiteraard bekend.

De volgende dossiers zijn in het kader van het onderzoek aan een nadere analyse onderworpen:

Afdeling Beleid en Projecten

1. Bremen Bouwadviseurs B.V. gebouwenbeheer
2. Bureau Van Ekert B.V., bestemmingsplan Buitengebied
3. ZKA Consultants & Planners, toeristische visie
4. Bureau Ruimte in advies, ondersteuning Ruimtelijke Ordening
5. Lybrae Consultants, ondersteuning Ruimtelijke Ordening
6. Bureau Maandag, advisering Ruimtelijke Ordening
7. Telengy VROM, procesbegeleider ICT en Ruimtelijke Ordening
8. Wmo kantoor, backoffice Wmo
9. Seni Cura, frontoffice Wmo
10. XOPP / BMC, ondersteuning Welzijn

Afdeling Publieksdiensten

11. TMOP, evaluatie en vernieuwing welstandsbeleid
12. Yacht, ondersteuning regulier werk bouw- en woningtoezicht
13. Klatertaal, medewerker communicatie

Afdeling Interne Dienstverlening

14. Doxis Informatiemanagers, bijwerken archief, consolideren verordeningen
15. Open Line Consultancy B.V., systeembeheer/netwerkbeheer/ applicatiebeheer Corsa
16. DA&A Administratie- en Adviesbureau Driessen, P&O-consulent Pentasz
17. Yacht, P&O-consulent Pentasz
18. DA&A Driessen, helpdeskmedewerker I&A
19. XCent, applicatiebeheer en systeembeheer
20. Wessels Global Business Center, invordering, controle en handhaving



21. Boels en Zanders Advocaten, juridische advisering en bijstand

Afdeling Interne Dienstverlening i.s.m. concerncontroller

22. Haute Equipe B.V., risicomanagement en weerstandsvermogen.

Het inhuren van bovengenoemde bureaus ging gepaard met de volgende uitgaven⁴⁶:

Tabel 30: *Ingehuurde bureaus Casestudies*

Dossier	Bureau	Jaar	Bedrag
5	Lybrae	2007	1.836
5	Lybrae	2008	37.562
5	Lybrae	2009	38.362
6	Maandag	2008	26.089
6	Maandag	2009	125.282
4	Ruimte in advies	2008	23.133
4	Ruimte in advies	2009	70.863
10	BMC	2009	38.515
7	Telengy	2008	18.574
7	Telengy	2009	60.320
14	Doxis	2008	35.769
14	Doxis	2009	42.253
16	Driessen	2006	20.837
16	Driessen	2007	12.730
18	Driessen	2008	41.288
15	Open line	2009	71.722
19	Xcent	2008	37.041
19	X-cent	2009	11.831
17	Yacht	2009	49.380
13	Klatertaal	2006	6.712
13	Klatertaal	2008	29.959
13	Klatertaal	2009	51.141
11	TMOP	2007	60.594
11	TMOP	2008	15.666
11	TMOP	2008	29.302
12	Yacht	2009	75.768
Totaal			1.030.693
procentueel			46%

⁴⁶ De in deze tabel opgenomen bedragen kunnen in sommige gevallen afwijken van de bedragen zoals vermeld in bijlage 2 en/of 3. Dit hangt samen met de niet compensabele btw die in de bijlage niet is meegenomen maar in deze tabel wel.



Dossier	Bureau	Jaar	Bedrag
1	Bremen bouwadvies	2009	199.016
2	van Ekert BV	2006	49.135
2	van Ekert BV	2007	25.190
3	ZKA consultants	2008	22.425
3	ZKA consultants	2009	6.000
8	WMO kantoor	2008	84.991
9	Senicura	2007	72.324
9	Senicura	2008	83.359
9	Senicura	2009	82.183
20	Wessels	2006	25.545
20	Wessels	2007	24.997
20	Wessels	2008	31.543
20	Wessels	2009	21.298
21	Boels/Zanders	2009	69.729
22	Haute Equipe	2009	22.955

De dossiers met een totaalbedrag van 1.030.693 euro hebben betrekking op het inhuren van personeel dat tijdelijk deel uitmaakte van de gemeentelijke organisatie. In paragraaf 6.4 werd vastgesteld dat gedurende de gehele onderzoeksperiode (2006 t/m 2009) de hiermee gepaard gaande uitgaven 2.260.763 bedroegen. In dit onderzoek wordt 46% van deze uitgaven aan een analyse onderworpen.

De overige in bovenstaande tabel genoemde uitgaven hebben betrekking op inhuurgevallen waarvan het personeel géén deel uitmaakte van de organisatie.

9.2 Rode draden

In deze paragraaf gaat de commissie in op de rode draden die op basis van de casestudies te trekken zijn. De geanalyseerde casussen zijn als volgt verdeeld over de afdelingen waarbij de reden van de inhuur indicatief is aangegeven.

Tabel 31: *Inhuur afdelingen*

Afdeling	Totaal	Vervanging/uitval	Frictie	Vacature	Advisering	Uitbesteding
Beleid en Projecten	10		1	1	5	3
Publieksdienst	3	2	1			
Interne Dienstverlening	9	3	2	1	2	1



9.2.1 Nut en noodzaak

Een analyse van de casestudies laat zien dat deze zich vooral concentreren op de taken:

- RO (ruimtelijke ordening)
- Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning)
- DIV (documentatie, informatie en voorlichting)
- P&O (personeel en organisatie)
- ICT (informatie- en communicatietechnologie, automatisering)

Bepaalde werkzaamheden zoals de invordering van openstaande belastingenschulden en controle van bepaalde belastingen zijn structureel uitbesteed. Specialistische juridische vraagstukken worden voorgelegd aan één advocatenkantoor dat de gemeente ook bijstaat in juridische procedures. Daarnaast is er inhuur voor specifieke opdrachten zoals het opstellen van de toeristische visie, nota risicomanagement en weerstandvermogen, volkshuisvestingnota en woonvisieplan en digitalisering bestemmingsplannen.

Bijna alle beleidsterreinen hebben een voorgeschiedenis. Wat RO betreft heeft de raad een amendement aangenomen waarin uitbreiding van de formatie voorshands werd geblokkeerd. Gelijktijdig werd 546.000 euro beschikbaar gesteld voor inhuur voor twee jaar.

De uitvoering Wet maatschappelijke ondersteuning is van meet af aan uitbesteed. De frontoffice (indicering) wordt ingevuld door SeniCura, de backoffice (beschikkingen en administratie) is uitbesteed aan Wmo kantoor. De uitbesteding aan SeniCura is aan de raad gemeld.

De archivering heeft sinds het bestaan van de gemeente Gulpen-Wittem achterstanden gekend. In vroegere jaren is inhuur gepleegd voor het verwerken van de archieven van de voormalige fusiegemeenten Gulpen en Wittem (statisch archief). Daarbij kwam het prepareren van de archieven voor de overdracht aan het Historisch Archief in Heerlen. Ook ontstond achterstand bij de dynamische archivering. Nieuwe werkzaamheden die aan de gemeente werden opgedragen werden uitbesteed zoals bijvoorbeeld het consolideren van de verordeningen in het kader van de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR). Voorlichting is in verband met vervanging wegens ziekte gedurende een bepaalde tijd uitbesteed. Bij P&O is sprake van langdurige uitval van personeel. De gemeente vervult de HRM-functie voor Pentasz⁴⁷. Vooral voor deze werkzaamheden was door uitval langdurige inhuur noodzakelijk.

In de ICT-sfeer is ingehuurd vanwege een verhoogd kwetsbaarheidrisico als gevolg van beperkte kwantitatieve en kwalitatieve bezetting. Daarbij kwam de onzekerheid over de gevolgen van de samenwerking op vooral het terrein van de automatisering. Er is een visie voorbereid ten aanzien van de positionering van de servers en de aanschaf van uniforme programmatuur door de samenwerkingspartners. De servers zijn inmiddels uit huis geplaatst.

Ook verwacht de gemeente efficiency voordeel door de samenwerking met Vaals en Valkenburg aan de Geul. Er wordt bij bepaalde functies een afweging gemaakt voor wel of niet structureel invullen. Daarmee probeert men ook de vereiste flexibiliteit voor de samenwerking te behouden. Een ander aspect dat vanuit de ambtelijke organisatie werd genoemd was de strategische visie: de gemeente als regisseur. Ook dit heeft geleid tot inhuur van derden.

⁴⁷ Binnen het taakveld P&O neemt ondersteuning van Pentasz een afzonderlijke positie in vanwege het feit dat Pentasz een andere rechtspositieregeling kent dan de gemeente Gulpen-Wittem.



9.2.2 Rechtmatigheid

De commissie richt zich in haar onderzoek niet primair op de rechtmatigheid van de gepleegde inhuur. Rechtmatigheid is een aspect waar de accountant zich vooral op zou moeten richten. De commissie deed navraag naar de bevindingen van de accountant ter zake en raadpleegde in dit kader de managementletter inzake de tussentijdse controle boekjaar 2009 van 10 februari 2010. In deze managementletter is het volgende te lezen:

“..... wordt geconstateerd dat gedurende het boekjaar substantiële kosten worden gemaakt voor inhuur van advies- en ingenieursbureaus (tot november 2009 circa 500.000 euro)⁴⁸. De hieraan ten grondslag liggende opdrachten worden veelal enkelvoudig onderhands verstrekt aan een drietal bureaus. De vraag bij deze opdrachten is of hier sprake is van een veelheid van op zichzelf staande opdrachten of dat er sprake is van enige samenhang tussen de opdrachten die een meervoudige onderhandse aanbesteding noodzakelijk maakt. De afdeling interne controle heeft de aard en gehanteerde methode van opdracht verstrekking voorgelegd aan een extern juridisch adviseur⁴⁹. Op basis van een door hen uitgevoerde analyse van betreffende kosten blijkt dat de gekozen aanbestedingsvorm niet zonder meer is toegestaan. Indien er sprake is van samenhangende of repeterende opdrachten dient de waarde hiervan gecumuleerd te worden teneinde vast te stellen welke aanbestedingsvorm gevolgd dient te worden. Door de binnen uw gemeente gehanteerde methode van opdrachtverstrekking en het gebrek aan inzicht in de aard van de opdrachten bestaat het risico dat het geldende inkoop- en aanbestedingsbeleid niet juist wordt toegepast wat kan leiden tot onrechtmatige uitgaven in enig boekjaar.....”

De commissie stelde bovendien vast dat de inhuur van personeel niet altijd verliep overeenkomstig het aanbestedingsbeleid van de gemeente. Uit de gevoerde gesprekken bleek de commissie dat er geen consensus was en onduidelijkheid bestond binnen het directieteam over het van toepassing zijn van het aanbestedingsbeleid op de inhuur van personeel. Een specifiek voorschrift voor de inhuur van personeel is er niet. De leidinggevendenden wezen op de vaak aanwezige noodzaak te komen tot snelle vervulling van functies bij uitval van medewerkers. Door deze onduidelijkheid was het soms noodzakelijk afwijkingen ten opzichte van het inkoop- en aanbestedingsbeleid achteraf alsnog te laten goedkeuren door de directeur Interne Dienstverlening. Deze was daartoe bevoegd op grond van de mandaatregeling. Soms werden afwijkingen gemeld aan het college.

Inmiddels is nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid in ontwikkeling. Op 26 januari 2010 besloot het college om tot een herziening van het inkoop- en aanbestedingsbeleid te komen in samenwerking met de gemeenten Vaals en Valkenburg. Het gezamenlijk inkoop- en aanbestedingsbeleid is aangemerkt als een van de Quick-wins in domein 3 bij de samenwerking.

9.2.3 Gevolgde procedures

Wat de procesgang betreft kan worden gesteld dat:

- voorafgaand aan de offerteronde in het algemeen een opdrachtformulering plaatsvond waarin het doel van de inhuur was opgenomen evenals het te verwachte eindproduct;
- de financiële randvoorwaarden en het tijdpad werden vastgelegd;

⁴⁸ Kragten, Heggen en Brein.

⁴⁹ Advocatenkantoor Boels en Zanders.



- de dossiervorming niet compleet was. Daardoor konden stukken niet altijd aan de commissie worden overhandigd;⁵⁰
- in het geval dat werd aanbesteed in overeenstemming met het inkoop- en aanbestedingsbeleid het doel van de opdracht en de eisen waaraan moest worden voldaan werden gecommuniceerd;
- in de opdrachtverstrekking veelal werd vastgelegd:
 - welke afdeling als opdrachtnemer functioneerde
 - wie het aanspreekpunt is dan wel wie de aansturing verzorgd
 - de probleemstelling en het doel van de inhuur
 - het verwachte resultaat
 - de (meetbare) eisen waaraan moest worden voldaan
 - de kosten verbonden aan de inhuur
 - het tijdpad;
- niet in alle gevallen de opdrachten schriftelijk werden vastgelegd;
- tussentijds, gedurende de uitvoering van de opdracht, de voortgang van de opdracht en de geleverde kwaliteit werden gemonitord;
- afhankelijk van de soort opdracht evaluatiegesprekken werden gehouden of werd afgegaan op de voortgangsrapportage. Hiervan werden geen stukken overgelegd;
- uitgangspunt was dat de opdrachtgever zijn verantwoordelijk nam voor de controle achteraf of het gewenste resultaat tegen de vooraf gestelde voorwaarden en kwaliteitseisen was gerealiseerd;
- een eindgesprek deel uit maakte van de inhuurprocedure. Dit eindgesprek werd niet in alle gevallen gevoerd. Bovendien werd de inhoud van deze gesprekken veelal niet vastgelegd. Hooguit werd het eindoordeel door inhuurder aangetekend.
- bij de eindverantwoording werd aangegeven wat met het resultaat gebeurde.
- dit in de praktijk afhankelijk was van de aard van de dienstverlening. Rapporten en nota's vonden na acceptatie hun weg door de gemeentelijke hiërarchie.

Procesmatig gebeurde de inhuur dus niet in alle gevallen volgens de criteria die gelden voor een doeltreffende en doelmatige inhuur. Vaak was er echter ook sprake van een noodsituatie die om een snelle oplossing vroeg zoals het uitvallen van personeel op 'strategische posten'. Met strategisch wordt hier niet bedoeld op topfuncties maar op alle specialistische (eenmans)functies die essentieel waren voor een ongestoorde voortgang van het primaire proces van de organisatie. Een relatief kleine organisatie als een gemeente van de omvang van Gulpen-Wittem is in dit opzicht kwetsbaar.

9.2.4 Doeltreffendheid c.q. bereiken van de gewenste resultaten

Op enkele gevallen na was de ambtelijke organisatie tevreden met de kwaliteit van de prestaties. Alles afwegend kan gesteld worden dat de inhuur onder de gegeven omstandigheden in het algemeen als doeltreffend moet worden aangemerkt. Leidinggevende waren in het algemeen positief over de kwaliteit van de producten van ingehuurde medewerkers. In sommige gevallen is, wanneer besloten werd tot openstelling van de vacature, de ingehuurde in dienst genomen van de gemeente. Daarbij speelde de ervaring die de organisatie had met betrokkenen natuurlijk een belangrijke rol.

⁵⁰ In de ambtelijke reactie d.d. 29 april 2010 wordt gewezen op de verplichting om binnen gestelde termijnen persoonsgegevens van sollicitanten te verwijderen. Deze bepaling ziet echter niet op de bescheiden die betrekking hebben op de uitlenende organisatie zelf zoals offertes e.d. Tot goed dossierbeheer behoort ook het plaatsen van aantekeningen bij mutaties in het dossier.



9.2.5 Tevredenheid van de raad

Op 30 maart 2010 vond een gesprek plaats tussen de commissie en een afvaardiging van de raad (zie paragraaf 1.5). Doel van dit gesprek was te achterhalen welke mening de raadsleden hebben aangaande het presteren c.q. de effectiviteit van de inhuur van een aantal bureaus. In dit gesprek kwamen de inhuurdossiers ter sprake waarbij van de raad indirect of direct betrokkenheid kon worden verwacht. Dit betrof de dossiers inzake:

Bremen bouwadvies	gebouwenbeheer
Van Ekert BV	bp buitengebied
ZKA	toeristische visie
TMOP	welstandsbeleid
Haute Equipe	risicomanagement

Raadsleden hebben in enkele gevallen een afwijkend oordeel over de prestaties en producten van ingehuurde bedrijven en deskundigen in vergelijking met het oordeel van de ambtelijke organisatie. In één geval, Bremen, heeft de raad op onderdelen kritiek op de werkwijze. In twee gevallen, ZKA en TMOP, is de raad niet gelukkig over de manier waarop met de raad over het eindproduct is gecommuniceerd. Na de startnotitie was het eindproduct, de visie c.q. het beleid, het enige dat de raad onder ogen kreeg. Het ontbrak de raad aan de mogelijkheid om tussentijds bij te sturen in de door de raad gewenste richting. Over de overige twee inhuren is de raad tevreden.

