

KENNIS VAN INHUUR

**Onderzoek naar externe inhuur en
kennisborging bij de gemeente Soest**

**Rekenkamercommissie Soest,
6 juli 2009**

Inhoudsopgave

pagina

Samenvatting	4
1. Inleiding	5
Aanleiding/probleemstelling	5
Doelstelling en onderzoeksvragen	6
Analysekader	6
Afbakening van het onderzoek	7
Verantwoording werkwijze	7
Leeswijzer	8
2. Personeelsbeleid gemeente Soest in relatie tot externe inhuur	9
Inleiding	9
Hoofdpijnen personeelsbeleid	9
Personeelsbeleid en externe inhuur	10
Kennisborging	11
Interne uitlening /interne inhuur	12
Analyse bevindingen personeelsbeleid in relatie tot externe inhuur	12
Deelconclusies	12
3. Omvang en aard externe inhuur	13
Inleiding	13
Registratie inhuur van derden	14
Omvang externe inhuur 2006-2008	14
Informatievoorziening omvang externe inhuur aan gemeenteraad	16
Aard externe inhuur	17
Analyse bevindingen omvang en aard externe inhuur	18
Deelconclusies	19
4. Externe inhuur en kennisborging ‘in de praktijk’	20
Inleiding	20
Informatieverzameling inhuurtrajecten	20
Samenvattende bevindingen inhuurdossiers/-casussen	21
Analyse bevindingen externe inhuur en kennisborging in de praktijk	21
Deelconclusies	23
5. Conclusies	24
6. Aanbevelingen	26
Personeelsbeleid en kennisborging	26
Informatievoorziening	26

Bijlagen

pagina

- | | | |
|----|--|-------|
| 1) | Lijst bestudeerde documenten. | 27 |
| 2) | Lijst gesprekspartners. | 28 |
| 3) | Financiële specificatie aard externe inhuur 2006-2008. | 29 |
| 4) | Samenvattend overzicht inhuurcasussen. | 30-32 |

Samenvatting

De Rekenkamercommissie van de gemeente Soest (RKC) heeft haar onderzoek naar externe inhuur geplaatst in het licht van de vereiste balans tussen 'eigen kennis' in de werkorganisatie en nut en noodzaak van externe expertise. Op welke wijze krijgt de ingehuurde externe kennis een – toegankelijke en herkenbare - plaats binnen de vaste werkorganisatie.

De RKC constateert dat in het formele gemeentelijk personeelsbeleid geen uitdrukkelijk verband is aangetroffen tussen de 'eigen' kennis en kunde en de inhuur van externe expertise, maar dat de uitwerking ervan 'op papier' wel een verbinding laat zien met externe inhuur. Denk daarbij aan competentie management. Ook is er recent gestart met strategische personeelsplanning.

De omvang van de externe inhuur in de gemeente Soest is minder dan in vergelijkbare gemeenten. De omvang en aard van de externe inhuur is niet eenvoudig uit de gegevens van de financiële administratie op te maken. En de informatie wordt niet consequent en consistent aan de gemeenteraad verantwoord in de planning en controldocumenten.

De relatief geringe externe inhuur door de gemeente Soest in de periode 2006-2008, bevestigt het beeld dat 'papieren' beleid en omvang van externe inhuur met elkaar sporen. In de praktijk van inhuur van externe expertise blijkt dat de interne organisatie terughoudend is om over te gaan tot externe inhuur. Uit de onderzoeksresultaten kan worden geconcludeerd dat het gevoerde personeelsbeleid positief bijdraagt aan een – door de gemeenteraad ook wenselijk geachte - terughoudendheid op het gebied van externe inhuur.

Er kan worden geconcludeerd dat er voor het consequent en consistent 'vasthouden' van de verkregen externe kennis nog onvoldoende aandacht is. Er wordt slechts op informele wijze een inhuurtraject geevalueerd. De resultaten van de externe inhuur zijn nog onvoldoende beschikbaar voor de interne werkorganisatie.

De RKC beveelt aan om de inhuur van externe expertise een uitdrukkelijke plek te geven in het organisatie- en personeelsbeleid van de gemeente. En zorg te dragen voor een herkenbare borging van de verkregen externe expertise. Daarnaast wordt aanbevolen om de vastlegging van de externe inhuur in de financiële administratie zo aan te passen dat de benodigde informatievoorziening mogelijk is. Maak verder met de gemeenteraad afspraken over de wijze en frequentie van informatievoorziening over de kwaliteit en kwantiteit van 'eigen' en extern ingehuurd personeel.

1. Inleiding

Aanleiding/probleemstelling

De rekenkamercommissie van de gemeente Soest (verder RKC) heeft, na overleg met de gemeenteraad over mogelijke onderzoeksonderwerpen, zich georiënteerd over het onderwerp **personeelsbeleid**.

Er zijn daarbij meerdere aspecten benoemd die binnen het brede onderwerp personeelsbeleid spelen. De gemeenteraad is geïnteresseerd naar de daadwerkelijke omvang van de externe inhuur maar ook naar de effectiviteit van de inzet van externe kennis (nut en noodzaak). Na deze verkenningsronde van de RKC is besloten het onderzoek toe te spitsen op de volgende onderdelen:

- Aard en omvang van externe inhuur.
- Interne uitlening/inhuur.
- Overdracht en benutten van de extern ingehuurde kennis (kennisborging).

Het gaat de RKC in het onderzoek dus niet alleen om inzicht in aard en omvang van de externe inhuur maar ook om de consequenties van de externe inhuur op de (kwaliteit van de) interne organisatie en de borging van de extern verkregen kennis in de organisatie.

De vraag of er een juiste – doelmatige en doeltreffende - balans is tussen kennis en kunde van het eigen personeel en de inhuur van externe expertise vormt een rode draad in dit rekenkameronderzoek.

Doelstelling en onderzoeksvragen

Op basis van de bovenbeschreven aanleiding komt de RKC tot de volgende centrale doelstelling van het onderzoek:

De RKC wil met het onderzoek een bijdrage leveren aan de sturing op externe inhuur en het benutten van de kennis die daarbij in de organisatie beschikbaar komt. Hiertoe wordt door middel van onderzoek inzicht geboden in het beleid voor de inhuur van externe adviseurs, de afwegingen die in de praktijk een rol spelen bij de inhuur en de wijze van kennisoverdracht naar de vaste werkorganisatie.

Aanleiding en doelstelling van het onderzoek leiden in onderlinge samenhang tot de volgende centrale vraagstelling:

“Waarvoor en op welke wijze wordt externe capaciteit en deskundigheid ingehuurd en krijgt deze ‘deskundigheid’ een plek binnen de gemeentelijke organisatie?”

Uit de centrale vraagstelling zijn de volgende deelvragen waarop het onderzoek inzicht c.q. antwoord dient te geven:

- 1) Welke beleidsvisie heeft de gemeente Soest ten aanzien van de organisatie (aard en omvang van interne organisatie) en wat betekent dit voor de inhuur van externe capaciteit en deskundigheid?
- 2) Welke interne uitvoeringsregels gelden er voor het inhuren van externe expertise?
- 3) Welke externe inhuur heeft er in 2006, 2007 en 2008 (tot en met augustus) plaatsgevonden (aard en omvang). Welke verantwoording vindt daarover plaats aan de gemeenteraad?
- 4) Hoe wordt de noodzaak tot externe inhuur vastgesteld? Wat was de reden voor de inhuur? Is er voorafgaand aan de inhuur beoordeeld of de benodigde expertise intern aanwezig is en of interne inhuur mogelijk is? Is er afweging geweest: inhuur of in dienst nemen?
- 5) Hoe kwam de besluitvorming over inhuur tot stand en is die in overeenstemming met de geldende regels?
- 6) Heeft de inhuur datgene opgeleverd wat beoogd werd?
- 7) Is de kennisoverdracht naar de vaste organisatie tijdens en bij het einde van de opdracht voldoende geborgd?