9.2.6 Doelmatigheid

Niet in alle gevallen zijn offertes gevraagd aan meerdere bedrijven. Zo heeft men dus niet kunnen vaststellen of ook de voordeligste aanbieder was ingeschakeld. Vaak heeft de inhuurder zich laten leiden door de veronderstelde prijs/kwaliteitverhouding. Er werd afgegaan op eigen kennis en waarnemingen en op het advies van andere gemeenten.

Zeer incidenteel is aandacht geschonken aan de mogelijkheid om bij verlenging van contracten een gunstiger tarief te bedingen. Regelmatig zijn echter contracten gewoon verlengd. Van het inhuurtarief wordt een deel aangewend voor kosten en winstopslag van intermediairs. Een deel van deze kosten zijn eenmalig zoals werving en bemiddeling. Bij langlopende inhuur wordt echter hetzelfde tarief betaald. Deze componenten zowel als de gevolgen van de crisis maken de tarieven onderhandelbaar.⁵¹

Overigens spaarde de gemeente in enkele gevallen kosten, die vaak gepaard gaan met de werving van vast personeel, uit door het in dienst nemen van ingehuurde krachten. Daarvan waren de capaciteiten bekend.

9.2.7 Inhuurtarieven

Met de inhuur zijn hogere kosten gemoeid dan met het zelf in dienst nemen van personeel. Hoe hoog de meerkosten gepaard met inhuur zijn, blijkt uit de volgende tabel.

⁵¹ Externe inhuur in de uitverkoop, In overheid.nl d.d. 24 juli 2009.



Tabel 32: Inhuurtarieven

Bureau	Werkzaamheden	Schaal	Bijbehorend uurtarief	Betaald tarief	Meerkosten
Ruimte in advies	Juriste RO	9	42,0	60,0	43,0%
Lybrae	Verkeerskundige HBO	10	46,7	82,4	76,6%
Maandag	RO academisch	11	53,8	91,7	70,6%
Telengy VROM	RO/ICT HBO	10	46,7	65,0	39,3%
XOPP/BMC	Welzijn HBO	9	42,0	57,0	35,8%
XOPP/BMC	Beleidsmedew. HBO	9	42,0	52,0	23,9%
TMOP/BMC	HBO vergunningverlening/WB	10	46,7	91,0	95,0%
Yacht	MBO/HBO vergunningverlen.	9	42,0	62,5	48,9%
Klatertaal	HBO communicatie	10	46,7	75,0	60,7%
Doxis	Archief /verordeningen	8	37,2	47,5	27,8%
Open Line	Netwerk/systeembeheer	8	37,2	45,0	21,1%
DA&A	Personeelsconsulent	9	42,0	59,0	40,6%
Yacht	Personeelsconsulent	9	42,0	55,0	31,1%
			567	848,1	49,7%

Het uurtarief op basis van de loonschaal is gebaseerd op de op de loonschaal betrekking hebbende loonsom (dat wil zeggen de totale kosten die ten laste van de werkgever komen; salaris plus bijbehorende premies). Deze loonsom is vervolgens gedeeld door het aantal productieve uren. Het aantal productieve uren is gebaseerd op calculaties vermeld in de Handleiding Overheidstarieven. Dit zijn er 1.359⁵² op jaarbasis.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat gemiddeld genomen inhuur circa 50% duurder was dan de kosten die zouden zijn gemaakt indien de werkzaamheden door eigen personeel zouden zijn verricht.⁵³

Over de uurtarieven die andere gemeenten betalen in verband met inhuur is niet veel bekend. Alleen in het rekenkamerrapport van gemeente Heeze-Leende is hierover informatie te vinden. Uit dit rapport blijkt dat de kosten die Heeze-Leende maakte in verband met inhuur dubbel zo hoog waren als de kosten die gemaakt zouden zijn indien men alle taken zelf uitgevoerd had.

9.2.8 Structurele uitbestedingen aan commerciële partijen

Bij het structureel uitbesteden van activiteiten zoals het accommodatiebeheer en de Wmo back- en frontoffice zijn uit een oogpunt van doelmatigheid⁵⁴ vraagtekens te zetten. Bij de gemeente speelden bij de uitbesteding echter ook andere overwegingen een rol zoals het ontbreken van capaciteit en de benodigde kennis. Ook speelde het bewust op afstand plaatsen van bepaalde activiteiten zoals de indicering voor de Wmo een rol.

⁵² Normaal gesproken werkt iemand op jaarbasis 1.650 uur. Het verschil tussen 1.650 en 1.359 heeft betrekking op ziekte (6%), studie en overige improductieve uren.

⁵³ Voor tijdelijke werkzaamheden is het gebruik van contracten voor bepaalde tijd te overwegen.

⁵⁴ Uitgaande van de constatering dat inhuur in directe financiële zin duurder is.



De gemeente heeft echter voor zich zelf wel de mogelijkheid gecreëerd om flexibel in te spelen op een samenwerking met andere gemeenten in nieuwe structuren. Die nieuwe structuren zijn echter nog afhankelijk van te nemen besluiten binnen het samenwerkingsverband. In de tussentijd moet echter ook in Gulpen-Wittern 'de klus' worden geklaard.

9.2.9 Toename uitgaven bij langdurige relaties

Bij een drietal dossiers valt op dat inhuurkosten de neiging hebben (fors) te stijgen. Dit is het geval bij de volgende dossiers:

Tabel 33: *Toename uitgaven bij langdurige relaties*

Bureau	Jaar	Uitgaven excl. btw
Boels/Zanders	2003	899
	2004	6.513
	2005	9.623
	2006	35.802
	2007	38.863
	2008	56.354
	2009	69.729
Bremen	2005	29.110
	2006	23.201
	2007	66.863
	2008	133.627
	2009	183.884
Wessels	2003	7.058
	2004	11.564
	2005	16.626
	2006	25.501
	2007	24.932
	2008	31.895
	2009	47.432

De commissie heeft niet in detail de reden van de stijgingen in de loop der jaren onderzocht. Enkele redenen zijn wel aan te geven. Bij Bremen zijn de werkzaamheden uitgebreid met de accommodaties van het Vrijtijdscentrum. De gebouwen zijn eigendom van de gemeente. Bij Wessels is het pakket werkzaamheden uitgebreid met controle voor de parkeerbelasting. Bij Boels en Zanders is sprake van toename van de adviesaanvragen. Uit het oogpunt van doelmatigheid is het zaak de financiële aspecten van de toename van uitbestede werkzaamheden of ingehuurd personeel bij langdurige of doorlopende contracten goed te bewaken.



9.2.9 Pentasz

De gemeente is 'risicodragers' voor Pentasz. De werkzaamheden op personeelsgebied werden op basis van een overeenkomst vergoed aan de gemeente. In dit bedrag is een risico-opslag begrepen voor uitval als gevolg van bijvoorbeeld ziekte. Uitval van personeel belast met de werkzaamheden voor Pentasz maakte het noodzakelijk dat de gemeente externe medewerkers moest inhuren. De extra kosten van deze dienstverlening voor Pentasz kwamen zo voor rekening van de gemeente Gulpen-Wittem. Datzelfde geldt overigens ook voor de dienstverlening op ICT-gebied.



10. Conclusies en aanbevelingen

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de commissie in op de conclusies die naar aanleiding van de voorgaande hoofdstukken zijn te trekken. Vervolgens worden naar aanleiding van deze conclusies aanbevelingen geformuleerd. Het merendeel van de aanbevelingen heeft betrekking op de inhuur, aangezien hier, in procedurele zin, de meeste “leerpunten” uit te distilleren zijn.

10.2 Conclusies

Hoofdstuk 3: Informatievoorziening aan de raad:

- Er zijn geen expliciete afspraken gemaakt tussen college en raad aangaande informatievoorziening aan de raad inzake inhuur van derden en vast personeel.
- In de tussentijdse rapportages is geen informatie opgenomen over inhuur van personeel en over vast personeel.
- Hoewel daarover afspraken zijn gemaakt in het raadsbesluit is de gemeenteraad niet tussentijds expliciet geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de inhaalacties bij het taakveld RO en de besteding van de daarvoor te beschikking gestelde middelen.

Hoofdstuk 4: Beleid, regelgeving en werkwijze:

- er geen sprake is van een protocol en/of procesbeschrijving die houvast bieden aangaande de bij inhuur van derden te hanteren procedures/spelregels.
- het ontbreekt aan een algemeen geldend beleid of een visie op inhuur derden op basis waarvan een afweging van “zelf doen of inhuren” mogelijk is. Hierdoor kan Gulpen-Wittem geen expliciete afwegingen maken of inhuur in een bepaalde situatie effectiever is en sneller tot resultaat leidt of tot een beter resultaat leidt dan wanneer eigen personeel met een specifieke opdracht of project zou zijn belast. Een gezamenlijke visie op en algemeen geldende beleidsregels voor de inhuur van externe adviseurs en arbeidskrachten acht de commissie een belangrijke voorwaarde om de doelmatigheid en rechtmatigheid van inhuur te kunnen waarborgen en toetsen.
- het ontbreekt aan cijfermatige onderbouwingen met betrekking tot de per taakveld benodigde capaciteit (uren). Hierdoor is onvoldoende transparant hoeveel uren c.q. formatie gemoeid zijn met noodzakelijke cq. verplicht uit te voeren taken (op grond van bijvoorbeeld wetgeving) enerzijds en vrije beleidsruimte cq. “nice to have”-werkzaamheden anderzijds.

Hoofdstuk 5: Administratie en kostenbeheersing:

- Volgens de begroting van Gulpen-Wittem 2010 wordt op jaarbasis ongeveer 2,7 miljoen euro besteed aan uitbesteding.
- Het overgrote deel van dit bedrag heeft betrekking op de uitbesteding van taken die andere gemeenten ook veelal uitbesteden en waarbij deze uitbesteding plaatsvindt aan organisaties zonder winstoogmerk (bijvoorbeeld Licom en Pentasz).



Hoofdstuk 6: Uitgaven en inkomsten:

- De loonsom per fte stijgt in Gulpen-Witterm in de periode 2006 tot en met 2010 met 15%. Deze stijging wordt veroorzaakt door CAO-stijgingen en door stijging in verband met periodieke verhogingen.
- Naast de salariëring wordt per fte in Gulpen-Witterm per jaar 2.250 euro uitgegeven aan variabele vergoedingen.
- De vergoedingen die betaald worden aan verkoop van verlof- en vakantiedagen en aan overwerk zijn meer dan 1,0 fte aan salaris.
- De uitgaven in verband met inhuur bedragen in de periode 2006 tot en met 2009 gemiddeld 565.000 euro per jaar. Deze uitgaven vertonen een sterk stijgende lijn.

Hoofdstuk 7: Formatie vast personeel:

- De formatie van het vaste personeel is in Gulpen-Witterm in de periode 2006 tot en met 2010 met circa 2,7 fte gestegen.
- Deze stijging deed zich voornamelijk voor in de afdeling Publieksdiensten.
- De formatie van de vergelijkingsgemeenten Beek en Meerssen daalde licht in dezelfde periode.

Hoofdstuk 8: In vergelijking met andere gemeenten en landelijke cijfers:

- De bruto-formatie is in Gulpen-Witterm (ongeveer) gelijk aan het “Berenschot-gemiddelde”.
- De bruto-formatie is in Gulpen-Witterm ook (vrijwel) gelijk aan het gemiddelde zoals bepaald door het IFLO (Inspectie Financiën Lokale en Provinciale Overheden).
- De formatie inzake staf en ondersteuning is in Gulpen-Witterm hoger dan de “Berenschot-gemiddelden”.
- Het ziekteverzuim in Gulpen-Witterm is hoger dan het “Berenschot-gemiddelde”.
- De formatie in Gulpen-Witterm is per 1.000 inwoners ongeveer 1,0 fte hoger dan bij de andere drie rekenkamergemeenten. Dit is voornamelijk te wijten aan de formatie inzake indirect personeel, met name financiën, planning & control en facilitaire zaken.
- In vergelijking tot Valkenburg en Vaals scoort Gulpen-Witterm hoog op de taakvelden GEO/Vastgoed, inkoop/faciliteiten en belastingen/WOZ.
- De loonsom per fte is in Gulpen-Witterm iets hoger dan de andere drie rekenkamergemeenten. Dit wordt veroorzaakt door relatief meer en hoger ingeschaalde leidinggevenden. Deze hogere inschaling hangt onder meer samen met het feit dat in Gulpen-Witterm met uitloopschalen wordt gewerkt. Daarnaast is de huidige gemeente Gulpen-Witterm een fusiegemeente. Naast de gemeentelijke herindeling in 1981 zijn in 1999 de voormalige gemeenten Gulpen en Witterm samengevoegd. In 2005 heeft binnen de gemeente een herstructurering plaatsgevonden. Deze factoren hebben een opwaartse druk op de gemiddelde loonsom omdat schaalniveaus van herplaatsten zijn gehandhaafd.
- Qua ziektepercentages scoort Gulpen-Witterm hoger dan de andere drie rekenkamergemeenten.
- Ook voor wat betreft inhuur scoort Gulpen-Witterm (veel) hoger dan de andere drie rekenkamergemeenten.
- Er kunnen geen uitspraken worden gedaan over de vraag of Gulpen-Witterm landelijk hoog of laag scoort met betrekking tot de inhuurkosten.



Hoofdstuk 9: Casestudies

Procedurele aspecten/dossieranalyse/procesanalyse

Sterke punten:

- Gulpen-Wittem is in staat om goede mensen in te huren. Dat wil zeggen: men is, enkele uitzonderingen daargelaten, tevreden met de door de ingehuurd geleverde kwaliteit en kwantiteit.
- De monitoring gedurende de uitvoering van het werk vindt adequaat plaats. Aan het einde van de opdrachten vinden soms, dus niet altijd, “exitgesprekken” plaats.
- Uit bepaalde dossiers is op te maken dat er een zorgvuldige afweging heeft plaatsgevonden om tot inhuur over te gaan. Echter niet in alle gevallen zijn de relevante stukken aanwezig. Wel werden in de gesprekken in alle gevallen adequate redenen genoemd voor de inhuur.
- Vooraf worden in het algemeen inschattingen gemaakt van de met de inhuur gepaard gaande kosten.
- De opdrachten worden regelmatig uitgebreid of verlengd. De oorzaak hiervan is veelal niet gelegen in het feit dat de ingehuurd zijn/haar werk niet goed doet, maar doordat zich aanvullende/onvoorziene werkzaamheden aandienen. Of dat een vacature nog niet opengesteld was of kon worden.
- De gemeente maakt werk van de samenwerking. Enkele beleidsbeslissingen en openstelling van vacatures zijn vooruitgeschoven in afwachting van het gezamenlijk met Vaals en Valkenburg invulling geven aan mogelijkheden voor Quick-wins en duurzame samenwerking.

Zwakke punten:

- Er ontbreekt een eenduidige gedragslijn in het directieteam wat betreft de inhuur van personeel in relatie tot het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente.
- Er werden wel afspraken gemaakt met de ingehuurd en er werden wel tussentijdse gesprekken en eindgesprekken gevoerd, maar al deze zaken vonden vaak geen weerslag in schriftelijke stukken. Veel overleg bleef “hangen” in de mondelinge sfeer.
- Er heeft geen (adequate) dossiervorming plaatsgevonden, waardoor het proces van de inhuur niet steeds door middel van schriftelijke vastleggingen is te volgen.
- De tussentijdse informatievoorziening richting de raad was onvoldoende in de ogen van de raad.