Analysekader

Om tot een onderbouwd antwoord te komen op de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen, heeft de RKC een set normen vastgesteld. In lijn met de volgorde van de deelvragen zijn dat:

- 1) Het personeelsbeleid van de gemeente Soest kent aantoonbaar een relatie tussen externe inhuur en het interne personeelsbeleid.
- 2) De gemeente Soest kent procedures voor de inhuur van externe expertise en deze procedures worden aantoonbaar gevolgd door verantwoordelijken voor het inhuurproces.
- 3) De omvang en aard van externe inhuur is toegankelijk en inzichtelijk vanuit de gegevensverwerking in de financiële administratie. De informatie over externe inhuur wordt consequent en consistent verantwoord aan de gemeenteraad in de planning en controldocumenten.
- 4) Er is sprake van een aantoonbare probleemformulering, beleidsdoelstelling en een daarop gebaseerde opdracht naar de externe partij.
Er is sprake van een aantoonbare afweging om tot externe inhuur over te gaan;
- 5) De selectie van de externe partij is conform de afgesproken inkoop- en aanbestedingsregels.
- 6) Bij opdrachtverlening is expliciet aandacht voor kennisoverdracht aan de vaste organisatie door de externe partij. De opdrachtgever ziet toe op het uitvoeren van de opdracht en legt tussentijds kennis en ervaringen vast.
De opdrachtgever controleert het resultaat van de externe inhuur op overeenstemming met de opdracht. Er is een aantoonbare evaluatie van het inhuurproces.
De resultaten van de externe inhuur zijn beschikbaar voor de vaste organisatie en hebben daarin een herkenbare en toegankelijke (digitale of fysieke) plek.

Afbakening van het onderzoek

Voor wat betreft het begrip externe inhuur gaat de RKC uit van alle vormen van externe personele inhuur (uitzendkrachten, specialistische expertise) die onder aansturing van de interne organisatie werkzaamheden verrichten. In het onderzoek worden niet de uitbestede (onderhouds)werkzaamheden betrokken (catering, beveiliging, schoonmaak etc).

De financiële gegevens over externe inhuur hebben betrekking op de periode 2006-augustus 2008. Op de volledigheid van de beschikbare financiële gegevens is geen accountantscontrole uitgevoerd (getrouwheid en rechtmatigheid). De beschikbare gegevens zijn door de onderzoekers op een zodanige wijze gecontroleerd (aansluiting van ontvangen overzichten op grootboekrekeningen financiële administratie) dat naar professioneel oordeel valide conclusies uit het beschikbare materiaal kunnen worden getrokken.

Ten behoeve van het onderzoek naar de praktijk van inhuur van externen zijn een aantal inhuurcasussen geselecteerd. Aantal en onderwerp van specifieke inhuurcasussen zijn aan de hand van criteria als spreiding over de onderzoeksperiode, omvang inhuurbedrag, type inhuur door de RKC geselecteerd.

Verantwoording werkwijze

- Stap 1: Na een eerste oriëntatie op beschikbaarheid en validiteit van het beschikbare en nog te verkrijgen onderzoeksmateriaal (financiële gegevens, beleidsdocumenten) is een draaiboek opgesteld voor de daadwerkelijke onderzoeksuitvoering. Dit draaiboek is door de RKC vastgesteld en leidend geweest voor de verdere uitvoering van het onderzoek. De uitvoering van het onderzoek is uitbesteed aan een extern adviesbureau en vanuit de RKC door twee leden begeleid.
- Stap 2: Vaststelling omvang en aard externe inhuur met behulp van gegevens uit financiële administratie. Het resultaat van de eerste fase van het onderzoek, te weten de kwantitatieve fase, vormde mede de input van het keuzeprocess voor specifiek inhuurcasussen.
- Stap 3: Gesprekken met betrokkenen bij de geselecteerde inhuurtrajecten. Deze fase had als doel het vaststellen van nut, noodzaak en kennisborging van externe inhuur. De verslagen van de gesprekken zijn ter goedkeuring voorgelegd aan de gesprekspartners en maken onderdeel uit van het onderzoeksdossier.
- Stap 4: Combineren van kwantitatieve informatie en resultaten uit gesprekken tot concept-eindrapportage met conclusies en aanbevelingen.

Leeswijzer

In de hoofdstukken 2, 3 en 4 zijn achtereenvolgens de bevindingen weergegeven op de onderzoeksvragen. Hoofdstuk 2 gaat in op de onderzoeksvragen over het - papieren - personeelsbeleid in relatie tot externe inhuur en kennisborging (onderzoeksvragen 1 en 2). In hoofdstuk 3 wordt inzicht gegeven in de omvang en aard van externe inhuur in de periode 2006-2008 (onderzoeksvraag 3). Hoofdstuk 4 beschrijft de praktijk van inhuur van externe kennis aan de hand van een zevental inhuurcasussen (onderzoeksvragen 4 tot en met 7). Bevindingen en analysekader resulteren in conclusies (hoofdstuk 5) en aanbevelingen (hoofdstuk 6).

2. Personeelsbeleid gemeente Soest in relatie tot externe inhuur

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beantwoording gezocht op de onderzoeksvragen 1) en 2). Welke beleidsvisie heeft de gemeente Soest op het gebied van personeel en organisatie (belangrijk voor aard en omvang interne organisatie) en de betekenis hiervan voor de inhuur van externe capaciteit en deskundigheid. En welke interne richtlijnen gelden er voor het inhuren van externe expertise.

Als toetsingkader voor de antwoorden op deze vragen geldt dat er in de beleidsvisie een aantoonbare relatie tussen externe inhuur en het interne personeelsbeleid bestaat. Daarnaast kent de gemeente Soest procedures voor de inhuur van externe expertise en deze procedures worden aantoonbaar gevolgd door verantwoordelijken voor het inhuurproces.

Dit hoofdstuk geeft de inhoud weer van het vastgestelde beleid en procedures. Hoe staat het 'op papier'? In hoofdstuk 4 wordt aan de hand van praktijkcasussen getoetst in hoeverre 'papieren werkelijkheid' en de praktijk van inhuur van externe expertise en kennisborging overeenkomen.

Hoofdpijnen personeelsbeleid

Het personeelsbeleid van de gemeente Soest ligt vast in diverse beleidsnota's en documenten (zie bijlage 1. met documenten). Er wordt daarbij uitgegaan van van Human Resource Management (verder HRM). Bij HRM gaat het om de huidige en te ontwikkelen kwaliteiten van de medewerkers in verbinding te brengen met organisatiedoelen en eigen individuele ambities. Buiten de organisatie staat de klant centraal, binnen de organisatie de medewerk(st)er. Het personeelsbeleid van de gemeente Soest - en daarmee ook de afweging eigen kennis en kunde versus inhuur van externe expertise - kent op papier een aantal termen die in de praktijk handen en voeten dienen te krijgen wil het beleid effectief zijn. Soest gebruikt daarbij de volgende uitgangspunten: Soest wil een *lerende organisatie* zijn die uitgaat van *competentiemanagement* met de ambitie van 'buiten naar binnen' te kijken en die actief doet aan *kennismanagement*.

In de programmabegroting 2009 wordt in dit kader het volgende aangegeven:

'Het is van strategisch belang om tijdig kennisgebieden(noodzakelijke kennis om adequaat in te spelen op externe en interne ontwikkelingen) te ontsluiten en te beschikken over voldoende expertise op de verschillende beleidsterreinen van de gemeente Soest. Daarmee is het binnenhalen, ontwikkelen en behouden van mensen die het potentieel hebben om nieuwe kennis te ontwikkelen en een grote mate van expertise op te bouwen, een HRM-taak van strategisch belang'.

Naast de bovengenoemde uitgangspunten zijn voor de uitvoering van HRM nog een capaciteitsplanning beschikbaar als onderdeel van de jaarlijkse afdelingsplannen, en het vernieuwde Functieboek/FUWA per 1 januari 2007.

In 2008 is gestart met strategische personeelsplanning en dit is op dit moment in ontwikkeling. Capaciteitsplanning, functieboek en competentiehandboek geven hierin aan wat de benodigde formatie is voor het uitvoeren van de afgesproken taken. Strategische personeelsplanning beoogt in te spelen op de verschillende maatschappelijke ontwikkelingen en wettelijke verplichtingen. Het geeft de mogelijkheid van het doorrekenen van toekomstscenario's en het analyseren van risico's ten aanzien van de huidige en toekomstige bezetting. De effecten van de invoering moeten nog gaan komen.

Personeelsbeleid en externe inhuur

Uit de documenten op het gebied van personeelsbeleid¹ van de gemeente Soest blijkt dat er geen uitdrukkelijk verband wordt gelegd tussen aanwezige en gewenste interne kennis en kunde, en extern in te huren expertise. De eerder genoemde uitgangspunten als lerende organisatie, competentie- en kennismanagement, strategische personeelsplanning ondersteunen op papier de verdere interne kennisontwikkeling, maar de afwegingen om tot het gebruiken van externe expertise te komen, worden niet meegenomen.

Uitgangspunten bij beslissingen om tot externe inhuur over te gaan zijn verspreid over diverse documenten te vinden:

- In de nota 'Inkoop en aanbestedingsbeleid gemeente Soest ; juni 2004' worden de beleidsmatige en procedurele uitgangspunten geschetst voor inkoop en aanbesteding van werken, leveringen en diensten. Inhuur van externe expertise valt onder de regelgeving voor de inkoop van diensten met bijbehorende drempelbedragen en vormen van aanbesteding.
- In het 'Besluit bevoegdheidsverlening 2008' wordt bij de inhuur van diensten door derden verwezen naar de regelgeving in het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- In 2008 is voor wat betreft de inhuur van tijdelijk personeel aansluiting gezocht bij het Europees aanbestedingstraject geïnitieerd door de deelnemers in het samenwerkingsverband Regio 't Gooi, Vecht en Eem. Met de resultaten van de aanbesteding (drie geselecteerde uitzendbureaus) wordt een goede kwalitatieve en kwantitatieve benutting van contracten, kwaliteit in reactiesnelheid, overleg, begeleiding en kennisinbreng, en vaste transparante en vooral lagere kosten beoogd. De gemeente Soest participeert in de aanbesteding in de 'percelen' regulier uitzendwerk en in het zogenaamde payroll². In het bedrijfsblad van de gemeente Soest wordt het gezamenlijke aanbestedingstraject nog eens belicht vanuit de wensen van raad en college om externe inhuur zoveel mogelijk terug te brengen, en zorg te dragen voor het behoud van kennis en kwaliteit. Eén van de doelen is ook het realiseren van lagere kosten van externe inhuur.

¹ In de nieuwe HRM nota zullen de afspraken rond inhuur externen onderdeel uitmaken van het HRM beleid 2009-2010.

² De gemeente biedt arbeidskrachten aan een uitzendbureau aan die bij de gemeente Soest of elders worden gedetacheerd. De salarisbetaling gaat via de payrollorganisatie.

Dit aanbestedingstraject heeft voor de gemeente Soest geleid tot het sluiten van een overeenkomst voor uitzendkrachten en pay-roll. In het kader van inhuur moeilijk vervulbare vacatures bij de afdeling P&B is een extra inkoop- en aanbestedingstraject gestart bij de leveranciers van de andere percelen in het gezamenlijke inkooptraject. De uitkomst daarvan is dat de partijen de gevraagde kwaliteit en kwantiteit niet konden leveren.

- In de paragraaf Bedrijfsvoering van het Jaarverslag 2007 wordt naar het bovengenoemde aanbestedingstraject verwezen en gerefereerd aan de opdracht van de gemeenteraad om “indien nodig, tot een sterk beperkte en efficiënte inhuur van derden te komen”. Een concrete doelstelling wordt hierbij niet genoemd.
- Bij de beantwoording van raadsvragen in het kader van de behandeling van de Voorjaarsnota 2008 stelt het college dat er “€ 150.000 beschikbaar is voor niet-programmagebonden, projectmatige capaciteit ten behoeve van raadsprioriteiten” Verder verwijst het college naar het gezamenlijke aanbestedingsproject met de Regio. “Op het terrein waar het wenselijk is wordt intern expertise opgebouwd, de kennis geborgd, de medewerk(st)ers in staat gesteld door opleiding en ervaring breder inzetbaar te worden voor de organisatie. Zo kan de organisatie flexibeler opereren. Dat heeft niet direct een effect op de externe inhuur, maar beperkt wel een aantal negatieve bij-effecten van externe inhuur zoals hoge kosten en het niet opbouwen van de noodzakelijke kennis binnen de organisatie. Het streven is en blijft om de externe inhuur tot een minimum te beperken”.

Kennisborging

In dit onderzoek naar externe inhuur wordt bij kennisborging uitgegaan van de overdracht en het benutten van de extern ingehuurd kennis.

In de diverse documenten op het gebied van personeelsbeleid wordt bij het ontwikkelen van gewenste en noodzakelijke kennis en kunde binnen de werkorganisatie gesproken over gericht opleiden en competentie management.

Het Strategisch Opleidingsbeleidsplan 2005-2008 bevat leermogelijkheden om organisatieontwikkeling en het taakstellend verbeteren, te ondersteunen. Het opleidingsbeleid richt zich op het bevorderen van individuele condities van medewerk(st)ers.

Er is geen uitdrukkelijke visie op de overdracht en het benutten van de externe expertise binnen de werkorganisatie aangetroffen. Er zijn wel enkele opvattingen over kennisborging aangetroffen. Een aantal – in de diverse beleidsdocumenten opgenomen – uitgangspunten om het leren binnen de gemeente Soest te stimuleren zijn:

- Het terugkoppelen van behaalde resultaten in werkoverleggen.
- Evaluatie van projecten: reflectie en feedback.
- Ervaringsuitwisseling.
- Observatie en overname van ideeën en tips van anderen, om vervolgens toegepast te worden in de eigen oplossingen en onderzoeken.
- Expliciete kennisuitwisseling via kennismanagement: “Het ter discussie stellen welke inzichten waardevol zijn en op zoek gaan naar andere nieuwe inzichten”.

Interne uitlening/interne inhuur

In de beleidsnota's op het gebied van personeelsbeleid is geen uitdrukkelijke visie aangetroffen op het gebied van interne uitlening/interne inhuur. In de praktijk wordt bij capaciteitsvraagstukken wel afgewogen of – in eerste instantie – het probleem opgelost kan worden via de inzet van interne capaciteit. De introductie van de 'rol' van waarnemend afdelingshoofd voorziet in eerste instantie in interne vervanging van het afdelingshoofd. Dit uitgangspunt is ook herkenbaar bij de ambitie om meer generalisten dan specialisten te werven en om actief een meer flexibele inzet van medewerk(st)ers na te streven.

Analyse bevindingen personeelsbeleid in relatie tot externe inhuur

Wanneer de bevindingen over het personeelsbeleid in relatie tot externe inhuur worden afgezet tegen de corresponderende onderzoeksvragen en analysekader, dan kan het volgende beeld worden weergegeven:

Onderzoeksvragen/normen (deelvragen en normen 1 en 2)	Het personeelsbeleid kent aantoonbaar een relatie tussen externe inhuur en het interne personeelsbeleid	De gemeente kent procedures voor inhuur van externe expertise
Welke beleidsvisie heeft de gemeente Soest t.a.v de organisatie en wat betekent dit voor de inhuur van externe capaciteit en deskundigheid?	<i>Neen; personeelsbeleid is gericht op kennisontwikkeling eigen personeel</i>	
Welke interne uitvoeringsregels gelden er voor het inhuren van externe expertise?		<i>Inkoop- en aanbestedingsregels en mandaatregeling</i>

Onderzoeksvragen, normen en bevindingen op het gebied van personeelsbeleid in relatie tot externe inhuur leiden tot de volgende deelconclusies:

Deelconclusies

- De inhuur van externen maakt op dit moment geen onderdeel uit van het vastgestelde personeelsbeleid.
- De overdracht en het benutten van door externe inhuur verkregen kennis binnen de werkorganisatie maakt geen onderdeel uit van het vastgestelde personeelsbeleid.
- De afweging interne uitlening of externe inhuur heeft geen duidelijke 'plek' in het vastgestelde personeelsbeleid.