Overige kwesties:

- De tarieven waartegen Gulpen-Wittem heeft ingehuurd zijn zodanig dat de kosten bij inhuur ongeveer 50% hoger zijn dan bij inschakeling van eigen personeel.
- Bij de structurele uitbesteding aan commerciële partijen zijn in sommige gevallen vraagtekens te zetten voor wat betreft het aspect doelmatigheid.
- In een aantal gevallen waarbij sprake is van een langdurige relatie met een externe partij valt op dat, naarmate deze relatie langer duurt er sprake is van een (forse) toename van de uitgaven.
- Bij de dienstverlening aan Pentasz (inzake P&O- en ICT-diensten) blijkt dat gemeente Gulpen-Wittem risicodragend is. De meerkosten in verband met inhuur van medewerkers die P&O resp. ICT-diensten aan Pentasz leveren, komen ten laste van gemeente Gulpen-Wittem.



10.3 Aanbevelingen

Politiek bestuurlijke relevantie

De raad dient een uitspraak te doen over de gewenste politiek bestuurlijke relevantie van het vast personeel en de inhuur van externe adviseurs. Deze uitspraak is richtinggevend voor zowel de kaderstelling als de controle vanuit de raad op de vaste formatie en de inhuur van derden. Tevens is deze uitspraak leidend bij het bepalen van de inhoud en frequentie van de informatievoorziening aan de raad.

Informatievoorziening aan de raad

De commissie adviseert, mits de politiek bestuurlijke relevantie van de te presenteren gegevens over de inzet van personeel en van externe adviseurs door de raad wordt erkend, periodiek middels de reguliere P&C-instrumenten (begroting, bestuursrapportages en jaarstukken) informatie aan de raad te verschaffen over doelmatigheid en doeltreffendheid van de externe adviseurs. Daarbij tekent de commissie aan dat zij het tot de taak van de raad rekent om op dit gebied duidelijke en controleerbare kaders vast te stellen, maar dat de uitvoering onder verantwoordelijkheid van het college plaatsvindt. Omtrent de concrete invulling van de informatievoorziening middels de paragraaf Bedrijfsvoering dient overleg plaats te vinden met de raad. Maak afspraken over de wijze waarop management, college en gemeenteraad op hoofdlijnen en naar inhuurcategorie worden geïnformeerd over de aard, omvang, doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur.

Inhuurbeleid

Gemeente Gulpen-Wittem dient een visie en een beleidskader ten aanzien van de inhuur van derden te ontwikkelen. Op basis hiervan kunnen controleerbare en toetsbare kaders en richtlijnen worden ontwikkeld. Formuleer beleidsuitgangspunten met betrekking tot “zelf doen” of uitbesteden c.q. stel een afzonderlijke gedragslijn op voor de inhuur van personeel inclusief afwegingscriteria voor inhuur. Toetsing van voornemens tot externe inhuur aan deze uitgangspunten bevordert het maken van keuzes voor externe inhuur in plaats van zelf doen.

Protocol en procesbeschrijving

Het management c.q. de inhuurders moeten handvatten aangereikt krijgen die gebruikt kunnen en moeten worden bij het doorlopen van het inhuurproces vanaf het prille begin tot en met het einde van het proces. Aan deze handvatten moet gestalte worden gegeven middels een protocol dat door het cluster P&O moet worden opgesteld. In bijlage 1 is een concept van een protocol toegevoegd. Protocol en procesbeschrijving moeten “hand in hand” gaan en op elkaar worden afgestemd.

Onderbouwing noodzaak tot inhuur en/of formatie-uitbreiding

Afdelingsplannen en persoonlijke plannen dienen zoveel mogelijk ook te voorzien in informatie over de benodigde uren. Maak hierbij onderscheid tussen minimale formatie (in verband met wettelijke taken etc.) en overblijvende formatie waarmee “nice to have” kan worden ingevuld. De onderbouwing van de noodzaak tot inhuur wordt verbeterd indien hieraan afdelingsplannen ten grondslag liggen. In deze plannen dient uitgegaan te worden van reële inschattingen van benodigde uren.



Op basis daarvan kan, uitgaande van de beschikbare menskracht bepaald worden hoeveel uren men tekort komt en dus of er knelpunten zijn. In het Directieteam dient (eventueel samen met het college) bepaald te worden of tot inhuur wordt overgegaan of dat de ambities worden bijgesteld

Contacten met andere gemeenten

Incidenteel wordt in Gulpen-Wittem inhuur van personeel van een andere gemeente aangetroffen. In de meeste gevallen gaat het echter om inhuur van kleine zelfstandigen en andere commerciële bureaus. Het verdient aanbeveling om in de regio contact te leggen met andere gemeenten. Beoordeel de mogelijkheid van (intergemeentelijke) samenwerking inzake inhuur. Hiermee kunnen door de gemeente zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht voordelen worden gehaald.

Gebruik inkoop- en P&O-expertise

Aanbevolen wordt om bij iedere majeure inhuur gebruik te maken van centrale expertise, bij de inkoper van de afdeling Interne Dienstverlening en/of bij de P&O-functionaris. Bij deze grote inhuuropdrachten moeten medewerkers van inkoop en/of P&O onderdeel uitmaken van het “inkoopteam”. Medewerkers van P&O moeten deelnemen aan de selectiegesprekken. De inkoopexpertise moet geconsulteerd worden bij het aangaan van het contract. Zowel inkoop als P&O kunnen deelnemen aan het selecteren van mogelijke (uitzend-) bureaus.

Overweeg eventueel het aantrekken van een inkoopmanager of coördinator inkoop/aanbesteding bij voorkeur samen met de samenwerkingspartners Vaals en Valkenburg. Op deze wijze wordt de inkoopdeskundigheid bevorderd evenals de deskundigheid op het terrein van inkoop- en aanbestedingsregels. Een dergelijke functionaris, die samen met de vakdeskundige in het proces participeert, heeft of ontwikkelt kennis van de markt, verbetert de onderhandelingspositie ten opzicht van aanbieders en bewaakt de contracten. Een dergelijke functiescheiding past ook binnen het beleid van de gemeente ter bescherming en bevordering van de integriteit.

Transparantie

Aanbevolen wordt om duidelijke regels voor de dossiervorming te stellen, waardoor de toegankelijkheid van de informatie en het inzicht in het naleven van de kaders voor inhuur worden vergroot. Uit het dossier moet kunnen worden opgemaakt hoe de inhuur van het begin tot het eind is verlopen (reconstructie). Een dossier dient ten minste te bevatten:

1. de afweging waarom met de betrokken opdrachtnemer in zee is gegaan
2. de opdrachtverlening
3. verslagen van voortgangsgesprekken
4. eventuele wijzigingen in de oorspronkelijke opdracht
5. (een verwijzing naar) het resultaat
6. de evaluatie



Interne toetsing inkoop- en aanbestedingsbeleid

Aanbevolen wordt de werking van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, voor wat betreft de inhuur van derden, voortdurend intern te toetsen. Dit kan in het kader van de uitvoering van de interne controle en/of in het kader van het 213a-onderzoek⁵⁵. Voer jaarlijks controle uit op de volledigheid van de dossiervorming op het gebied van inhuur en breng rapport hierover uit aan het college. Indien noodzakelijk: neem correctieve maatregelen om onrechtmatigheid te voorkomen bij inhuur van personeel.

Raamcontracten

Aanbevolen wordt het instrument raamcontracten waar mogelijk uit te breiden. Raamcontracten leiden in het algemeen tot een aantrekkelijke prijs/kwaliteitverhouding. Er worden afspraken gemaakt over procedures en dienstverlening. Zo zouden bijvoorbeeld sociale en maatschappelijke beleidsdoelen kunnen worden nagestreefd, bijvoorbeeld een social return afspraak. Ze leiden tot tijdsbesparing en vermindering van administratieve lasten. Samenwerking met andere gemeenten leidt met name bij raamcontracten tot schaalvoordelen en versterking van de onderhandelingspositie.

Structurele uitbestedingen

Houdt periodiek nut en noodzaak van structurele uitbestedingen tegen het licht. Houdt de kosten die gepaard gaan met (structurele) uitbesteding in de gaten. Bewaak eventuele (sterke) toename van deze kosten en ga over tot heroverweging van de uitbesteding indien blijkt dat de kosten fors stijgen.

P&O- en ICT-expertise Pentasz

Heroverweeg de inhoud van de raamovereenkomst inzake de dienstverlening aan Pentasz ten aanzien van het risico van uitval van personeel en de extra kosten van inhuur.

Samenwerking

De stand van zaken aangaande de samenwerking met de gemeenten Vaals en Valkenburg aan de Geul ten tijde van het onderzoek leidt er toe dat de commissie op dit moment geen uitspraken kan doen over invloedeffecten en efficiencyvoordelen. Dat neemt niet weg dat de omstandigheden van dien aard zijn dat deze samenwerking met kracht moet worden doorgezet. De eerste resultaten van de gezamenlijke inkoop zijn door de gemeenten al geboekt.⁵⁶

⁵⁵ Thans ligt in de tweede kamer een voorstel om tot afschaffing van artikel 213a over te gaan. Afschaffing van dit artikel ontslaat het college echter nog niet van de plicht om indien gewenst, intern onderzoek uit te laten voeren.

⁵⁶ Besparing van 85.000 euro door gezamenlijke inkoop energie. Heuvelland Aktueel d.d. 14 april 2010.



Bijlagen



Bijlage 1: Concept-protocol

Protocol inhuur gemeente XXXXXXXXX

Risico's

Bij inschakeling van externen moet de opdrachtgever er altijd voor waken dat de overeenkomst niet de kenmerken van een arbeidsovereenkomst bevat. Het is belangrijk dat de overeenkomst van opdracht voldoet aan de juridische eisen die daaraan gesteld worden. Dit is vooral van belang bij eenmansbureaus. Het risico bestaat hierin dat zowel fiscale als sociale verzekeringspremies met terugwerkende kracht gedurende vijf jaar kunnen worden teruggevorderd, als achteraf blijkt dat niet van een overeenkomst van opdracht, doch van een arbeidsovereenkomst sprake is. Dit risico is in het bijzonder aanwezig als de gemeente de enige opdrachtgever is, of als er geen sprake is van een echte onderneming. Op dit punt kan P&O nader advies geven.

Opdrachten aan ex-medewerkers

Oud-medewerkers van de gemeente Gulpen-Wittem kunnen in verschillende hoedanigheden werkzaamheden bij de gemeente verrichten. Door vast te stellen dat het protocol ook voor hen geldt, verdwijnt de noodzaak voor specifieke richtlijnen.

Kiezen voor de meest concurrerende offerte

Men moet voor zover dat mogelijk is voor de meest concurrerende offerte moeten kiezen. Concreet betekent dit:

- er wordt altijd gezocht naar de offerte die het beste aan de vooraf vastgestelde selectiecriteria voldoet; met de meest concurrerende offerte wordt niet zonder meer de goedkoopste offerte bedoeld, maar de offerte met de beste prijs-kwaliteitverhouding;
- in geval dat meerdere offertes qua het voldoen aan criteria gelijk zijn, zou de prijs als een zwaarwegend selectieargument gebruikt moeten worden;
- in het dossier dat over alle opdrachten bewaard wordt, wordt (indien van toepassing) speciaal gemeld waarom niet voor de goedkoopste offerte is gekozen.



Protocol bij de inschakeling van een externe adviseur of een interimmanager

In gevallen dat de kosten waarschijnlijk hoger zijn dan € XXXXX moet het protocol altijd gevolgd worden.

Het volgen van het protocol, inclusief de evaluatie, kan bij de controle van de jaarrekening door de accountant speciaal worden getoetst. Verder is het mogelijk dat ook in de toekomst het bestuur een rapportage op opdrachtniveau wenselijk acht. Ook daarvoor moeten bepaalde gegevens over de opdrachten speciaal worden bewaard.

Bij de gemeente worden externen in diverse hoedanigheden ingehuurd. Uitzendkrachten worden ingeschakeld in geval van ziektes en plotselinge pieken. Het kan gaan om een veranderopdracht maar ook om een ontwikkel- of overbruggingsopdracht. De soort opdracht en de zwaarte van de werkzaamheden spelen een belangrijke rol bij de te nemen stappen c.q. de invulling van deze stappen. Daardoor wordt bepaald wie voor de procedure verantwoordelijk is of erbij betrokken moet worden. In ieder geval moeten de volgende stappen worden doorlopen:

Vaststelling van het probleem

Behoeft aan inhuur kan op verschillende manieren ontstaan. Een van de redenen is langdurige ziekte van een medewerker of tijdelijke vacatureruimte in verband met ontslag van een medewerker.

Wat moet de in te schakelen persoon aan werk verrichten en aan resultaten realiseren? Aandacht voor taken, plichten en verantwoordelijkheden. Gebeurt door de leidinggevende, bij voorkeur samen met de P&O-functionaris.

Wat precies wil men door een adviseur laten oplossen? Het definiëren van het eindresultaat van het adviesproduct zal vaak in deze fase nuttig zijn. In verband met de stuurbaarheid van het adviesproces is het aan te bevelen de opdrachten qua omvang niet te groot te maken. Bij complexe problemen kan het nodig zijn een adviseur in te schakelen om bij de opdrachtformulering te helpen.

Wanneer Europese aanbesteding nodig is, gezien de te verwachten kosten, moeten de desbetreffende richtlijnen uiteraard worden gevolgd. In gevallen dat het niet om Europese aanbesteding gaat, wordt in deze fase meestal nog geen definitieve adviesopdracht geformuleerd. Het 'begrijpen' van het probleem door het bureau is namelijk een van de vaak toegepaste selectiecriteria.

Vaststelling van het gewenste profiel

Aandacht zowel voor zakelijke aspecten (kennis en vaardigheden, specifieke management-deskundigheden) als aan persoonlijke vaardigheden.

Beslissing voor interne of externe uitvoering

Bepaald wordt of inhuur strikt noodzakelijk is. In sommige gevallen is het mogelijk om gebruik te maken van stagiaires. In andere gevallen is er wellicht sprake van (tijdelijke) overcapaciteit bij andere afdelingen.



Met de interne uitvoering wordt bedoeld: eigen medewerkers en adviseurs of medewerkers van andere afdelingen die of ervaring hebben bij een vergelijkbare problematiek of die in het kader van loopbaanontwikkeling etc. advieswerkzaamheden verrichten. In principe gelden de richtlijnen van dit protocol ook voor de interne uitvoering (door medewerkers uit andere afdelingen).

Overleg met financiën

In deze fase zou al aandacht besteed moeten worden aan de te verwachten omvang (kosten, doorlooptijd etc.). Treed (als dit nog niet gebeurd is) in overleg met financiën over de volgende vraagstukken:

- Is er voldoende budget
- Ten laste van welk budget worden de ingeschatte kosten gebracht
- Moet er tijd geschreven worden?

Bepaald moet worden of er nog voldoende budget beschikbaar is voor inhuur. Het budget voor inhuur is een centraal budget dat beheerd wordt door

Ongeacht waar het geld vandaan komt, altijd dient een concept-voorstel inclusief begijfering van het geldbeslag de gemeentesecretaris te passeren.

Van het beslag op het centrale budget voor inhuur personeel wordt een spreadsheetoverzicht bijgehouden dat voortdurend wordt bijgewerkt op het moment dat een voorstel tot inhuur door de directie wordt goedgekeurd.

Toestemming directie

Indien er nog geld over is en men moet overgaan tot inhuur dan wordt het voorstel door het afdelingshoofd definitief gemaakt ten behoeve van de directie waarin vermeld wordt:

- waarom men wil inhuren
- hoeveel uren men wil inhuren
- hoeveel het tarief per uur ongeveer zal zijn
- wat het huidige restant van het inhuurbudget is
- wat het beslag op dit restantbudget naar schatting zal zijn
- hoeveel er naar schatting aan budget overblijft voor andere inhuur.

Alle voorstellen tot inhuur die ten laste gaan van het centrale budget voor inhuur moeten via de directie lopen.

Opstellen programma van eisen

Bepaald wordt wat de in te huren medewerker moet doen. Dat wil zeggen welke productie hij of zij moet leveren c.q. welke prestaties moeten zijn geleverd op het moment dat hij of zij vertrekt. Het is zaak deze eisen/doelstellingen zo smart mogelijk op papier te zetten zodat evaluatie (zowel tussentijds als bij vertrek) goed mogelijk is.



Vaststelling van selecteurs en selectiecriteria

Waarschijnlijk is een van de selecteurs al bij de probleemformulering betrokken geweest. Afhankelijk van de te verwachten grootte en het belang van het project, vaststellen wie bij de selectie betrokken moeten zijn. Bij voorkeur altijd minimaal twee personen. Betrek ook inkoopexpertise en P&O bij de selectie. De groep stelt de selectiecriteria vast en bereidt zich voor op het kennismakingsgesprek.