3. Omvang en aard externe inhuur

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in deelvraag 3 van het onderzoek: Welke externe inhuur heeft er in 2006, 2007 en 2008 (tot en met augustus) plaatsgevonden (aard en omvang)? Welke verantwoording vindt daarover plaats aan de gemeenteraad? De toetsingsnorm bij deze onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd: De omvang en aard van externe inhuur is toegankelijk en inzichtelijk vanuit de gegevensverwerking in de financiële administratie. De informatie over externe inhuur wordt consequent en consistent verantwoord aan de gemeenteraad in de planning- en controldocumenten.

Registratie inhuur van derden

De door de RKC ontvangen lijsten zijn vanuit verschillende invalshoeken op aannemelijkheid en volledigheid getoetst en als voldoende betrouwbaar beoordeeld om te komen tot conclusies op dit gebied.

In de financiële administratie van de gemeente Soest wordt de inhuur van derden verantwoord op een drietal posten te weten:

- Inhuur derden
- Vacaturepot
- Investerings

Onder de post inhuur derden worden in de financiële administratie zowel de specialistische kennis (incidenteel), als de inhuur via structurele uitbesteding aan derden (schoonmaakcontract, beveiliging) verantwoord. In het kader van het onderzoek is bij de weergave van de aard van de externe inhuur (grafiek 4) de structurele uitbesteding weliswaar apart genoemd om aansluiting te houden met de vastlegging in de financiële administratie, maar bij de verdere bevindingen en conclusies spelen deze geen rol.

De vacaturepot dient om capaciteitsproblemen op te vangen die ontstaan door (tussentijdse) vacatureruimte. Op deze financiële ruimte geldt in de gemeente Soest de zogenaamde 80-20-regel. De afdeling waar de vacature is ontstaan en die nog niet is ingevuld, mag 80% van de bestedingsruimte binnen de afdeling voor tijdelijke inhuur houden. De overige 20% gaat naar de directie voor een meer algemene afweging. De vacaturepot geeft net als bij de post inhuur derden een divers beeld als het gaat om de vastgelegde boekingen in de financiële administratie.

Naast inhuur in verband met capaciteitsaanvullingen, gaat het ook om dekking van salariskosten van medewerk(st)ers die nog niet in de vaste formatie zijn opgenomen, en van personele inhuur op projectbasis.

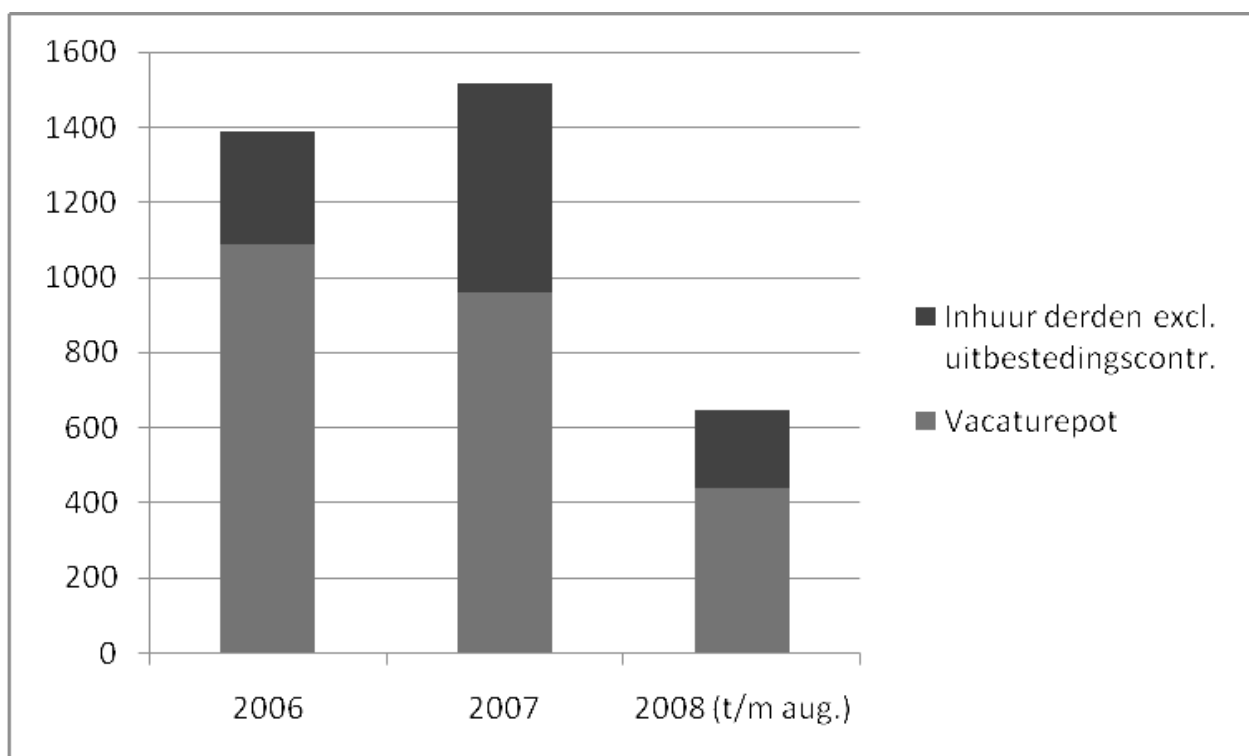
De totale uitgaven voor een investeringsproject (kosten aannemer, materialen etc., extern toezicht/directievoering) worden niet rechtstreeks in één keer ten laste van de jaarlijkse exploitatie gebracht maar afgeschreven over een aantal jaren of ten laste van een grondexploitatie gebracht. Er is geen eenduidige en eenvoudige manier om de inhuur zichtbaar te maken.

Een nadere analyse op de 'geactiveerde' inhuur van derden is alleen mogelijk door het laagste boekingsniveau, in casu de facturen individueel, op inhuur te scannen. Uit gesprekken met diverse betrokkenen kan worden geconcludeerd dat de omvang van externe personele inhuur bij investeringsprojecten (externe inhuur voor bestekopstelling, externe toezichthouder, externe projectleider) relatief gering is. Er is derhalve geen verder onderzoek gedaan om de omvang van externe inhuur op investeringen in kaart te brengen.

Omvang externe inhuur 2006-2008

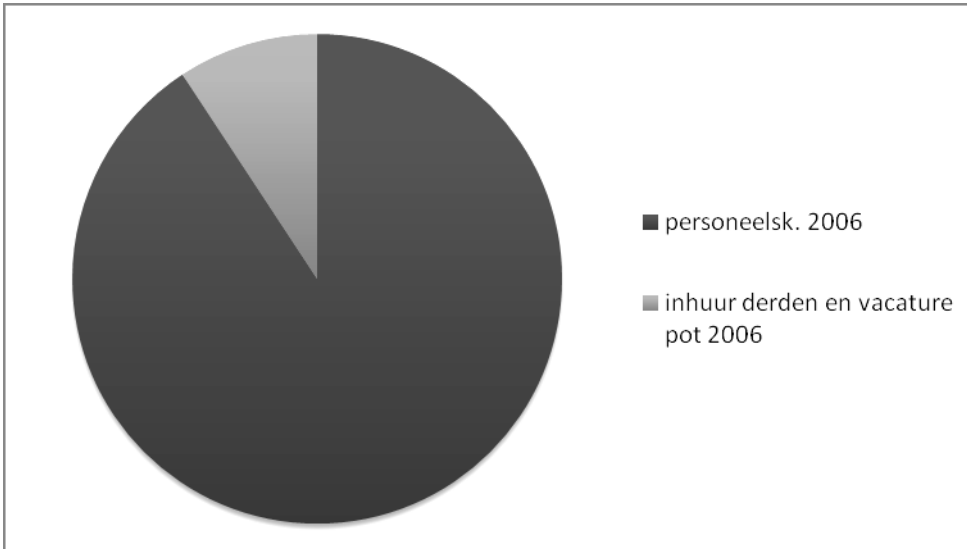
Onderstaand staafdiagram geeft een overzicht van de geregistreerde inhuur (exclusief onderhoudscontracten, inclusief salariskosten personeel dat nog niet in de vaste formatie zit) vanuit de vacaturepot en vanuit de post inhuur derden in de jaren 2006-2008. (x €1.000):

Grafiek 1. Omvang externe inhuur 2006-2008.