Benaderen eigen netwerk

Indien mogelijk worden personen benaderd die in het verleden reeds voor de gemeente hebben gewerkt en waarmee men goede ervaringen heeft. Er wordt wel gewerkt volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dat wil zeggen: boven een grensbedrag worden ook anderen benaderd.

Benaderen bureaus

In sommige gevallen wordt gebruik gemaakt van vaste aanspreekpunt/bureau's. Er wordt voor gezorgd dat van minimaal x personen (afhankelijk van de omvang van de opdracht) CV's worden ontvangen.

Selectie voor in te schakelen bureaus

Op basis van het gewenste profiel worden de bureaus gekozen die voor het voorstellen van kandidaten worden uitgenodigd. Keuze voor minimaal twee adviesbureaus die voor een gesprek en voor het uitbrengen van een offerte worden uitgenodigd. In gevallen dat het aantoonbaar om een vervolgoopdracht of een vaste adviesrelatie bij vergelijkbare problemen gaat, kan hiervan worden afgeweken. In andere gevallen kan alleen met expliciete bestuurlijke instemming (van het college) van de meervoudige offerteaanvraag worden afgeweken. Indien nodig, kennisnemen van de beroepscode en de mogelijke gedragsregels die voor dit type adviseurs gelden.

Kennismakingsgesprek

De gekozen bureaus worden uitgenodigd tot het uitbrengen van een offerte op basis van de probleemformulering en mogelijk ander beschikbaar gesteld materiaal. Het kennismakingsgesprek waarin het probleem wordt besproken kan zowel op initiatief van het bureau of van de opdrachtgever plaatsvinden.

Ontvangst van de offerte

Controle op compleetheid en tijdigheid. Mogelijk aanvullende vragen.

Terug naar directie?

Indien de juiste kandidaat is gevonden en blijkt dat deze duurder is dan oorspronkelijk aan de directie aangegeven, dan moet men terug naar de directie en verzoeken om aanvullend budget



Selectie uit kandidaten

Selectie gebeurt door middel van gesprekken op basis van de vooraf vastgestelde criteria (profiel). Mogelijke referenties nagaan. Aandacht aan het opereren in bestuurlijke omgeving. Eerste keuze gebeurt vóórdat de contractonderhandeling plaatsvindt.

Bij de selectie weegt in elk geval de offerte mee (= hoe goed is het probleem en de specifieke situatie begrepen). De indrukken opgedaan tijdens het kennismakingsgesprek, de cv's van voorgestelde adviseurs en mogelijke referenties (vergelijkbare opdrachten of opdrachtgevers) kunnen ook van belang zijn. De standaardvoorwaarden van de bureaus moeten kritisch worden doorgenomen. In geval dat men niet tot de keuze kan komen, kan men of een aangepaste offerte aanvragen of alsnog andere bureaus inschakelen.

Indien wenselijk moet de plicht tot geheimhouding ook in het contract speciaal genoemd worden. Ook nagaan of de tijdsplanning en voorgestelde rapportages acceptabel zijn. Bij de vergelijking van de kosten voor verschillende alternatieven ook de kosten, die door de eigen organisatie gemaakt moeten worden, meenemen. Ook kan worden besloten dat over de prijs en onderdelen van de uitvoering nog onderhandeld moet worden.

Indien niet eerder gebeurd, moet nu de wijze van 'begeleiding' van de kant van de opdrachtgever worden vastgesteld. Het kan ook wenselijk zijn dat sommige medewerkers van de eigen organisatie met een leerdoelstelling aan het project participeren. Het voorstel voor de inschakeling van het gekozen bureau goedkeuren conform richtlijnen. In speciaal vastgestelde gevallen is melding vooraf aan het college nodig. Bij opdrachten die onder het protocol vallen gebeurt de opdrachtverstrekking door het afdelingshoofd of door de directie.

Vaststelling contract

Het bureau stelt de offerte bij op basis van de wensen van de opdrachtgever en de resultaten van de onderhandelingen. Dat er een juiste adviesopdracht wordt geformuleerd, blijft de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever, dus concrete input van de opdrachtgever is meer dan wenselijk.

Gezien de verschillende soorten opdrachten volgt hier alleen een korte opsomming over aspecten die in het contract vastgelegd moeten worden:

- Zijn de afspraken gemaakt op basis van 'fixed price', 'fixed date', 'budgetplafonds' of anderszins?
- Hoe wordt de communicatie geregeld mochten limieten qua tijd en/of geld overschreden (dreigen te) worden.
- Oppassen voor term 'inspanningsverplichting' (= we zullen ons best doen)
- indien mogelijk concrete 'deliverables' of resultaten afspreken.
- Geheimhoudingsplicht vastleggen.
- functieomschrijving en plaats in de organisatie (samenwerkingsrelaties);
- taken en resultaten die gehaald moeten worden;
- termijn waarbinnen (bij voorkeur binnen de eerste twee-vier weken) het plan van aanpak (het persoonlijk actieplan) gereed moet zijn
- de wijze van goedkeuring daarvan;
- tijdsduur/looptijd van de opdracht;
- honorering en de wijze van verantwoording;



- opzeggingsvoorwaarden van beide zijden;
- frequentie en inhoud van de voortgangsrapportage;
- vertrouwelijkheid en concurrentiebeding;
- mogelijke steun vanuit het bureau.
- het aantal uren (per week/per maand/in totaal
- het uurtarief
- een beschrijving van de uit te voeren werkzaamheden
- (indien van toepassing) een beschrijving van de te leveren prestaties
- (indien nodig) momenten en wijze waarop tussentijdse evaluatie plaatsvindt

Eveneens is het van belang vast te leggen van (op de algemene voorwaarden aanvullende, of daarvan afwijkende) afspraken over de vervanging in geval van ziekte, overlijden of wanneer de adviseur te kennen geeft toch wat eerder weg te willen dan aanvankelijk was afgesproken, c.q. wanneer de opdrachtgever van de adviseur af wil.

Start van de opdracht

Aandacht aan het tijdig regelen van huisvesting, faciliteiten/werkplek, introductie en evt. begeleiding, procedures bij afwezigheid, back-up etc.

Uitvoering van de opdracht

Het goedgekeurde plan van aanpak is een belangrijk startdocument voor overleg met de opdrachtgever over de uitvoering van de opdracht. Het door de derde uit te voeren werk wordt uitgevoerd. Tussentijds vindt evaluatie plaats. Indien deze negatief is, wordt het contract stopgezet. De tussentijdse evaluaties worden gearhiveerd.

Evaluatie

Ook opdrachten, uitgevoerd door vaste relaties (intern of extern) dienen regelmatig te worden geëvalueerd. Bij de evaluatie zou in elk geval de opdrachtgever/direct leidinggevende betrokken moeten zijn.

Aandacht minimaal voor de volgende aspecten:

- resultaten (toepasbaarheid, juistheid van conclusies en aanbevelingen, kosten versus baten);
- inbreng (kennis van de branche, zicht op de problematiek, kortom de meerwaarde);
- houden aan afspraken (begroting, levertijd);
- inlevingsvermogen (in de bestuurlijke omgeving, in de organisatie, in de situatie in het algemeen);
- werkwijze (voorbereiding, wijze van samenwerking met de klantorganisatie, klantgerichtheid, kwaliteit van de tussentijdse terugkoppeling etc.);
- communicatie in het algemeen en de presentatie van de resultaten;
- houding/optreden van de adviseurs, werkzaam bij de klant.
- ondersteuning uit het bureau, indien van toepassing.

Ook de eigen evaluaties van de bureaus kunnen interessante uitgangspunten opleveren. Evaluatie gebeurt ook tijdens de opdracht na een van tevoren afgesproken tijdsperiode.



Exit-gesprek

Indien sprake is van inhuur van expertise op een hoog niveau en van een voldoende lange duur wordt de adviseur verzocht om mee te werken aan een gesprek waarin niet het functioneren van betrokkene centraal staat, maar het functioneren van de gemeente.

Wat te bewaren?

Voor een mogelijke latere toepassing of voor de toetsing op steekproefbasis, dient het volgende te worden bewaard:

- eerste probleemformulering;
- motivering voor externe uitvoering;
- selectiecriteria;
- namen van bureaus die voor een offerte zijn uitgenodigd;
- op basis waarvan de keuze tot stand is gekomen;
- offerte van de belangrijkste concurrenten;
- opdrachtformulering en vastgestelde profiel;
- kopie van het contract en mogelijk de bijgestelde opdrachtformulering;
- eindrapportage, indien van toepassing;
- namen van uitvoerende adviseurs;
- evaluatieresultaten.



Bijlage 2: Casestudies

Afdeling Beleid en Projecten

Case	1
Bureau	Bremen Bouwadviseurs b.v.
Periode	2006 - 2009
Uitgaven	€ 23.201 (2006)
	€ 66.863 (2007)
	€ 133.627 (2008)
	€ 183.884 (2009)

Bureau Bremen is in de jaren 2005/2009 ingehuurd door de afdeling Beleid en Projecten. Ingehuurde medewerker is bouwkundige. De uit te voeren werkzaamheden zijn naast de ondersteuning van de medewerker accommodatie:

- het actualiseren van de meerjarenonderhoudsplanung voor gemeentelijke gebouwen;
- beheercontract onderhoudswerkzaamheden voor de gemeentelijke gebouwen inclusief het opstellen van een taakstellend jaarplan vanaf 2009
- afhandeling van klachten c.q. servicepunt (proefjaar 2008) voor de gemeentelijke gebouwen.

De betreffende gebouwen zijn in een bijlage genoemd. Het betreft onder andere het gemeentehuis, gemeentelager, gemeenschapshuizen, bibliotheek, sportaccommodaties (opstallen), gymzalen, sporthallen, enz.

Het binnenhuisonderhoud wordt door medewerkers van de gemeente gedaan. Dat is door de raad zo besloten⁵⁷. Er is een apart contract voor de gebouwen van de NV Vrijtijdscentrum (VTC). Hierbij gaat het om het zwembad/kantoor Mosaqua en Medifit, gymzaal, sporthal Gulpdal, gemeenschapshuis Timpaan en CWI.

Betrokkene werd aangestuurd door de projectleider W. Herberichs en de medewerker accommodatie J. Schmitz van de gemeente. Hiertoe vond regelmatig overleg plaats.

De kosten zijn voor de opdrachtverlening gekwantificeerd. De toename van de kosten is mede veroorzaakt doordat de gebouwen van Mosaqua zijn toegevoegd. In de jaren 2008/2009 heeft aan deze gebouwen groot onderhoud plaatsgevonden.

Voor inhuur is gekozen door gebrek aan capaciteit en kennis in de eigen organisatie. Ook past de uitbesteding/inhuur in het gemeentelijke beleid. Gemeenten van deze omvang manifesteren zich door gebrek aan kennis en capaciteit in toenemende mate als regisseur.⁵⁸

De uitbesteding heeft ook te maken met het accommodatiebeleid in Gulpen-Wittem. Er is in de raad weliswaar diverse malen over gesproken maar er is geen strategisch debat gevoerd over wat de gemeente nu eigenlijk wil: hoeveel gebouwen, hoe ga je daarmee om, onderscheid cultuur en sport, enz. De discussie loopt dus nog.

⁵⁷ Gesprek de heer Spelthan, adjunct-directeur Beleid en Projecten op 5 en 10 maart 2010.

⁵⁸ Idem.



Onder meer om die reden is besloten Bremen in te huren in afwachting van een concrete beleidsuitspraak van de gemeenteraad. Als er een heldere beleidslijn wordt afgesproken kan overwogen worden de inhuur (gedeeltelijk) om te zetten in vaste formatie.⁵⁹

Aan de inhuur ligt een besluit van de directeur Beleid en Projecten ten grondslag. Deze is daartoe gemandateerd⁶⁰. De kosten zijn opgenomen in de begroting⁶¹. De raad is niet expliciet op de hoogte gesteld van de inhuur. De inhuur betreft operationele uitvoering. Binnen de organisatie is wel enige kennis opgedaan door de aanpak van de ingehuurd. De betrokken ambtenaar is echter geen bouwkundige.

De oorspronkelijke opdrachtverlening aan Bremen evenals de verlenging is niet aanbesteed. Ook de toename van het aantal uren voor het zwembad Mosaqua is niet aanbesteed. Het Mosaquagebouw is eigendom van gemeente.

Hoewel ambtelijk ook tevreden geluiden van verenigingen worden gehoord, zet de raad kanttekeningen bij de aanpak van Bremen. Raadsleden horen geen positieve geluiden bij de verenigingen. Verzoeken en klachten worden traag afgehandeld, Bremen denkt niet mee met de verenigingen en pakt de zaken te bureaucratisch aan, aldus de raadsleden. De raadsleden zijn wel tevreden over de door Bremen geleverde inspanning rondom de inventarisatie van de gebouwen.⁶²

Afdeling Beleid en Projecten

Case	2
Bureau	Bureau Van Ekert BV
Periode	2006/2007
Uitgaven	€ 51.650 (2006)
	€ 27.029 (2007)
Opdracht	Bestemmingsplan buitengebied

In oktober 2005 heeft het college ingestemd met het voorstel tot vaststelling van het beleidsplan actualisatie en digitalisering bestemmingsplannen 2006. Deze actie was door de gemeente toegezegd aan de VROM-inspectie. Op 2 november 2005 heeft de raad de benodigde middelen beschikbaar gesteld. Er is een programma van eisen opgesteld. De opdracht is bij een onderhandse openbare aanbesteding gegund aan Bureau van Ekert B.V. Er waren twee offertes voorhanden. Van Ekert was laagste inschrijver van beiden en had positieve referenties. Er is een proces-verbaal opgemaakt met een gunningsadvies voor het college. De opening van de enveloppen heeft plaatsgevonden op 1 december 2005 om 12.00 uur. Om 15.30 uur bleek dat de offerte van een derde inschrijver om plus minus 10.15 uur door een baliemedewerker bij bevolking in ontvangst is genomen tegen afgifte van een ontvangstbevestiging. Hiervan is melding gemaakt bij het college. De offerte van het hier bedoelde bureau was hoger. Bureau van Ekert bleef de laagste inschrijver. De offerte voldeed ook aan het programma van eisen. Van Ekert BV is in 2008 overgenomen door Bureau Tonnaer, adviseurs in omgevingsrecht. Het project loopt nog door tot 2013. Het project werd aangestuurd door de projectleider J. Alberts van de gemeente. Er is budget beschikbaar gesteld door de raad.

⁵⁹ Gesprek burgemeester van den Tillaar en de heer Lemmens, beleidsmedewerker P&O d.d. 12 maart 2010.

⁶⁰ Gesprek de heer Spelthan, adjunct-directeur Beleid en Projecten op 5 en 10 maart 2010.

⁶¹ Indirect middels dotatie aan onderhoudsvoorziening.

⁶² Gesprek met delegatie van raadsleden op 30 maart 2010.



Volgens de raad heeft Van Ekert goed werk geleverd. Alle bezwaren - circa 140 tot 150 – zijn ongegrond verklaard. Er zijn echter nog zaken aanhangig bij de Raad van State.

Afdeling Beleid en Projecten

Case	3	
Bureau	ZKA Consultants & Planners bv	
Periode	2008	
Uitgaven	€ 22.425	(2008)
	€ 6.000	(2009) onderzoek zwemvoorziening
	€ 650	(2009) rondetafelgesprek (rtg) toeristische visie
Opdracht	Opstellen toeristische visie Gulpen-Wittem	

Voor deze opdracht zijn 3 bureaus uitgenodigd offerte uit te brengen. Er is een proces verbaal van aanbesteding. De opdracht is tegen het inschrijfbedrag uitgevoerd. Bepalend voor de keuze voor ZKA was de prijs en kwaliteit. De opdracht met ZKA is schriftelijk gecommuniceerd. Er ligt een B&W-besluit aan ten grondslag. De offerteaanvraag en het proces-verbaal van de aanbesteding bevinden zich in het dossier. Er is een directiebesluit, collegebesluit en een raadsbesluit. De raad heeft gevraagd om een nieuwe toeristische visie. In eigen huis ontbrak het aan de voor de opdracht vereiste capaciteit en kwaliteit. Daarnaast paste de inhuur in de filosofie van regisserende gemeente. De medewerker toerisme, in dienst van de gemeente, is naast het maken van beleidsstukken belast met uitvoerende werkzaamheden zoals afhandeling van klachten, overleg met ondernemers etc.