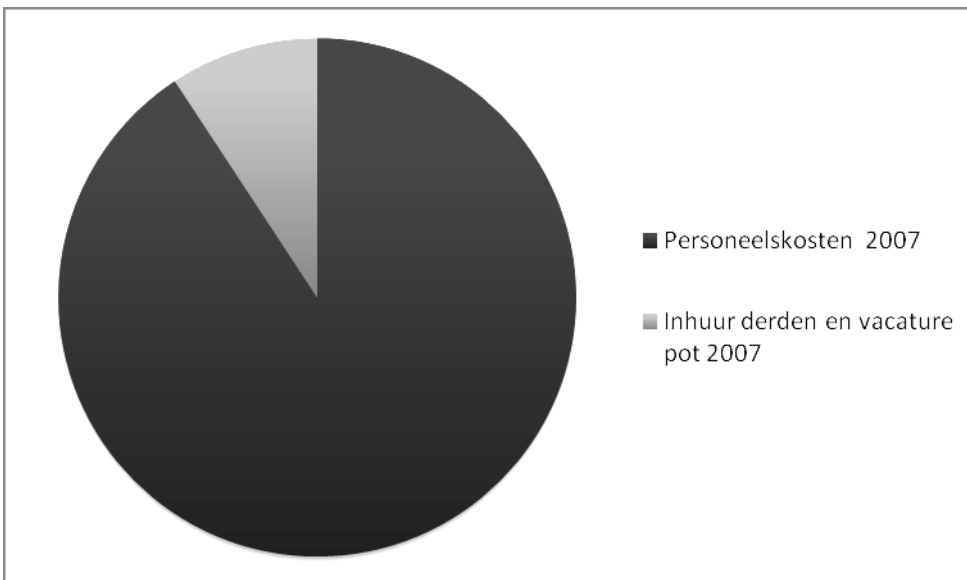


De omvang van de externe inhuur afgezet tegen de totale personeelskosten van de eigen werkorganisatie leveren de volgende grafieken op:

Grafiek 2. Externe inhuur 2006 in relatie tot totale personeelskosten.



Grafiek 3. Externe inhuur 2007 in relatie tot totale personeelslasten.



Over de jaren 2006 en 2007 bedraagt de externe inhuur een vrijwel gelijkblijvend (circa tiende deel van de totale eigen personeelskosten (1,4 mln. van 15,5 mln. in 2006 en 1,5 mln. van 16,6 mln. in 2007).

Om een indicatief³ beeld te krijgen van de omvang van de externe inhuur in Soest in vergelijking met andere gemeenten is in de volgende tabel voor een aantal gemeenten (waar vergelijkbaar onderzoek is gedaan) de omvang van de externe inhuur weergegeven:

Tabel 1. indicatieve gegevens externe inhuur diverse gemeenten.

Gemeente	Inwoner-aantal	Jaar	T.l.v. vacatures uitz.kr.(mln)	Overig/ spec. (mln.)	Totaal (mln.)	Per inw. (in €)
Gennep	17.000	2006	0.5	1.0	1.5	88
Papendrecht	32.000	2004	1.2	1.4	2.6	81
DeBilt	42.000	2006	2.3	1.2	3.5	83
<i>Soest</i>	<i>45.000</i>	<i>2006</i>	<i>1.1</i>	<i>0.3</i>	<i>1.4</i>	<i>31</i>
<i>Soest</i>	<i>45.000</i>	<i>2007</i>	<i>0.9</i>	<i>0.6</i>	<i>1.5</i>	<i>33</i>
<i>Soest</i>	<i>45.000</i>	<i>2008 (tm aug.)</i>	<i>0.4</i>	<i>0.2</i>	<i>0.6</i>	
Zeist	60.000	2006	4.7	2.1	7.1	118
Vlaardingen	74.000	2004	3.2	1.3	4.5	61
Schiedam	75.000	2004			5.2	69
Alkmaar	94.000	2005	3.9	4.7	8.6	91

N.b. voor een inzicht in de mogelijke relatie tussen omvang gemeente en externe inhuur zijn gemeenten gekozen kleiner en groter dan Soest.

Informatievoorziening omvang externe inhuur aan gemeenteraad

De RKC heeft in de beschikbare planning- en controldocumenten (Programmaverantwoording 2007, Sociaal Jaarverslag 2007, Programmabegroting 2008 en Programmabegroting 2009) over de periode 2006-2008 geen consistente en consequente informatie aangetroffen over de omvang van de externe inhuur. In het kader van de behandeling in de gemeenteraad van de jaarstukken 2007 is een overzicht verstrekt met kosten externe adviesbureaus in 2007. Dit overzicht resulteerde in een totaalbedrag aan uitgaven voor externe adviesbureaus in 2007 van € 769.000,-

³ Indicatief vanwege de vaak verschillende definities van externe inhuur die in gemeentelijke administraties worden gebruikt.

De volgende kanttekeningen werden bij dit overzicht vermeld:

In het overzicht zijn niet meegenomen:

- *Kosten inhuur personeel wegens ziekte en vacatures (deze worden betaald uit vacature gelden/de bedrijfsreserve),*
- *Structurele uitbestedingsbudgetten, zoals schoonmaakkosten gebouwen, accountantskosten, uitvoering WOZ, groen, RMN.*

Kanttekeningen:

- *Zoals ook in de motie (fractie Groen Links d.d. 05/06/2008) is verwoord is het lastig om de gevraagde gegevens rechtstreeks uit de financiële administratie te genereren; aangezien het overzicht in een korte tijd tot stand is gekomen, moet enige voorbehoud worden gemaakt ten aanzien van de volledigheid".*

Dit overzicht is tot stand gekomen op basis van een inventarisatie bij de afdelingen naar de inhuur van adviesbureaus. Een rechtstreekse selectie van de vastgelegde gegevens over externe inhuur in de financiële administratie naar bruikbare informatie over externe inhuur is niet één op één mogelijk.

Een globale cijfermatige exercitie om de validiteit van het totaalbedrag, zoals opgenomen in het aan de raad verstrekte overzicht, te toetsen leidt tot de volgende bevinding: de aan de raad verstrekte informatie geeft een redelijk juist beeld van een deel van de omvang van de externe inhuur voor 2007.

Exact en gedetailleerd inzicht in de financiële omvang van deze externe inhuur is pas te krijgen door een tijds- en arbeidsintensieve analyse op factuurniveau.