Het doen van marktonderzoek vereist echter specifieke deskundigheid en tijd die niet beschikbaar was. Nadrukkelijke randvoorwaarde voor de opdracht was dat deze binnen een vooraf bepaalde termijn moest zijn voltooid. Aansturing vond plaats door de beleidsmedewerker toerisme. Het resultaat van de werkzaamheden was via het opgeleverde rapport zichtbaar. Volgens de adjunct directeur Beleid & Projecten was men ambtelijk en bestuurlijk (college) tevreden over de geleverde productie. Het rapport is in een Rondetafelgesprek bij de raad aan de orde gesteld. Er heeft een eindgesprek plaatsgevonden tussen de beleidsmedewerker en het bureau. De organisatie heeft van de werkzaamheden van ZKA geleerd. Men heeft goed kennis kunnen nemen van de door ZKA gehanteerde onderzoeksmethodiek.

De raad heeft alleen de startnotitie gezien en het eindrapport: de visie. Tussentijds is de raad niet geïnformeerd en niet meegenomen in het proces. De visie is door de raad overgenomen. De onderliggende argumenten, motivatie en beschrijvingen vindt de raad vaag. Ook vindt men het rapport voor derden moeilijk leesbaar en slecht toegankelijk. Achteraf beoordeeld is de raad van mening dat uitbesteding niet nodig was.⁶³

De betaling van 6.000 euro in 2009 bleek betrekking te hebben op een onderzoek naar de zwemvoorziening. Dit is een apart onderzoek naar bezoekersstromen en advisering over de positionering van het zwembad. Er was geen directe relatie met de eerdere opdracht. De commissie heeft enkel kennis genomen van deze opdracht.

⁶³ Gesprek met delegatie van raadsleden op 30 maart 2010.



Afdeling Beleid en Projecten

Case	4
Bureau	Ruimte in advies
Periode	2008/2009
Uitgaven	€ 29.408 (2008)
	€ 70.863 (2009)
Opdracht	Omgevingsrecht

Het bureau Ruimte in advies was werkzaam op het terrein van de juridische dienstverlening omgevingsrecht. De ingehuurd was juriste. Ze verrichtte in Gulpen-Wittem werkzaamheden als medewerker RO. De duur van het project was ingeschat op zes maanden en zou op 1 januari 2009 eindigen. De werkduur was ongeveer 20 uur per week. Het uurtarief was 47,50 euro. De werkzaamheden zijn niet aanbesteed. Betrokken medewerkster was aanvankelijk binnengekomen als stagiaire. Ze was dus bekend bij de organisatie.

Per 1 juli 2009 is betrokkene opnieuw ingehuurd voor een periode van 6 maanden. De werkduur volgens dit contract is ongeveer 32 uur per week. Het uurtarief bij dit contract is 60 euro. Haar werkzaamheden werden uitgebreid met de invoering van de nieuwe Wet RO en de mandaatregeling. Ze bereidde nota's voor en verrichtte administratieve juridische zaken en ondersteunde de medewerkers van de publieksbalie. Bij de afdeling Publieksdiensten was de vereiste kennis niet aanwezig. Inmiddels is daar verandering in gekomen. De organisatie is tevreden over haar inbreng.

Afdeling Beleid en Projecten

Case	5
Bureau	Lybrae Consultants
Periode	2007/2008
Uitgaven	€ 37.562 (2007)
	€ 38.362 (2008)
Opdracht	Diverse werkzaamheden ondersteuning RO

Betrokkene was ingehuurd door de Afdeling Beleid en Projecten. Zij verleende ondersteuning aan de afdeling RO. Aansluitend is de taak uitgebreid met het opstellen van enkele nota's over bijvoorbeeld kampeerbeleid en zendmasten en heeft ingehuurd zwaardere casussen opgepakt.

De gemeente Gulpen-Wittem had een 'aanneemovereenkomst' gesloten met Lybrae Consultants, ingaande 3 december 2007 voor 340 uren tegen een uurtarief van 76,50 euro. De overeenkomst werd verlengd ingaande 13 mei 2008 voor 752 uren. Tot en met 5 juni 2009 waren 840,5 uren gewerkt. Op 17 juni 2009 werd het project verlengd met 160 uren. Het uurtarief bedroeg 82,41 euro. De verwachte einddatum van het project was 1 januari 2010. De inhuur is niet aanbesteed.



Afdeling Beleid en Projecten

Case	6	
Bureau	Maandag	
Periode	2008/2009	
Uitgaven	€ 20.089	(2008)
	€ 125.282	(2009)
Opdracht	Werkzaamheden betreffende RO	

Bureau Maandag is onder andere werkzaam als adviseur op het gebied van Ruimtelijke Ordening. De ingehuurd medewerker vervulde in Gulpen-Wittem de functie van beleidsmedewerker RO en Volkshuisvesting. De detachering begon op 1 juli 2008. Het eerste contract kende een looptijd van 6 maanden. Het project is daarna met zes maanden verlengd van 1 januari tot 1 juli 2009 en vervolgens met vier maanden van 1 juli tot 1 november 2009. De werkduur was 32 uren per week. De overgekomen vergoeding bedroeg 91,70 euro per uur. De vergoedingen over de laatste maanden van 2008 zijn geboekt in 2009.

Het bureau droeg zorg voor de Volkshuisvestingsnota en het Woonvisieplan. De gemeente wilde een actief grondbeleid. Betrokkene adviseerde onder meer in het gemeentelijke overleg met projectontwikkelaars.

De inhuur is niet aanbesteed. Er zijn verschillende bureaus benaderd en cv's opgevraagd. Volgens de adjunct-directeur Beleid en Projecten zijn daarvan geen stukken meer voorhanden.

Afdeling Beleid en Projecten

Case	7	
Bureau	Telengy VROM	
Periode	2008/2009	
Uitgaven	€ 18.574	(2008)
	€ 60.320	(2009)
Opdracht	projectleider digitalisering bestemmingsplannen/koppeling tussen I&A-sector en RO	

Telengy VROM voert voor opdrachtgevers projecten uit op het gebied van "gespecialiseerde dienstverlening" op het terrein van ruimtelijke ordening. De gemeente maakt gebruik van de diensten van Telengy door middel van het inhuren van personeel. De ingehuurd medewerker vervulde de functie van procesbegeleider ICT en RO. Ingehuurd functioneerde als projectleider. De specifieke opdracht was het verzorgen van de koppeling tussen I&A en de RO-mensen. Tot zijn taken behoorde ook het digitaliseringproject bestemmingsplannen. Het uurtarief was 65 euro. De overeengekomen minimale inzet was 3 dagen (24 uur) per week. Het contract werd aangegaan voor de periode 15 september 2008 tot 16 maart 2009. Vervolgens vond verlenging plaats tot eerst 1 juli 2009 en daarna tot 1 januari 2010. Het contract bevond zich in het dossier.

Van te voren is het aantal benodigde uren niet gekwantificeerd. Bij de start van de inhuur was niet bekend hoe en wat er diende te gebeuren. Het betrof een totaal nieuwe applicatie. Het enige bekende was de datum van 1 januari 2010 waarop bestemmingsplannen digitaal raadpleegbaar dienden te zijn. Gaandeweg het proces is de inhuur twee maal verlengd om de klus te klaren. Bij de uitvoering van de werkzaamheden in 2010 is geconstateerd dat systeem nog niet feilloos werkt.



Inhuur vond plaats door de adjunct-directeur Beleid & Projecten. Binnen de organisatie was de benodigde kennis en specialisme niet aanwezig. Er zijn volgens de gemeente meerdere bureaus benaderd. Maar dit kan niet worden gestaafd met stukken. Er is voor betrokkene gekozen op basis van de match van zijn cv met de functievereisten op het terrein van RO en I&A. Aan de inhuur ligt een directiebesluit ten grondslag. De invulling was opgenomen in de planning van RO. Voor de inhuur is krediet verleend door de raad.

Betrokkene werd aangestuurd door de adjunct-directeur Beleid & Projecten en de beleidsmedewerker RO. Er vonden voortgangsgesprekken plaats en de producten werden beoordeeld. De opdrachtverlening is op 1 januari 2010 beëindigd. Er is geen eindgesprek gevoerd. Wel is de inzet geëvalueerd. Daar is geen verslag van voorhanden. Het door de gemeente beoogde doel is niet gerealiseerd.⁶⁴ Er komt nog een eindrapportage van de leverancier van de software.

De gemeente zal proberen de extra kosten te verhalen op de leverancier van de programmatuur. De gemeente zou wel nog met de betrokken ingehuurd in zee willen gaan. Binnen de organisatie is inhoudelijk geen leereffect opgetreden.⁶⁵ Wel heeft men inzicht gekregen in het verloop van het proces.⁶⁶

Afdeling Beleid en Projecten

Case	8	
Bureau	WMO kantoor	
Periode	2007-2009	
Uitgaven	€ 25.471	(2007)
	€ 72.232	(2008) rek. 34770
	€ 48.176	(2009)
Opdracht	Backoffice Wmo	

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van kracht geworden. De gemeente Gulpen-Wittem wenste gebruik te maken van externe expertise. Daarvoor is contact gelegd met het WMO kantoor. De gemeente besloot vervolgens de implementatie en uitvoering van het administratieve proces betreffende hulpmiddelen, woningaanpassingen en vervoersvoorzieningen (backoffice) over te laten aan het WMO kantoor. Het kantoor maakt de beschikkingen. De financiële afwikkeling gebeurt door de gemeente. De gemeente bepaalt het beleid.

Aan de ondersteuning door het WMO-kantoor ligt een overeenkomst ten grondslag. Daarvan maakt een Service Level Agreement deel uit. Deze uitbesteding wordt gecoördineerd door de afdeling Beleid en Projecten. Projectleider bij de implementatie van de Wmo bij de gemeente was dhr. W. Herberichs. De implementatie Wmo is aanvankelijk opgepakt in samenwerking met de gemeente Vaals. Bij de opstart heeft de gemeente zich breder georiënteerd. Uiteindelijk is samenwerking echter niet tot stand gekomen. Er was geen adequaat systeem beschikbaar. Binnen de eigen organisatie ontbrak de benodigde capaciteit en kwaliteit om uitvoering te geven aan de Wmo. Bij de uitbesteding is contact gelegd met het WMO kantoor.

⁶⁴ In de ambtelijke reactie d.d. 29 april 2010 is vermeld: 'Resultaat is wel gehaald, systeem is voorhanden, alleen werkt het nog niet. Dat kan evenwel net zo goed aan het systeem liggen. Complexe situatie met landelijk systeem.'

⁶⁵ In de ambtelijke reactie d.d. 29 april 2010 is daar aan toegevoegd dat je voor dit taakveld zowel kennis moet hebben van RO als van ICT en die combinatie is niet voorhanden. Er is nu beter bekend welke kennis wordt gemist en moet worden gezocht of aangevuld.

⁶⁶ In de ambtelijke reactie d.d. 29 april 2010 is toegevoegd, dat daarna pas inzicht ontstaat in wat binnen de gemeente nodig is aan fte voor een Durp coördinator (Durp staat voor: Digitale Uitwisseling in Ruimtelijke Processen).



Op basis van hun expertise is voor dit kantoor gekozen. Er is geen ander bureau benaderd. De uitbesteding is gebaseerd op een directiebesluit. Er is geen raadsbesluit van de structurele uitbesteding. De aansturing vindt plaats door de beleidsmedewerker Welzijn. Dat gebeurt door rapportages en evaluaties. Daarbij wordt ook gelet op signalen (klachten) van burgers.

De gemeente is van mening dat het beoogde resultaat wordt behaald en dat de gewenste kwaliteit wordt geleverd. Van de expertise van de inhuur wordt op beleidsniveau gebruik gemaakt. In de uitvoering is het leereffect gering.

Momenteel vindt onder andere in het kader van de bezuinigingen een evaluatie en heroverweging van deze uitbesteding plaats.

Afdeling Beleid en Projecten

Case	9	
Bureau	Seni Cura	
Periode	2007 - 2009	
Uitgaven	€ 77.926	(2007)
	€ 83.359	(2008)
	€ 82.183	(2009)
Opdracht	Frontoffice Wmo	

Seni Cura is een eenmanszaak van de heer L. Huynen te Eys. Betrokkene is ingehuurd als adviseur voor onderwerpen op het gebied van de Wmo en voor het uitvoeren van concrete werkzaamheden voor de gemeente op dit terrein. Daarmee zijn bedoeld werkzaamheden in het kader van de uitvoering van de Wmo zoals indicering (front-office).

De werkzaamheden zijn begonnen in 2007. Het overgelegde contract loopt van januari 2008 tot en met december 2009. De uitvoering van de werkzaamheden gebeurde door een of meerdere medewerkers van Seni Cura. Het uurtarief bedroeg 50 euro. Het gemiddeld in rekening te brengen aantal uren per week was gesteld op 23. Overschrijding kon slechts plaatsvinden met voorafgaande toestemming van de gemeente. De uurvergoeding is exclusief onkosten en kosten voor zakelijke reizen. Deze worden afzonderlijk in rekening gebracht. De vergoeding voor reiskosten is gesteld op 0,19 euro per gereden kilometer. Woonwerkverkeer wordt niet vergoed. De gemeente kan contractueel zelf een uitvoerder (derden) kiezen voor bepaalde werkzaamheden. De inhuur is niet aanbesteed.

Burgemeester van den Tillaar gaf in het gesprek met de commissie aan dat de Wmo bewust buitenshuis is gezet. "Het werkt beter als externen huisbezoeken afleggen en indiceren. De externe bureaus hebben bovendien de knowhow in huis."⁶⁷

⁶⁷ Gesprek burgemeester Van den Tillaar op 12 maart 2010.



Afdeling Beleid en Projecten

Case	10
Bureau	XOPP/BMC
Periode	2009
Uitgaven	€ 38.515
Opdracht	medewerker Welzijn

Betrokkene was aanvankelijk voor gemiddeld 16 uur en later voor 20 uur per week werkzaam als welzijnsmedewerker. Thans is hij nog werkzaam in Gulpen-Wittern. Het betreft een jonge HBO-er die 55 euro (57 euro in 2010) per uur kost. Hij is beleidsondersteunend medewerker Wmo. De werkzaamheden zijn voornamelijk uitvoerend en betreffen vooral huisvesting/plaatsing van 'gepardoneerden' en advisering over een aantal gezamenlijke regelingen waaronder Pentasz, Traject en Licom. Ook behoren het opstellen van plannen en het voeren van overleg voor het behoud van het Werkplein voor de gemeente Gulpen-Wittern en de regio. Verder ondersteunt deze medewerker de beleidsmedewerker Wmo. De provincie oefent toezicht uit op de snelheid waarmee deze huisvesting/plaatsing wordt opgepakt. Tot op heden ligt Gulpen-Wittern op koers. Het eerste contract is aangegaan voor de periode 6 februari tot 1 mei 2009. Het contract is verlengd tot 1 augustus 2009 en vervolgens tot 1 januari 2010 en daarna tot 1 april 2010. De vacature is nog niet structureel ingevuld in verband met de mogelijke ombuigingstaakstelling.

De werkzaamheden zijn niet aanbesteed. Er is maar één bureau benaderd. Wel zijn er meerdere cv's opgevraagd.⁶⁸ De werkwijze bij inhuur van personeel wijkt af het vigerende inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Gulpen-Wittern.⁶⁹

Voor betrokkene is gekozen omwille van de prijs. Het betreft een "young professional" die door zijn werkgever gericht gecoacht wordt op groei van betrokkene. Aansturing van de medewerker vindt plaats door de adjunct-directeur Beleid & Projecten. Een eindgesprek heeft nog niet plaatsgevonden. De gemeente is tevreden over het inzetten van de ingehuurd. Het beoogde doel is bereikt.

Zoals hierboven aangeduid is de structurele invulling van de vacature afhankelijk van de prioriteitstelling door college en raad.

Afdeling Publieksdiensten (PD)

Case	11
Bureau	TMOP
Periode	2008
Uitgaven	€ 29.302
Opdracht	Welstandsbeleid

Betrokkene is ingehuurd in de periode januari 2008 tot en met juli 2008. Betrokkene was bekend met de organisatie aangezien hij in 2007 al eerder was ingehuurd in verband met de werkdruk van het eigen apparaat en het regelmatig uitvallen van een bouwvergunning-verlener. Betrokkene werd ingezet voor de opdracht "evaluatie en vernieuwing van het welstandsbeleid". Hiervoor had de raad eind 2007 tijdens de begrotingsbehandeling via een motie een besluit genomen.

⁶⁸ Gesprek de heer Spelthans, adjunct-directeur Beleid en Projecten op 5 en 10 maart 2010.

⁶⁹ B&W-advies 19 januari 2010. Het ambtelijk voorstel om te komen tot een nieuw gezamenlijk inkoop- en aanbestedingsbeleid met de samenwerkingsgemeenten is door het college aangehouden.



Ingehuurde was ongeveer 24 uur per week aanwezig. Betrokkene was HBO-er en koste 91,00 euro per uur excl. btw. De uitgaven zijn gedekt uit de onderuitputting personeel 2008.

De opdracht was niet met eigen mensen uit te voeren omdat sprake was van het regelmatig uitvallen van de bouwvergunningverlener. Het reguliere werk moest worden gedaan en daarnaast moesten op dat moment ook nog andere grote projecten worden uitgevoerd. Betrokkene had al bij andere gemeenten welstandsbeleid gemaakt en was dus bekend met de materie. Bij de keuze voor inhuur van betrokkene heeft men geen andere gemeenten benaderd met de vraag of een ambtenaar (tijdelijk) geleverd kon worden.

De kosten van de huur van externe capaciteit werd in december 2007 geraamd op 60.000 tot 65.000 euro te dekken uit de onderuitputting personeelskosten over '2007'.

De uitgaven gemoeid met betrokkene bedroegen circa 30.000 euro. Dat is meer dan het grensbedrag van 25.000 euro genoemd in de nota Inkoop en aanbestedingen Gulpen-Wittem 2005. Desondanks is niet gekozen voor een aanbesteding. De raad is door middel van een afzonderlijke raadsinformatiebrief van de inhuur op de hoogte gesteld.

Voor de uitvoering van de opdracht is een plan van aanpak gemaakt. De gewenste kwaliteit is, aldus de adjunct-directeur Publieksdiensten, geleverd.⁷⁰ Het geleverde product is bij een Rondetafelgesprek gepresenteerd. Volgens de adjunct-directeur was de raad niet ontevreden over het product, hoewel de raad voorstander was en bleef van een dorpsbouwmeester. Het college zag liever voortzetting van de advisering door de Welstandscommissie Mergelland. Hoewel tevreden over het geleverde werk ontbrak, volgens de adjunct-directeur Publieksdiensten, de balans tussen de kosten en de kwaliteit.

De inhuurkracht heeft lopende het traject de collega's op de hoogte gehouden. Na het raadsbesluit is het dossier overgedragen aan een eigen medewerker voor de overschakeling op de dorpsbouwmeester.

Afdeling Publieksdiensten (PD)

Case	12
Bureau	Yacht
Periode	2009
Uitgaven	€ 75.768
Opdracht	Vergunningverlening, handhaving en gebouwenbeheer

Betrokkene was van HBO-niveau en koste 62,50 euro per uur. Hij werd fulltime (36 uur per week) ingehuurd voor de periode 16 maart tot 12 juni 2009. Het contract is verlengd en liep uiteindelijk door tot eind 2009. Betrokkene is ingezet ten behoeve van de vergunningverlening en controles bij bouw- en woningtoezicht als vervanging van een (zieke) vaste vergunningverlener waarmee in 2009 een ontslagprocedure liep. Deze ontslagprocedure was langdurig. Pas in oktober 2009 werd het stadium bereikt dat er formeel een vacature ontstond die met een vaste medewerker kon worden bezet. Daarvoor bestond deze mogelijkheid niet en werd de formatieplaats ingevuld met betrokkene.

Bij de inhuur van betrokkene zijn twee bureaus benaderd. Er zijn van het bureau Yacht en van Lybrae 2 cv's opgevraagd. Er is met 2 kandidaten gesproken. Hiervan zijn geen stukken beschikbaar. Voor betrokkene is gekozen vanwege zijn vakkennis. De duur van de inhuur was op voorhand niet in te schatten.

⁷⁰ Gesprek met de heer M. Dings, adjunct-directeur Publieksdiensten.



Aansturing vond plaats door de adjunct-directeur Publieksdiensten. Er is een collegebesluit voor de inhuur. Het college is (achteraf) gevraagd te mogen afwijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

De werkzaamheden van betrokkene zijn in juni 2009 uitgebreid met ondersteuning bij gebouwenbeheer bij de afdeling Beleid & Projecten. Het college is hierover via een nota geïnformeerd. De taken voor gebouwenbeheer werden aangestuurd door de adjunct-directeur Beleid & Projecten. De kosten zijn ten laste gebracht van de reserve bouwleges en ten laste van het vervangingsbudget Beleid & Projecten.

Betrokkene was een van de sollicitanten op het moment dat de vacature werd opengesteld. Voor hem is niet gekozen. Zijn vakkenis was goed, echter onder andere zijn manier van communiceren voldeed niet aan de eisen die de gemeente eraan stelde. De opdracht is per 31 december 2009 beëindigd. Met betrokkene is een eindgesprek gehouden na afloop van de sollicitatieprocedure. Het leereffect voor de organisatie was gering. De kennis over vergunningverlening was al aanwezig bij de andere vergunningverlener BWT. Na de terugkeer van de zieke medewerker accommodaties was ook specifieke kennis daarvan weer aanwezig.

Afdeling Publieksdiensten

Case	13	
Bureau	Klatertaal (v.h. Tekstbureau Margriet)	
Periode	2008/2009	
Uitgaven	€ 34.089	(2008)
	€ 56.014	(2009)
Opdracht	communicatie	

Ingehuurde was een HBO-er en kostte 75 euro per uur. Betrokkene was tot circa 2001/2002 werkzaam bij de gemeente in de functie van medewerker communicatie. Later is betrokkene gevraagd voor incidentele werkzaamheden zoals het maken van verslagen. Het eerste contract liep van juli 2008 tot en met december 2009. Het oorspronkelijke contract is tussentijds verlengd. Haar inzet lag tussen 16 en 24 uur per week afhankelijk van het werkaanbod. De uitgaven kwamen ten laste van het vervangingsbudget.

Bij de inhuur van betrokkene zijn volgens de adjunct-directeur Publieksdiensten 2 bureaus benaderd waaronder USG Capacity. De inhuur van betrokkene werd gefinancierd uit het vervangingsbudget. Betrokkene verving een zieke medewerker die medio/eind 2009 ontslag nam. De functie is vanaf 1 januari 2010 structureel ingevuld door de voormalig medewerker verkeer en vervoer.

Ingehuurde voerde, gemiddeld 20 uur per week, voornamelijk uitvoerende werkzaamheden uit zoals het schrijven van speeches, het verzorgen van perspublicaties en het gemeentelijk publicatieblad. Zij zorgde ervoor dat het taakveld communicatie 'draaiende bleef' en 'hield de winkel open'. Beleid heeft betrokkene niet gemaakt. Overigens was dat ook niet nodig omdat dit al grotendeels was gemaakt.

Betrokkene was ook bij andere gemeenten als (interim-)communicatiemedewerker werkzaam. Beoordeling van het werk van betrokkene en daaraan gerelateerde aan- en bijsturing vond plaats op basis van de door betrokkene opgeleverde producten. Aansturing vond plaats door directeur en adjunct-directeur Publieksdiensten. Het college c.q. de burgemeester waren, aldus de adj. directeur Publieksdiensten, tevreden over deze productie.

Er is geen directie- of collegebesluit voor de inhuur. Uiteraard is het college indirect geïnformeerd door de voortgang. De kosten worden gedekt uit het vervangingsbudget personeel.



De gemeente Gulpen-Wittem werkt op basis van een convenant samen met andere gemeenten in een voorlichterspool. Deze samenwerking is echter alleen gericht op communicatie in geval van calamiteiten.

Afdeling Interne Dienstverlening

Case	14	
Bureau	Doxis Informatiemanagement	
Periode	2008/2009	
Uitgaven	€ 119.670	(2008)
	€ 46.417	(2009)
Opdracht	bijwerken archief/consolideren verordeningen	

Betrokkene is ingezet voor 2 opdrachten:

- opschonen/bijwerken van het dynamisch archief
- consolideren van de verordeningen

Archief

Met name als gevolg van langdurige ziekte en uiteindelijk overlijden van een van de archiefmedewerkers waren er achterstanden ontstaan in het bijwerken van het archief (circa 53 meter). Het project werd geschat op 80 werkbare dagen. Voor deze opdracht is alleen Doxis benaderd. Reden daarvoor was dat Doxis al langer bekend was bij de gemeente. In 2006/2007 was door Doxis al een opdracht uitgevoerd met betrekking tot het overbrengen van archiefdelen naar het Historisch Archief in Heerlen. Doxis was dus bekend met de organisatie van Gulpen-Wittem en hoefde daarom niet ingewerkt te worden. Doxis was daardoor in staat om op korte termijn maatwerk te leveren. Hoewel de kosten volgens de gemeente niet bekend waren, werd onderkend dat deze het drempelbedrag van 25.000 euro konden overschrijden. Om de hierboven genoemde reden werd desondanks aan het college voorgesteld om bij één bedrijf offerte te vragen. Het college nam het voorstel over op 29 april 2008.

De eerste offerte was van 15 april 2008. Op 9 mei 2008 is een vervangende offerte uitgebracht waarin sprake was van een inzet van 80 dagen voor het wegwerken van achterstanden in de dossiervorming en 80 dagen voor ondersteuning van de dagelijkse bedrijfsvoering. Hiermee werd tijdelijke invulling beoogd voor de vacature van beleidsmedewerker facilitaire zaken. Deze functie kwam op 1 juni vacant. Het werd noodzakelijk geacht om op korte termijn een (externe) informatiespecialist aan te trekken. De achterstanden zouden anders alleen maar verder toenemen, hetgeen de informatiehuishouding niet ten goede zou komen. Het uurtarief was 47,50 euro. Totaal is aan uitgaven 30.703 euro begroot. De kosten werden gedekt uit de vrijval loonkosten en het budget reserve archiefbeheer (12.000 euro). Op 20 mei 2008 heeft het college conform het voorstel besloten onder de voorwaarde dat de beschikbare budgetten niet werden overschreden.

De achterstanden zijn thans nog niet geheel weggewerkt. Oorzaak: er is door interne verhuizingen die tevens 'opruimacties' met zich meebrachten, veel te archiveren materiaal aangeleverd. Er is thans nog 26 meter te gaan. De verwachting is dat in de toekomst minder achterstanden zullen ontstaan omdat meer en meer overgegaan wordt op digitale dossiervorming.

De contracten zijn regelmatig verlengd. De offertes daarvoor bevinden zich in het dossier. Verlenging vond plaats op basis van een nieuw mandaatbesluit P&O van de directeur Interne Dienstverlening onder andere op 7 september 2009. Dit betrof de derde verlenging, nu voor 44 dagen van medio september 2009 tot 31 december 2009 voor meerdere dagen per week.



Uit het dossier blijkt wel van enige discussie die de onduidelijkheid illustreert van de noodzaak tot aanbesteding. Aanbesteding vond niet plaats conform het advies d.d. 27 augustus 2009 van de afdeling facilitaire zaken Daarin is vermeld:

“Uiteindelijk is dit één opdracht. De totaalkosten zet je dus in de markt. Als het totaalbedrag boven 25.000 euro uitkomt moet je normaliter aanbesteden.”

Kennelijk was eerder een ander advies gegeven. De adjunct-directeur Interne Dienstverlening schreef: “Dit is een ander verhaal dan wat je laatst aangaf. Het opvragen van een offerte was toch voldoende.”

Vervolgens is geadviseerd om een nieuw mandaatbesluit te laten nemen door de directeur Interne Dienstverlening. De directeur Interne Dienstverlening is bij B&W-besluit van 20 mei 2008 gemachtigd om de ondersteuning van de archiefwerkzaamheden te verlengen.

Consolideren van verordeningen

Dit betreft een wettelijke plicht. Alle gemeenten moeten hun verordeningen volgens een vast format publiceren op hun website die landelijk uniform toegankelijk is. Een en ander dient per 1 januari 2011 gereed te zijn. Doxis is op dit terrein deskundig. Weinig gemeenten hebben deze expertise zelf in huis, aldus de adjunct-directeur Interne Dienstverlening. Als gevolg van tijdsdruk is Doxis als enige bureau benaderd om de opdracht uit te voeren. Ter financiering van deze opdracht werd een budget van het cluster communicatie gebruikt. Vooraf is niet begroot welk beslag deze opdracht zou gaan leggen op de financiële middelen. Door Doxis is op basis van ervaringscijfers een offerte opgesteld waarmee de gemeente akkoord is gegaan. Voor het consolideren van verordeningen is op 20 oktober 2008 door Doxis een offerte uitgebracht voor werkzaamheden gedurende 15 dagen. De uitvoering heeft in 2009 plaatsgevonden. De kosten bedroegen 500 euro per dag, in het totaal 7.500 euro

Juridische zaken neemt de werkzaamheden van betrokkene over zodra deze is vertrokken. Consolidatie van nieuwe of aangepaste verordeningen blijft ook in de toekomst noodzakelijk. De werkzaamheden van betrokkene zijn vrijwel afgerond. De geleverde producten voldoen aan de eisen die de wetgever eraan stelt. De producten zijn bij publicatie op de landelijke site akkoord bevonden en voldoen dus aan de daaraan te stellen eisen. Formele functioneringsgesprekken zijn met betrokkene niet gevoerd. Wel is regelmatig in een-op-een gesprekken over de voortgang gesproken. Een eindgesprek moet nog plaatsvinden.

Afdeling Interne Dienstverlening

Case	15	
Bureau	Open Line Consultancy B.V.	
Periode	2009	
Uitgaven	€ 18.150	(2008)
	€ 73.350	(2009)
Opdracht	20 uur systeem/netwerkbeheer plus 20 uur applicatiebeheer DMS	

Bij I&A (systeem-/netwerkbeheer) ontstond door vertrek van een medewerker een vacature. De medewerker applicatiebeheer Corsa ging naar een andere functie bij de afdeling Publieksdiensten. Dit gebeurde omdat volgens de raad meer werk moest worden gemaakt van de website. Daarom vertrok de medewerker die belast was met 50% applicatiebeheer Corsa (Interne Dienstverlening) en 50% websitebeheer (Publieksdiensten) voor de duur van een jaar fulltime naar Publieksdiensten.



De vacature systeem- & netwerkbeheerder werd bewust voorlopig niet ingevuld omdat, vanwege actuele ontwikkelingen, niet duidelijk was wat met deze functie zou moeten gebeuren (buitenshuis plaatsen van het serverpark en de overgang van Novell naar Windows).

De overeenkomst met Open Line is een aantal keren verlengd. De laatste overeenkomst heeft betrekking op de periode 1 april 2009 tot 1 april 2010. Hierbij is de oorspronkelijke prijs per uur verlaagd van 50 euro naar 45 euro. Aangezien thans nog steeds geen duidelijkheid bestaat over de vacature systeem- & netwerkbeheerder wordt deze nog niet structureel ingevuld. Afhankelijk van besluitvorming zal de oorspronkelijke functie mogelijk wijzigen.

Aansturing van betrokkene vond plaats door de adjunct-directeur Interne Dienstverlening. Er worden geen functioneringsgesprekken gehouden. Wel regulier werk- en teamoverleg. De kwaliteit van de productie is (aldus het team) goed.

De opdracht aan Open Line is niet aanbesteed. Reden daarvoor konden door de adjunct-directeur niet worden genoemd. Volgens de adjunct-directeur hoefde deze opdracht niet aanbesteed te worden en dient elke opdracht “pragmatisch” te worden bekeken. Al dan niet aanbesteden is “afhankelijk van de situatie”. Bij het directiebesluit over de keuze bij de verlenging van het contract is overwogen dat betrokkene bekend is met de materie en zijn eerdere inzet.⁷¹

Afdeling Interne Dienstverlening

Case	16
Bureau	DA&A Administratie- en Adviesbureau (Driessen) B.V.
Periode	2006 en 2007
Uitgaven	€ 20.837 (2006) € 12.730 (2007)
Opdracht	P&O-consulent ten behoeve van Pentasz

Betrokkene is ingehuurd als P&O-consulent voor Pentasz. Inhuur vond plaats vanwege de verwachte langdurige uitval van een P&O-medewerkster in dienst van de gemeente. Ingehuurde is voor 21 uur per week door DA&A Driessen gedetacheerd bij de gemeente. Het eerste contract ingaande 21 augustus 2006 had een looptijd tot 1 oktober 2006. Het uurtarief is 59 euro plus reiskostenvergoeding. De kosten zijn begroot op 16.107 euro. Daarna is de tewerkstelling verlengd. De uitgaven worden deels gedekt uit niet uitgegeven detacheringskosten van een andere medewerker en het restant via opname in de najaarsnota 2006. Deze nota is op 7 december 2006 door de raad vastgesteld.