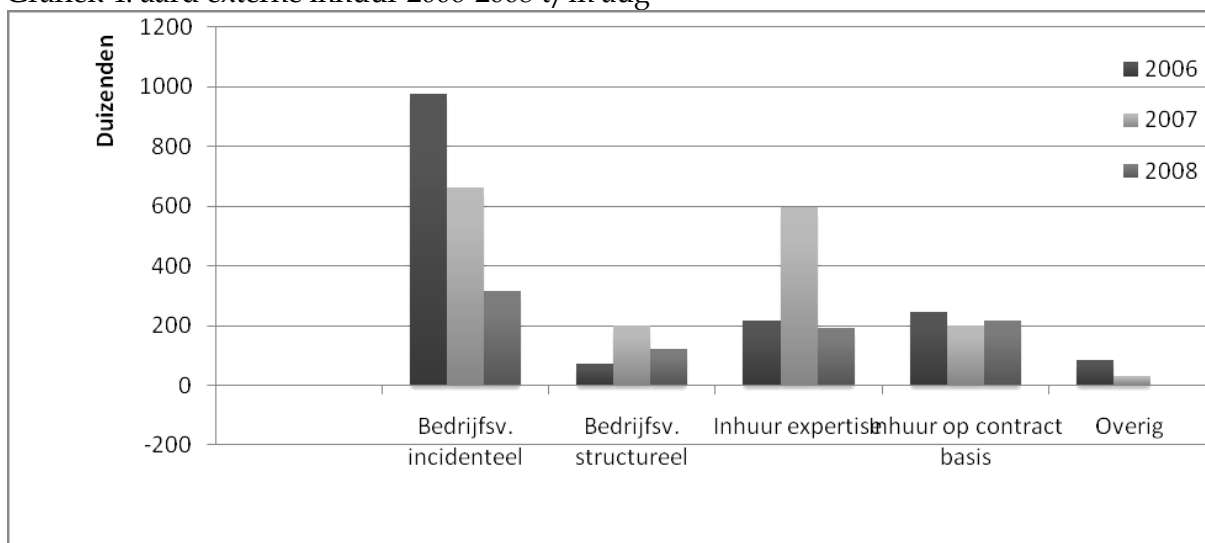
Aard externe inhuur

Voor een nader inzicht in de aard van de externe inhuur zijn totale uitgaven aan externe inhuur verdeeld in:

- Bedrijfsvoering incidenteel (m.n. uitzendkrachten).
- Bedrijfsvoering structureel: structurele uitgaven voor salariskosten (personeel dat nog niet in de vaste formatie is opgenomen).
- Inhuur expertise (specialistische kennis).
- Inhuur op contractbasis (structurele uitbestedingscontracten).
- Overig (kan ook een negatief bedrag zijn wanneer het opbrengsten zijn vanwege detacheringen van eigen personeel bij andere gemeenten).

De volgende grafiek laat de aard van de externe inhuur volgens bovengenoemde verdeling over de onderzoeksjaren zien:

Grafiek 4: aard externe inhuur 2006-2008 t/m aug



n.b. 2008: t/m aug

Bij de piek in de inhuur van specialistische expertise in 2007 speelde ook mee de tijdelijke externe invulling van de vacature gemeente-secretaris (ca. € 90.000,-). De daling in de incidentele externe inhuur met uitzendkrachten, wordt in 2008 met name veroorzaakt door een afname van de algemene bedrijfsreserve.

In de bijlage is per onderzoeksjaar nog een detaillering opgenomen van de afzonderlijke bedragen per type externe inhuur.

Analyse bevindingen omvang en aard externe inhuur

Wanneer de bevindingen over omvang en aard van de externe inhuur worden afgezet tegen de corresponderende onderzoeksvragen en analysekader, dan kan het volgende beeld worden weergegeven:

Onderzoeksvragen/normen (deelvraag en norm 3)	Toegankelijk en inzichtelijk vanuit financiële administratie	Consistente en consequente verantwoording in planning en controldocumenten
Omvang en aard externe inhuur in 2006, 2007, 2008	<i>Deels</i>	
Verantwoording aan raad?		<i>Neen</i>

Bevindingen, normen en analyse op hoofdlijnen leiden tot de volgende deelconclusies op het onderdeel omvang en aard externe inhuur:

Deelconclusies omvang en aard externe inhuur

- De huur van externe expertise wordt in de financiële administratie grotendeels **verantwoord onder de posten Vacaturepot en Inhuur Derden**.
- De omvang van externe inhuur bij investeringsprojecten is door het ontbreken van een daarvoor geschikte codering niet op eenvoudige wijze te bepalen.
- Volledige en gedetailleerde informatie over de externe inhuur is te verkrijgen door een - arbeidsintensieve - analyse op factuurniveau.
- De gemeente Soest maakt vergeleken met andere gemeenten weinig gebruik van de inhuur van externe expertise.
- Het merendeel van de externe inhuur wordt ingezet ten behoeve van de tijdelijke inhuur van uitzendkrachten in de reguliere bedrijfsvoering.
- In de reguliere planning en controldocumenten is geen consequente en consistente informatie voor de raad aangetroffen over aard en omvang van de inhuur van externen.

4. Externe inhuur en kennisborging 'in de praktijk'

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen weergegeven over de onderzoeksvragen 4 t/m 7 ofwel inzicht in nut en noodzaak van externe inhuur. Hierbij is specifiek aandacht besteed aan de wijze waarop verkregen externe kennis door inhuur wordt vastgelegd en beschikbaar is voor de vaste werkorganisatie.

Vanuit de financiële lijsten van externe inhuur is een keuze gemaakt voor een zevental inhuurtrajecten. Deze dienen als praktijkcasussen voor de beoordeling van nut en noodzaak van externe inhuur. Bij de selectie zijn de volgende - met de RKC afgestemde - uitgangspunten gehanteerd:

1. Verdeling over de jaren 2006, 2007 en 2008.
2. Verdeling over grote en kleine inhuurbedragen.
3. Verdeling over inhuurdoeleinden.
4. Verdeling over exploitatie en investeringsprojecten.

Uiteindelijk zijn op grond van genoemde keuzecriteria de volgende inhuurcasussen geselecteerd:

1. Vernieuwen gemeentelijke website.
2. Plaatsing stacaravans op camping Kings Home.
3. Reconstructie Dalweg/Beukenlaan.
4. Actualisering verkeersmodel.
5. Opstellen Nota Detailhandelsbeleid.
6. Opstellen Nota Sociaal Economische Beleid.
7. Interim-management gemeentesecretaris.

Informatieverzameling inhuurtrajecten

Na vaststelling van de keuze van inhuurcasussen is in eerste instantie vanuit de beschikbare dossiers een feitelijk overzicht van de inhuursituatie opgesteld. Van daaruit is een vragenlijst opgesteld ten behoeve van gesprekken met betrokkenen bij de specifieke inhuursituaties.

Deze gesprekken hadden als doel:

- Het zo nodig completeren van de feiten in het specifieke inhuurtraject.
- Het 'inkleuren' van de feitelijke situatie met achtergrondinformatie.

Feitelijke reconstructies van de inhuurcasussen en de daaraan verbonden gesprekken resulteren in een aantal 'rode draden' rondom het onderzoeksthema.

Individuele toetsing van rechtmatigheid of doelmatigheid is geen primair doel van deze reconstructie.

Met name de noodzaak en het nut van de inhuur van de externe expertise en de borging van de verkregen externe kennis zijn in dit kader relevante 'rode draden'. Onderstaand wordt van deze thema's een samenvattend overzicht gegeven van de bevindingen uit de inhuurcasussen. In de bijlage is een korte beschrijving per inhuurcasus opgenomen.

Samenvattende bevindingen inhuurdossiers/-casussen

- Nut en noodzaak inhuur externe expertise wordt over het algemeen expliciet afgewogen.
- Tijdens de inhuurprocessen werd voortgangsinformatie niet of nauwelijks formeel vastgelegd.
- Er vond in het merendeel van de inhuurcasussen geen formele evaluatie van het inhuurproces en van de inhuurresultaten plaats.
- Afwijkingen van de bestaande inkoop- en aanbestedingsregels vonden plaats na instemming van de verantwoordelijk ambtelijk leidinggevende of op bestuurlijk niveau.
- Ervaringen vanuit de inhuurcasussen werden besproken in afdelingsoverleg en in vakgroepen.
- Consequente en toegankelijke borging van verkregen externe kennis vond niet plaats.
- De gemeente kent op enkele functiedisciplines duidelijke concurrentie van de private sector waardoor inhuur van externe expertise onvermijdelijk is.