Betrokkene is, zoals reeds vermeld, ingehuurd van DA&A Driessen. Met dit bureau heeft de gemeente een raamcontract (mantelovereenkomst). Door de adjunct-directeur Interne Dienstverlening en de beleidsmedewerker P&O is met twee voorgedragen personen gesproken. Aan de inhuur ligt een directiebesluit ten grondslag. Voor meer achtergrondinformatie wordt verwezen naar casus 17.

⁷¹ Gesprek met mevrouw Schreurs, adjunct-directeur Interne Dienstverlening d.d. 5 maart 2009.



Afdeling Interne Dienstverlening

Case	17
Bureau	Yacht
Periode	2009
Uitgaven	€ 49.380
Opdracht	HR-consulent ten behoeve van Pentasz

Beide gevallen (case 16 en 17) hebben betrekking op de vervanging van de P&O-consulent voor Pentasz. Deze is in dienst van gemeente Gulpen-Wittern en wordt doorberekend aan Pentasz. Hiertoe is met Pentasz een raamovereenkomst gesloten. Gulpen-Wittern is risicodrager, hetgeen inhoudt dat, op het moment dat betreffende medewerker “uitvalt” door Gulpen-Wittern direct voor vervanging wordt zorg gedragen. Bij zowel de inhuur van Yacht als bij inhuur van Driessen is sprake van ‘uitval’ van de vaste medewerker. Bij de inhuur van Driessen is slechts één bureau benaderd. Dit betrof het bureau DA&A Driessen. Met dit bureau heeft de gemeente een raamcontract (mantelovereenkomst). Bij de inhuur van Yacht is ook Driessen benaderd. De ingehuurd die in 2006/2007 van Driessen werd ingehuurd was daar in 2009 niet meer werkzaam. Bovendien bleek dat Yacht goedkoper was. Daarom is in 2009 voor Yacht gekozen. Pentasz is niet gekend bij de inhuur van Driessen en Yacht. Met Pentasz is, volgens de gemeente, wel overleg geweest bij het aantrekken van de ingehuurd zelf. Ook is Pentasz betrokken bij de beoordeling van het werk dat door de ingehuurd is geleverd. De rechtspositieregeling van Pentasz wijkt af van de gemeentelijke regelingen. Geselecteerden waren op de hoogte van deze rechtspositieregeling.⁷²

In het dossier bevinden zich de volgende contracten:

010809-300909	36 uur per week	€	65
011009-311009	32 uur per week	€	65
011009-301109	32 uur per week .	€	55
011009-311209	32 uur per week	€	55
011009-310310	32 uur per week	€	55

Er is een Collegebesluit voor de verlengingen van de inhuur van betrokkene via Yacht. Kosten van de verlenging worden gedekt uit het vervangings- en zwangerschapsbudget 2009 en 2010. Het voorstel B&W-advies van 1 december 2009 is als volgt aangevuld:

‘De uitval bij de afdeling P&O is extreem hoog. Vier medewerkers zijn langdurig ziek of doorlopen een reïntegratietraject. Gelet op de leeftijdsopbouw moet er rekening mee gehouden worden dat dit vaker gebeurt of toeneemt. In het kader van de Inkoop en aanbestedingsnota moet bij de inhuur van personeel (diensten) een aanbesteding plaatsvinden als de kosten boven een bepaald bedrag gaan. Dit geldt alleen als van de contractpartners IGOM wordt afgeweken. In de praktijk is dit niet werkbaar. Enz. Voorgesteld wordt om van geval tot geval te bezien of en zo ja in welke mate flexibel met de aanbestedingsregels kan worden omgegaan zodat de continuïteit van het werk gewaarborgd blijft en dit besluit bij de directeur onder te brengen (zie mandaatregeling pag. 13: besluit tot inhuren personeel via uitzendbasis of payroll of detachingsbasis na advies P&O ligt bij de directeur.)’

⁷² In de ambtelijke reactie d.d. 29 april 2010 is toegevoegd: De inhoud van het werk dat betrokkenen geacht werd uit te voeren week af van dat wat de gemeente deed. Het is vrij specifiek werk.



Afdeling Interne Dienstverlening

Case	18
Bureau	DA&A Driessen
Periode	2008
Uitgaven	€ 41.288
Opdracht	helpdeskwerkzaamheden

Betrokkene is bij de gemeente Gulpen-Wittern gedetacheerd vanuit UWV (werknemer/outsourcing i.v.m. reorganisatie UWV) gedurende de periode 1 december 2007 tot 1 februari 2008. Daarna heeft betrokkene bij de gemeente gewerkt via een detachingsconstructie met het bureau DA&A Driessen. Vanaf 1 oktober 2008 is hij in dienst van de gemeente Gulpen-Wittern als helpdeskmedewerker I&A.

Met ingang van september 2007 was de functie systeem- en netwerkbeheerder vacant. De vacature is bij collegebesluit van 11 september 2007 niet voor structurele invulling opgesteld in afwachting van het onderzoek naar de mogelijkheid van outsourcing van de ICT-voorzieningen. De vacature helpdeskmedewerker is wel opgesteld voor tijdelijke invulling gedurende één jaar. Ingehuurd heeft op deze vacature gesolliciteerd bij de gemeente. De gemeente is met betrokkene in zee gegaan maar heeft hem medegedeeld dat hij voor de periode 2 februari 2008 tot 1 december 2008 via DA&A Driessen bij de gemeente werd gedetacheerd. Met medewerking van DA&A Driessen is de detachering voortijdig beëindigd. Met ingang van 1 oktober 2008 is betrokkene in dienst getreden bij de gemeente. De inhuurkosten zijn betaald uit de post functie systeem- en netwerkbeheerder.

Afdeling Interne Dienstverlening

Case	19
Bureau	X-Cent
Periode	2006/2009
Uitgaven	€ 19.457 (2006)
	€ 7.352 (2007)
	€ 40.032 (2008)
	€ 17.523 (2009)
Opdracht	data distributie systeem (DDS) / midoffice (ontwikkeling)

Deze werkzaamheden werden voorheen uitgevoerd door een helpdeskmedewerker in dienst van de gemeente. Deze werknemer heeft de organisatie per 1 april 2008 verlaten. Thans worden de hoogst noodzakelijke werkzaamheden uitgevoerd op basis van 8 uur per week door ingehuurd personeel tegen een tarief van eerst 75 euro en later 99 euro per uur.

Deze inhuur betreft achtereenvolgens verschillende personen. De invulling van deze taken vindt nog niet structureel plaats. Men wacht op de verdere uitwerking van de samenwerking met Voerendaal, Vaals en Valkenburg. Het voornemen is om één medewerker aan te nemen die voor de gemeenten Voerendaal, Vaals, Valkenburg en Gulpen-Wittern werkzaam is op het gebied van inrichting en onderhoud Midoffice. Aansturing van X-Cent vindt plaats door de beleidsmedewerker I&A. De ingehuurd zitten op afstand en komen incidenteel naar de gemeente. Het te behalen resultaat van de werkzaamheden is niet expliciet beschreven. Een (eind)evaluatie van de werkzaamheden heeft (nog) niet plaatsgevonden. Volgens de medewerkers I&A was de kwaliteit van het geleverde werk goed. Beoordeling vond plaats door de projectleider van de gemeente.



De gemeente had behoefte aan een medewerker met de nodige kennis en ervaring. X-Cent heeft de betrokken medewerker d.d. 9 mei 2008 geoffreerd als applicatiebeheerder DDS4all. Het eerste contract liep van 8 mei 2008 tot 29 augustus 2008 (17 weken, 1 dag per week á 95 euro per uur.) Er ligt een directiebesluit aan de inhuur ten grondslag. Er is voor deze inhuur offerte gevraagd bij meerdere andere automatiseringsbureaus. Hiervan is op dat moment geen gebruik gemaakt.

Het contract is meerdere keren verlengd. De overeengekomen werkzaamheden waren als hierboven vermeld met de toevoeging 'ondersteuning van het BAG-systeem'.

Gedurende de inhuur van X-Cent zijn tussentijds, kortdurend, ook medewerkers van andere bureaus ingehuurd. De noodzaak tot inhuur was uitval van medewerkers wegens langdurige ziekte en vacatures.

De (verlenging van de) contracten bevinden zich in het dossier. Daarin bevinden zich ook de offertes van meerdere andere benaderde bureaus.

Afdeling Interne Dienstverlening

Case	20
Bureau	Wessels Global Business Center
Periode	2006 t/m 2009
Uitgaven	€ 25.501 (2006)
	€ 24.932 (2007)
	€ 31.895 (2008)
	€ 47.432 (2009)
Opdracht	Invordering en controle diverse belastingen

Aan het kantoor Wessels is het verrichten van belastingdeurwaarderswerk en andere invorderingswerkzaamheden uitbesteed. Ook werd Wessels belast met controle van de toeristenbelasting en met name de nachtregisters, de forensenbelasting en in 2000 de parkeerbelasting. In 2003 en 2004 heeft het kantoor offertes uitgebracht. De overeenkomst met Wessels is in eerste aanleg aangegaan voor de duur van 1 jaar ingaande 1 juni 2004 met stilzwijgende verlenging telkens voor de duur van 1 jaar. De vergoedingen voor invorderingswerkzaamheden zijn gedifferentieerd afhankelijk van het soort handeling zoals betekenen dwangbevelen, beslaglegging, enz. Uitgangspunt in 2004 was een uurtarief van 55 euro voor het betekenen van dwangbevelen en beslagopdrachten e.d. Voor de uitvoering van de eenvoudige controle nachtregister was het basisuurtarief 21,35 euro. Het kantoor werd ook ingeschakeld voor kleine handhavingzaken inclusief betaald parkeren. Het gaat om 832 uur per jaar.

In 2004 werd met de raad de afspraak gemaakt om de controle toeristenbelasting te intensiveren. Gekeken is naar eventuele samenwerking met Eijsden, Vaals en Margraten. Deze gemeenten zagen geen meerwaarde in samenwerking op dit vlak. Er werden vervolgens drie offertes gevraagd bij externe bureaus. Deze gedetailleerde offertes bevinden zich in het dossier. De opdracht werd om financiële redenen verleend aan Wessels Global Business Center. Uitbesteding vond plaats in verband met de aard van de uit te voeren werkzaamheden. Men vond het beter de uitvoering van deze werkzaamheden 'op afstand te plaatsen'. Dat mede uit veiligheidsoverwegingen.

In 2009 werd bij evaluatie het percentage missers te hoog bevonden. Volgens de gemeente was het kantoor niet zorgvuldig genoeg. Ook was de communicatie niet goed. Vanaf juni 2010 is het contract afgelopen.



De gemeente oriënteert zich nu op een nieuwe uitbesteding. Mogelijk straks in samenwerking met andere gemeenten.

Afdeling Interne Dienstverlening

Case	21
Bureau	Boels en Zanders Advocaten
Periode	2006 t/m 2009
Uitgaven	€ 35.802 (2006)
	€ 38.863 (2007)
	€ 56.354 (2008)
	€ 69.729 (2009)
Opdracht	Juridische advisering

De gemeente heeft in 2004 een deskovereenkomst gesloten met Boels en Zanders Advocaten te Maastricht. Waarom voor het betrokken kantoor is gekozen is niet meer bekend. Ook is niet bekend of meerdere bureaus zijn benaderd. Per augustus 2007 is de overeenkomst verlengd. Op grond van deze overeenkomst kunnen juridische vragen tegen een gereduceerd tarief van 185 euro (2007) worden voorgelegd. Het aanbrengen van zaken gebeurt via de juridische beleidsmedewerkers van de gemeente. Daar wordt bekeken of het antwoord op de vraag niet door Juridische Zaken kan worden gegeven. Op deze afdeling vindt ook de registratie van vragen plaats. De reden voor het inschakelen van het advocatenkantoor zijn de uitgebreide rechtsgebieden waar de gemeente mee te maken heeft. Het kantoor beschikt daarvoor over expertise. De Juridische Afdeling behandelt voornamelijk bestuursrechtelijke zaken voor de primaire processen van de gemeente. Recente advisering door het advocatenkantoor had bijvoorbeeld betrekking op arbeidsrechtelijke zaken en het opstellen van vaststellingsovereenkomsten. De kosten drukken op de adviesvragende afdeling. De facturen worden gecontroleerd door de afdeling Publieksdiensten. De juristen van de gemeente zijn tevreden over de advisering.

Afdeling Interne Dienstverlening i.s.m. concerncontroller

Case	22
Bureau	Haute Equipe BV
Periode	2009
Uitgaven	€ 18.989
Opdracht	risicomanagement

Betrokkene is in de periode 6 augustus 2008 tot 8 oktober 2009 ingehuurd door de concerncontroller en de afdeling Interne Dienstverlening. Betrokkene is ingezet ten behoeve van het opstellen van de nota risicomanagement en weerstandsvermogen. Inhuur vond plaats door de verwachte doorlooptijd en ontbrekende capaciteit binnen de organisatie. Bedongen is dat er sprake moest zijn van minimale belasting van de eigen medewerkers.

Haute Equipe is ingehuurd op enkelvoudige uitnodiging. Het betrof een eenmalige opdracht. De keuze is gebaseerd op de aanwezige kennis en ervaring bij de ingehuurde. Aan de aanvaarding van de offerte ligt het besluit van het college van 7 april 2009 ten grondslag. In de begroting was een bedrag van 20.000 euro opgenomen. Ingehuurd werd aangestuurd door de concerncontroller en de directeur Interne Dienstverlening. Betrokkene heeft presentaties verzorgd over de voortgang van het project risicomanagement en weerstandsvermogen. Daarnaast vonden voortgangsgesprekken plaats. Er is een eindgesprek gevoerd.



Volgens de gemeente is het beoogde resultaat gehaald en de gewenste kwaliteit geleverd. Er heeft kennisoverdracht plaatsgevonden aan de medewerker van de concerncontroller. De nota is besproken in een Rondetafelgesprek met raadscommissies. De nota is ongewijzigd vastgesteld door de raad. De delegatie van raadsleden waar de commissie mee heeft gesproken was zeer tevreden over het eindresultaat. De raad ziet dit als een belangrijke start in de goede richting op het terrein van risicomanagement.