Analyse bevindingen externe inhuur en kennisborging in de praktijk

Wanneer de bevindingen over de externe inhuur en kennisborging in de praktijk, worden afgezet tegen de corresponderende onderzoeksvragen en analysekader, dan kan het volgende - samenvattende - beeld worden weergegeven: (volgende pagina)

Onderzoeksvragen/normen (deelvragen en normen 4 t/m 7).	Aantoonbare probleemstelling, beleidsdoelstelling en opdracht?	Aantoonbare afweging intern versus externe inhuur?	Selectie externe partij conform afgesproken regels?	Aantoonbare borging externe kennis vooraf, tijdens en achteraf?	Herkenbare en toegankelijke plek externe kennis in vaste organisatie?
Nut en noodzaak inhuur externe expertise?	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>			
Besluitvorming conform vastgestelde regels?			<i>Deels</i>		
Heeft externe inhuur opgeleverd dat wat werd beoogd?				<i>Resultaat ja; beperkte borging externe kennis vooraf, tijdens en achteraf</i>	
Is de kennisoverdracht naar de vaste organisatie tijdens en bij het einde van de opdracht voldoende geborgd?					<i>Nee</i>

Onderzoeksvragen, normen en bevindingen (dossiers en gesprekken) op het gebied van externe inhuur en kennisborging in de praktijk leiden vanuit de inhuurcasussen tot de volgende deelconclusies:

Deelconclusies externe inhuur en kennisborging in de praktijk

- Redenen voor inhuur van externe expertise zijn:
 - Schaarste van personeel (marktontwikkelingen).
 - Behoeftte aan incidentele externe expertise.
 - Bewuste keuze voor de 'blik van buiten'.
 - Vaste externe leverancier of die van relevante samenwerkingspartners.
- Het streven is gericht op een zo beperkt mogelijk inhuur van externe expertise met de bedoeling om voldoende en adequate expertise intern bij de gemeente Soest aanwezig te hebben.
- Er vindt slechts op informele wijze evaluatie van het inhuurproces en het inhuurresultaat plaats.
- Consequente en toegankelijke borging van door inhuur verkregen kennis vindt onvoldoende plaats.

5. Conclusies

Per hoofdstuk zijn onderzoeksvragen, normen en bevindingen schematisch met elkaar verbonden en hebben tot deelconclusies geleid. Onderstaand worden de hoofdconclusies van de onderzoeksvragen weergegeven:

Onderzoeksvraag 1: Welke beleidsvisie heeft de gemeente Soest ten aanzien van de organisatie en wat betekent dit voor de inhuur van externe capaciteit en deskundigheid?

Het personeelsbeleid van de gemeente Soest gaat uit van het principe van de 'lerende organisatie' met als thema 'van buiten naar binnen denken en doen', maar kent daarbij geen uitdrukkelijke relatie tussen de inhuur van expertise van buiten de organisatie en de kennis en kunde binnen de organisatie;

Onderzoeksvraag 2: Welke interne uitvoeringsregels gelden er voor het inhuren van externe expertise?

De procedures voor de inhuur van externe expertise zijn vastgelegd in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2004 en zijn in de onderzochte casussen in overwegende mate aantoonbaar gevolgd; Afwijkingen van procedures zijn ter goedkeuring voorgelegd aan bestuurlijk verantwoordelijken en hiërarchisch leidinggevendenden.

Onderzoeksvraag 3a: Welke inhuur heeft er in 2006, 2007, 2008 (t/m augustus) plaatsgevonden?

De omvang en aard van de externe inhuur is niet eenvoudig en eenduidig uit de gegevensverwerking van de financiële administratie te destilleren. De omvang van de externe inhuur in de gemeente Soest is minder dan in vergelijkbare gemeenten.

Onderzoeksvraag 3b: Welke verantwoording vindt over de externe inhuur plaats aan de gemeenteraad?

De informatie over aard en omvang van de externe inhuur wordt niet consequent en consistent aan de gemeenteraad verantwoord in de planning en controldocumenten.

Onderzoeksvraag 4: Hoe wordt de noodzaak tot externe inhuur vastgesteld; wat was de reden voor de inhuur; is er voorafgaand aan de inhuur beoordeeld of de benodigde expertise intern aanwezig is en of interne inhuur mogelijk is? Is er afweging geweest: inhuur of in dienst nemen?

Voorafgaand aan de opdrachtverlening aan externe adviseurs heeft er in de onderzochte inhuurcasussen aantoonbare probleemdefiniëring plaatsgevonden. De concrete opdracht werd verleend aan de hand van de getoetste offertes. In de onderzochte inhuurcasussen vond een afweging plaats van noodzaak en nut van de externe inhuur inclusief de afweging tot benutting interne capaciteit.

Onderzoeksvraag 5: Hoe kwam de besluitvorming over inhuur tot stand en is die in overeenstemming met de geldende regels?

De selectie van de ingehuurde externe partij vond deels plaats langs de lijn van de formeel afgesproken beleidsregels. Deels was er sprake van verlenging van bestaande inhuurrelaties, deels van specifiek op de betreffende inhuur gebaseerde externe inhuur.

Onderzoeksvraag 6: Heeft de externe inhuur opgeleverd wat beoogd werd?

In de onderzochte inhuurcasussen heeft de externe inhuur opgeleverd wat werd beoogd

Onderzoeksvraag 7: Is de kennisoverdracht naar de vaste organisatie tijdens en bij het einde van de opdracht voldoende geborgd?

Voorafgaand aan de afgesproken externe werkzaamheden en gedurende het inhuurproces wordt kennisoverdracht nog onvoldoende vastgelegd. Aan het einde van het inhuurtraject vindt over het algemeen slechts op informele wijze een evaluatie plaats van het proces en van het eindresultaat. De resultaten van de externe inhuur zijn nog onvoldoende beschikbaar voor de interne werkorganisatie en hebben daarin nog geen duidelijk herkenbare en toegankelijke plek.

6. Aanbevelingen

Personeelsbeleid en kennisborging

1. Geef de inhuur van externe expertise een uitdrukkelijke en samenhangende plek in het organisatie- en personeelsbeleid van de gemeente Soest; competentie- en kennismanagement dienen hierop aan te sluiten.
2. Draag zorg voor een toegankelijke en herkenbare borging van verkregen externe expertise. De RKC geeft als suggesties mee:
 - Vermeld bij externe inhuur in de opdrachtverlening op welke wijze de evaluatie en (kennis)overdracht deel uit maken van de opdracht.
 - Maak tijd vrij om de externe deskundige zijn kennis te laten delen.
 - Leg bevindingen en resultaten vast met behulp van een overdrachtsdocument.
 - Plaats projecten waarbij externe expertise is ingezet op het intranet.

Informatievoorziening

3. Zorg voor een wijze van vastlegging van de externe inhuur in de financiële administratie waardoor op eenvoudige wijze informatievoorziening op operationeel, tactisch en strategisch niveau mogelijk is. Als suggestie geeft de RKC mee een aanpassing van het financiële rekeningschema met coderingen voor bijvoorbeeld:
 - Inhuur gericht op de handhaving van de continuïteit van de reguliere bedrijfsprestaties (bedrijfsvoering incidenteel);
 - Inhuur van tijdelijke specialistische expertise (inhuur expertise);
 - Inhuur op basis van uitbestedingcontracten (uitvoering vindt niet binnen de interne werkorganisatie plaats).Voorzie budgethouders van een overzicht van voor hen relevante coderingen zodat facturen van derden correct worden gecodeerd en geboekt.
4. Maak afspraken met de gemeenteraad over wijze en frequentie van informatievoorziening over de kwantiteit en kwaliteit van intern en extern personeel. De RKC geeft als suggestie mee om in dit kader de verplichte paragraaf bedrijfsvoering in de Programmabegroting en andere jaarstukken te benutten. Geef in onderlinge samenhang bijvoorbeeld de volgende kengetallen c.q. informatie weer :
 - opleidingsuitgaven (begroot versus realisatie);
 - % ziekteverzuim;
 - omvang externe inhuur ten behoeve van reguliere bedrijfsvoering;
 - omvang specialistische inhuur met accenten in aard van de inhuur;
 - prospectieve informatie over te verwachten ontwikkelingen/knelpunten.