**Bijlage 3:**
Inhuuruitgaven 2006 - 2009Tabel 34: *Kosten categorie 30100 in 2006 (bedragen in euro)*

Bedrag	organisatie	afdeling	omschrijving/reden inhuur
-/- 1.973	Keulers ambulancedienst	Nvt	Nvt
37.982	Brandweer	Brw	50% comm. /50% verg.verl.
-/- 17.829	Driessen/correctie	Nvt	Nvt
7.210	Driessen	ID	Poetsen
20.837	Driessen	ID/P&O	Vervanging ziekte
8.006	Driessen	ID	Poetsen
15.827	Driessen	B&P	Vervanging welzijn
25.367	Gem. Vaals	ID	Secretaris OR
25.202	TMOP	ID	Vervanging ivm zwangerschap
120.629	Totaal		

Tabel 35: *Kosten categorie 30101 in 2006 (bedragen in euro)*

Bedrag	organisatie	afdeling	omschrijving/reden inhuur
6.581	Hannen	PD	Ondersteuning BWT
11.164	Continu Engineering		
12.504	Driessen	B&P	Vervanging welzijn
5.093	Driessen	ID	Uitbreiding juridische zaken
15.095	Driessen	ID	Verzekeringen, thans in dienst
6.712	Klaretaal	Griffie	Voorlichter
			Beleidsmedewerker verkeer
53.022	Lybrae	B&P	thans in dienst
1.688	Ottenheim	B&P	Vervanging welzijn
			Markt: bewuste keuze ivm
13.440	Tri-Angel Facilities	PD	kwetsbaarheid
28.510	Windmill		
153.808	Totaal		

Tabel 36: *Kosten categorie 30100 in 2007 (bedragen in euro)*

Bedrag	Organisatie	Afdeling	Omschrijving/reden inhuur
2.389	Bouw-advies Jos Hannen	PD	Ondersteuning BWT
39.497	Brandweer Parkstad Limburg	brw	Zie 2006
13.079	Driessen	ID	Poetsen
2.416	Driessen	ID	Poetsen
1.668	Driessen	PD	Publieksbalie vakantie
12.730	Driessen	ID	Vervanging ziekte P&O
12.455	Gemeente Vaals	ID	OR
15.138	Gemeente Vaals	ID	PO Pentasz
9.802	Gemeente Vaals	PD	Controle toeristenbelasting
8.502	Haute Equipe BV	ID	Financiën, thans in dienst
15.497	Licom Shared Service Center ICT		
1.836	Lybrae Consultants	B&P	RO
22.000	Regionale Brandweer Z-Limburg		
60.594	TMOP	PD	Bouw en woning toezicht
19.304	Yacht BV	PD	Bouw en woning toezicht
4.144	Yacht BV	PD	Bouw en woning toezicht
241.049	Totaal		

Tabel 37: *Kosten categorie 30101 in 2007 (bedragen in euro)*

Bedrag	Organisatie	Afdeling	Omschrijving/reden inhuur
-/- 3.950	Correctie	Nvt	Nvt
5.207	Driessen	ID	Vakantiekraacht
10.107	Driessen	ID	Zie 2006
2.205	Driessen		
23.567	Driessen	ID	PenO
56	Driessen		
5.989	Hago	ID	Schoonmaak
4.895	Rijkswaterstaat	ID	PenO
7.831	Start	PD	Bouw en woningtoezicht
21.017	Tri-Angel Facilities	PD	Marktmeester
21.345	Van Der Velde	B&P	Welzijn
42.865	Windmill	B&P	Beleidsmedewerker milieu
3.746	XCent		
144.883			



Tabel 38: Kosten categorie 30100 in 2008 (bedragen in euro)

Bedrag	Organisatie	Afdeling	Omschrijving/reden inhuur
-/- 831	Correctie		
815	ABF Research		
846	Bestuursacademie Nederland		
15.666	BMC	PD	BWT/welstandsbeleid
2.982	Bouw-advies Jos Hannen	PD	Ondersteuning BWT
50.645	Brandweer Parkstad Limburg		Zie 2006
641	Driessen		
1.805	Driessen		
1.473	Driessen		
750	Drukkerij Alberts VOF		
3.223	Gemeente Vaals		
29.959	Klaretaal	PD	Voorlichter
97.591	Lybrae	BenP	Verkeerskunde
26.089	Maandag	B&P	RO
18.430	Regionale Brandweer Z-Limburg		
23.133	Ruimte in Advies	B&P	RO
18.574	Telengy VROM	B&P	RO
2.860	Tempo Team	PD	Receptie/telefoon
4.368	TMOP	PD	Welstandbeleid
3.285	Tri-Angel Facilities	PD	Marktmeester
2.063	vd Manakker		
581	XCent		
12.411	Yacht BV		
3.160	Yacht BV		
35.879	Yacht BV	ID	Juridische zaken zwangerschap
14.125	Yacht BV		
22.425	ZKA Consultants & Planners BV		Toeristische visie
392.946	Totaal		



Tabel 39: *Kosten categorie 30101 in 2008 (bedragen in euro)*

Bedrag	Organisatie	Afdeling	Omschrijving/reden inhuur
49.359	BMC	B&P	Medewerker cultuur en toerisme
27.876	Continu Engineering	PD	Monumentenverg. Thans in dienst
35.769	Doxis BV	ID	DIV
14.685	Driessen	ID	PenO
41.288	Driessen	ID	Vacature I&A thans in dienst
886	Driessen		
410	Driessen	ID	Schoonmaak
1.866	Kerkrade		
17.065	Hago		Schoonmaak
18.495	Open Line		
9.919	Start People	B&P	Adm. ondersteuning. Thans in dienst
29.302	TMOP	PD	Welstandsbeleid
13.834	Tri-Angel	PD	Welstandsbeleid
3.223	Windmill		
37.041	Xcent	ID	ApplicatiebeheerDDS4all
301.018	Totaal		



Tabel 40: Kosten categorie 3002 in 2009 (bedragen in euro)

Bedrag	Organisatie	Afdeling	Omschrijving/reden inhuur
50	Nvt	Nvt	Nvt
12.000	AGV Moraves		Herinrichting busstation
38.515	BMC	B&P	Wmo werkzaamheden
11.951	Certurion	PD	Handhaving
4.240	CSO Adviesbureau		Flora/faunawet
42.253	Doxis BV		Archief
10.566	Gom schoonhouden		Schoonmaak
615			
6.243	Wessels	PD	Parkeerwacht
51.141	Klaretal	PD	Voorlichter
8.875	KnowHouse BV		Vorm-project
7.680	Van Heukelom-Verbeek		Busstation
28.645	Licom Jobster	ID	DIV
2.403	Limburg Bewaking BV		Beveiliging
46.889	Lybrae Consultants	B&P	RO
125.282	Maandag	B&P	RO
71.722	Open Line	PD	IenA
18.073	Ordito		Planschade
11.650	Process bbfm		Pand de Smit
70.863	Ruimte in Advies	B&P	RO
18.227	Stichting Phoenix		Buitendienst
60.320	Telengy VROM	B&P	RO
7.013	Tempo Team Professionals	PD	Receptie/telefoon
18.499	Tri-Angel Facilities	PD	Marktmeester
5.991	XCen	ID	DDS4all
49.380	Yacht BV	ID	P&O
75.768	Yacht BV	PD	BWT
5.556	Yacht BV		
27.622	Yacht BV	ID	P&O
21.478	Yacht BV	ID	JZ uitbreiding handhaving
4.111	Yacht BV	ID	JZ
36.816	Zaak voor de Sport BV		Bos consulent
6.000	ZKA Consultants & Planners BV		Toeristische visie
906.435			



Bijlage 4: Variabele vergoedingen

Tabel 41: Variabele vergoedingen (bedragen in euro)

Bruto vergoedingen	2006	2007	2008	2009
Persoonlijke toelage	8.920	9.322	13.178	14.803
Onregelmatigheid	2.291	1.866	1.795	694
Extra uitkering	3.252	210	725	
Extra uitkering	20	0	109	
Pensioenuitkeringen	9.041	9.024	9.297	8.428
Overwerk	15.841	20.587	16.294	29.465
Wachtgeld	132.769	126.522	129.829	151.787
Waarneming	261	450	3.545	
Stage	4.313	135	8.721	6.196
Wachtdienst	6.197	5.896	6.255	7.818
Beschikbaarheid	12.204	11.962	9.973	8.921
Notulisten	480	0	0	
Presentie	0	0	112	160
Piket	6.699	7.884	8.326	
Reistijdverg	920	1.777	120	1.600
Variabele in	2.809	2.659	2.690	2.695
Forensen	0	844	1.289	914
Autokostenverg	0	948	0	1.110
Km verg	0	5.281	5.259	4.945
Gratificatie	2.601	2.486	6.553	11.990
Ambtsjubileum	3.405	2.775	0	0
Telefoon	300	283	300	300
Uitbetaling vakantiedagen	14.176	2.170	5.640	11.637
Verkoop verlof	7.253	16.876	19.259	21.690
Gereedschapsvergoeding	1.029	1.029	1.029	4.191
Diplomatoelage	424	259	726	1.029
Stembureauvergoeding	3.115	1.275	0	2.325
Km vergoeding belast	8.199	777	777	777
Totaal	246.519	233.297	251.801	293.475
Netto vergoedingen				
Reis en verblijfkosten	3.322	4.966	5.050	8.557
Km vergoeding	3.794	5.377	5.552	5.251
Forensenvergoeding	0	57.297	60.517	58.185
Autovergoeding	1.548	516	0	0
Studiekergoeding	434	5.159	2.937	1.984
Verhuiskostenvergoeding	0	6.261	0	0
Kostenvergoeding	4.338	6.067	2.460	2.649



Bruto vergoedingen	2006	2007	2008	2009
Overlijdensuitkering	7.195	0	95	0
Bijd kind	3.414	409	0	0
Parkeergeld	232	262	316	380
Ambtsjubileum	9.313	12.135	12.985	13.110
Km vergoeding b&w	4.001	0	0	0
Km vergoeding brandweer	1.255	0	0	0
Kost.verg.bes	1.281	0	0	0
OV B&W	37	0	0	0
Arbobedrijfsm	286	1.089	600	300
1% regeling	4.325	0	0	0
Vergoeding woon werk	67.486	0	0	0
Extra pens w	1.807	0	0	1.521
Vakbondscontributie	0	2.584	3.032	2.685
Totaal netto	114.068	102.122	93.544	94.622
Totaal	360.587	335.419	345.345	388.097
Correctie wachtgeld	-132.769	-126.522	-129.829	-151.787
Resteert	227.818	208.897	215.516	236.310
Aantal fte (begroot)	95,47	98,93	98,29	98,15
Per fte	2.386	2.112	2.193	2.408



Bijlage 5: Geïnterviewden

De heer H. Lemmens	Beleidsmedewerker PenO
Mevrouw P. Knops	Medewerker Financiën
De heer B. Mulders	Medewerker Financiën
De heer J.P. Spelthan	Adjunct-directeur Beleid en Projecten
De heer M. Dings	Adjunct-directeur Publieksdiensten
Mevrouw A. Schreurs	Adjunct-directeur Interne Dienstverlening
De heer E.J.P. Bessems	Directeur Interne Dienstverlening
De heer M. Kleukers	Directeur Publieksdiensten
Mevrouw K. Jeurissen	Directeur Beleid en Projecten
De heer drs. A.R.B. van den Tillaar	Burgemeester/portefeuillehouder PenO
De heer mr. L. Keulemans	Gemeentesecretaris/algemeen directeur
De heer drs. S. Amkreutz	Concerncontroller
Mevrouw E. Vanderheijden	Raadslid fractie CDA
De heer G. Brants	Raadslid fractie Brants
De heer drs. R. Ronken	Raadslid fractie Franssen
De heer H. Dautzenberg	Raadslid fractie PvdA
De heer J. Duckers	Raadslid fractie Balans
De heer drs. F. Disse	(oud) Raadslid fractie GROEN!



Bijlage 6: Geraadpleegde bronnen en literatuur

Bureau Berenschot: formatie en outcome (gemeente Abcoude)

A&O-fonds: Personeelsmonitor gemeenten 2008

Kengetallen 2006: directie bestuurlijke en financiële organisatie (IFLO) Ministerie BZK

Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek naar inhuur van derden, gemeente Heeze-Leende. Rekenkamercommissie 'de Groene Rand', gemeenten Heeze-Leende, Son- en Breugel, Waalre, Best en Nuenen, april 2009

Elk uur telt, inhuur van extern advies voor de gemeente Beek. Rekenkamercommissie Beek, Eijsden, Gulpen-Wittem, Meerssen, Nuth, Valkenburg aan de Geul, mei 2008

Drie parels aan één ketting, intergemeentelijke samenwerking door de gemeente Valkenburg aan de Geul, Rekenkamercommissie Beek, Eijsden, Gulpen-Wittem, Meerssen, Nuth, Valkenburg aan de Geul, september 2009

Rapport over inhuur externen, Rekenkamer BEL-Combinatie, Haute Equipe, juni 2009

De open stad Zuid-Limburg, een strategische heroriëntatie op het Heuvelland, gedragen door de gemeenten Gulpen-Wittem, Vaals en Valkenburg aan de Geul, Bascole BV, Advisering, prof. Ir. W.L. van Dinten

Raadsvoorstel/raadsbesluit gemeenteraad inzake intergemeentelijke samenwerking Gulpen-Wittem, Vaals en Valkenburg aan de Geul, februari 2010

Sterker Samen, Samenwerking ondersteunende processen Gulpen-Wittem, Vaals en Valkenburg, januari 2010

Startnotitie Sociale wetgeving en arbeidsparticipatie, gemeenten Gulpen-Wittem, Vaals en valkenburg aan de Geul, februari 2010

Startnotitie Wmo, gemeenten Gulpen-Wittem, Vaals en Valkenburg aan de Geul, februari 2010

Startnotitie Leefbaar kernenbeleid, Leefbaarheid, kernenbeleid, burgerparticipatie, gemeenten Gulpen-Wittem, Vaals en Valkenburg aan de Geul, februari 2010

Inoverheid.nl, Ter Horst: geen grens voor salaris extern personeel, november 2009

Inoverheid.nl, Gemeenten en provincies veel geld kwijt aan externen, november 2009

Inoverheid.nl, Externe inhuur in de uitverkoop, juli 2009



Binnenlands Bestuur, Norm voor inhuur extern personeel overheid, november 2009

Binnenlands Bestuur, Externe inhuur kwart goedkoper, juli 2009

Afkijken aanbevolen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en SGBO Onderzoek, project Goed Besteed

Goed Besteed, Checklist voor inkopen en aanbesteden, een hulpmiddel voor gemeentebestuurders, SGBO, april 2006

Kennis van inhuur. Onderzoek naar externe inhuur en kennisborging bij de gemeente Soest, Rekenkamercommissie Soest, 6 juli 2009



Bijlage 7:
Eerdere onderzoeken rekenkamercommissie

2006	Nuth	Onder de loep	Declaratiegedrag in de gemeente Nuth
2006	Gulpen-Wittern	Tere plekken	Integriteit en wegwerkzaamheden aan de Slenakerweg in Gulpen-Wittern
2006	Meerssen	In de Meerssense maat	Onderzoek naar de organisatieontwikkeling van de gemeente Meerssen 1993-2006
2007	Eijsden	Een goede buur of een verre vriend	De samenwerking tussen Eijsden en Margraten in de startblokken
2007	Eijsden	Vooronderzoek naar de financiering van het centrumplan in de gemeente Eijsden	
2007	Gulpen/Wittern	Kompas of glazen bol?	Onderzoek naar het sturingsinstrumentarium van de gemeente Gulpen-Wittern
2007	Gulpen-Wittern	Doel of middel?	Intergemeentelijke samenwerking door de gemeente Gulpen-Wittern
2007	Valkenburg	Een geschenk uit de hemel	De samenwerking tussen Valkenburg aan de Geul en 3W
2008	Beek	Elk uur telt	Inhuur van extern advies voor de gemeente Beek
2008	Nuth	Voor het goede doel	Doelmatig en doeltreffend sportaccommodatiebeleid voor de gemeente Nuth
2009	Gulpen-Wittern	Van de grond gekregen	Grondexploitatie in Gulpen-Wittern nader onderzocht



2009	Eijsden	Met de knip op de beurs	Doelmatigheid van het accommodatiebeleid in Eijsden
2009	Meerssen	Vijf kanten van Pentasz	Functioneren van de regionale sociale dienst Pentasz vanuit Meerssens perspectief
2009	Beek	Met of zonder schone lei?	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Beek
2009	Valkenburg	Drie parels aan één ketting	Intergemeentelijke samenwerking door de gemeente Valkenburg aan de Geul
2009	Eijsden	Oude wijn in nieuwe zakken?	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Eijsden
2009	Gulpen-Wittem	Midden in de roos geschoten?	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Gulpen-Wittem
2010	Nuth	Niets nieuws onder de Wmo?	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Nuth
2010	Valkenburg	Meedoen en ondersteunen: keuzes of knelpunten?	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Valkenburg aan de Geul
2010	Beek	Minder regels, minder kosten?	Deregulering en administratieve lastenverlichting in de gemeente Beek
2010	Meerssen	Op de Meerssener weg naar de Wmo	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Meerssen



Bijlage 8

De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bestaat uit:

ir. P.T.H.J. (Peter) Thuis	: voorzitter
drs. M.J.M. (Mimi) Crijns	: lid
drs. A.M.J. (Ton) Dreuw RC	: plv. voorzitter
mr. D.J.J.M. (John) Havenith	: lid
dr. H.P.M. (Bert) Kreemers	: lid
drs. W.J.H.S. (Wil) Lindelauf RA RO	: lid
M.G.A. (Maurice) Cobben	: secretaris

Alle leden maken op persoonlijke titel deel uit van de rekenkamercommissie. De in de rekenkamercommissie werkzame registeraccountant treedt niet in die hoedanigheid op.

Website	:	www.rekenkamercie-zl.nl
Postadres	:	Postbus 998, 6300 AZ Valkenburg aan de Geul
Telefoon	:	06 - 215 337 83
E-mailadres	:	info@rekenkamercie-zl.nl