Bijlagen

1. Lijst van bestudeerde documenten

• P&O-nota 2005-2008 gemeente Soest.	mei 2005
• Sociaal Jaarverslag 2007 'Van buiten naar binnen denken en doen'.	
• Naar een meer "lerende" organisatie; Strategische opleidingsbeleidsplan gemeente Soest 2005-2008.	april 2005 versie 2.0
• Programmaverantwoording 2007: paragraaf Bedrijfsvoering.	april 2008
• Afdelingsplan 2008 en kader 2008-2012 afdeling Strategie, bedrijfsvoering en Ontwikkeling (SBO).	mei 2008
• Inhuur van tijdelijk personeel: publicatie in Bedrijfsblad gemeente Soest.	juni 2008
• Beantwoording vragen Voorjaarsnota 2008; onderdeel Programma 9 Bestuurlijke taken: organisatie projectondersteuning. ("Het streven blijft om de externe inhuur tot een minimum te beperken").	
• Strategische personeelsplanning.	juni 2008 J. Kool
• Programmabegroting 2009-2012; paragraaf Bedrijfsvoering	
• Overzicht drempelbedragen bij inkoop en aanbesteding (w.o. leveringen en diensten) en Intranet.	
• Selectieleidraad Europese Aanbesteding Schoonmaakdiensten.	januari 2008

2. Overzicht gesprekspartners

1. Mw. J. Kool Hoofd afdeling Strategie,
Bedrijfsvoering en Ontwikkeling
2. Mw. J.A. van der Drift Informatieadviseur
3. Mw. N. Minkema Bedrijfscontact functionaris
4. Dhr. P. Haagen Juridisch medewerker afdeling Planologie & Bouwen
5. Dhr. R. Guldemonnd Hoofd afdeling Wijkbeheer, Groen en Infrastructuur
6. Dhr. H. Jansen Medewerker civiele techniek afdeling W.G.I.
7. Dhr. E. Landman Medewerker verkeer en vervoer afdeling W.G.I.
8. Dhr. A. Moons Medewerker afdeling Planologie en Bouwen
9. Dhr. B. van der Weerd Financieel beleidsmedewerker

3. Financiële specificatie aard externe inhuur 2006-2008
(bedragen x € 1.000)

Aard externe inhuur	2006	2007	2008 t/m aug.
Bedrijfsvoering incidenteel	977	664	317
Bedrijfsvoering structureel	72	201	123
Inhuur expertise	216	598	192
Inhuur op contract basis	245	202	216
Overige inhuur	84	32	-3
Totaal	1.594	1.697	845

Vacaturepot	2006	2007	2008 t/m aug.
Salaris	72	201	123
Inhuur	977	664	317
Projecten	18	75	0
Overig totaal en uitgesplitst	18	20	-3
Totaal	1.085	960	437

Inhuur	2006	2007	2008 t/m aug.
Schoonmaak en onderhoud	245	202	216
Inhuur derden	166	440	62
Projecten	32	83	130
Overig totaal en uitgesplitst	65	12	0
Totaal	508	737	409

4. Samenvattend overzicht inhuurcasussen

Casus 1: Vernieuwing gemeentelijke website

Aanleiding om tot vernieuwing van de gemeentelijke website over te gaan waren:

- Nieuwe landelijke richtlijnen op het gebied van toegankelijkheid van gemeentelijke websites voor minder-valide burgers.
- Aanpassing van de opbouw van de bestaande website.
- Vormgeving was aan vernieuwing toe.
- Migratie naar een nieuwe versie van het onderliggende websysteem.

Deze aanleidingen waren qua benodigde kennis dusdanig specifiek dat externe inhuur noodzakelijk was. Kennis van de onderhoudsprogrammatuur en ervaring met gemeentelijke websites leidden tot de keuze van de leverancier van de bestaande onderhouds- en licentieovereenkomst. Deze had ook het programmeerwerk van de bestaande website gedaan en een aantal standaardmodules voor gemeentes ontwikkeld. De leverancier heeft bij de website betrokken gemeentelijke medewerkers trainingen gegeven op het gebied van het maken en bijhouden van digitale formulieren en om het websysteem te kunnen onderhouden.

Er heeft geen echte evaluatie van het inhuurtraject plaatsgevonden en ook een consistente schriftelijke vastlegging van het verloop van het project is achterwege gebleven. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst, zoals is gebleken bij het vertrek van een bij de website betrokken medewerker.

Lessen voor de toekomst bij een dergelijk inhuurtraject zijn het bij voorkeur werken met een fixed prijs en het werken met standaard applicaties.

Casus 2: Plaatsing stacaravans op camping Kings Home

Aanleiding tot de inhuur van juridische expertise bij deze casus was het politieke belang om te voorkomen dat grote bouwvergunningplichtige stacaravans zouden worden geplaatst op een camping waardoor de oorspronkelijke – meer publieke – functie in het gedrang zou komen. De keuze voor een gerenommeerd advocatenkantoor gaf ook aan dat de gemeente veel belang hechtte aan een zorgvuldige en succesvolle afloop. Er vindt bij dit soort trajecten over het algemeen geen meervoudige aanbesteding plaats. In overleg met de betrokken portefeuillehouder vindt de keuze plaats voor de externe inhuur.

Er heeft achteraf geen echte evaluatie van de externe inhuur plaatsgevonden. Structurele en toegankelijke vastlegging van de resultaten van de inhuur van externe expertise vindt door de drukte van alledag niet of nauwelijks plaats.

Bij reguliere juridische procedures op het gebied van bestuursrecht worden de eigen juristen eerst ingezet. In het Juristenplatform worden ervaringen wel uitgewisseld.

Marktfactoren maken juridische expertise op bepaalde gebieden (Planologie en bouwzaken) ook voor de gemeente erg schaars. Dat leidt ook tot externe inhuur.

Het is aan te bevelen – gelet op de samenwerkingspartners - om binnen de gemeente ook juridische expertise op het gebied van privaatrecht aan te trekken.

Casus 3: Reconstructie Dalweg/Beukenlaan

Aanleiding tot het project waren de resultaten van het –externe – wegenbeheersysteem en de – externe – visuele inspectie van de weg. Systeemresultaten, externe inspectie en eigen onderzoek hebben geleid tot dit investeringsproject. Nadat bekend is welke wegen aangepakt gaan worden doet de gemeente zelf de besteksvoorbereiding. Na toestemming van het college wordt het project onder eigen toezicht uitgevoerd.

In principe vindt er na afloop van de investeringswerkzaamheden geen echte evaluatie plaats. Tussentijds vinden er wel bouwvergaderingen plaats en de interne afstemming wordt sterk bevorderd doordat de verschillende civiele disciplines op één kamer zitten. Externe inhuur van projectleiders vindt sporadisch plaats en alleen als er bij het project meerdere participanten betrokken zijn en het project een erg complex karakter heeft. In dit soort gevallen wordt dan gekozen voor een ‘design en construct’ constructie.

Conclusie is dat voor de reguliere investeringsprojecten weinig externe expertise wordt ingehuurd. Voorbereiding en besteksopstelling in eigen beheer heeft op het gebied van afstemming belangrijke voordelen.

Om deze situatie te kunnen continueren is het vasthouden van bestaande expertise van belang. In de toekomst zal qua interne expertise meer aandacht besteed moeten worden aan juridische kennis (algemene voorwaarden van het bestek).

Casus 4: Actualisering verkeersmodel

Aanleiding om tot een – externe – analyse van de ontwikkelingen op het gebied van verkeer en vervoer te komen, was de op- en vaststelling van het gemeentelijk verkeers- en vervoersplan (GVVP). Het oude verkeersmodel dateerde uit 2003 en sindsdien zijn de verkeersstromen sterk gewijzigd. Noodzaak, nut en meerwaarde van externe inhuur werd goed geïnventariseerd in de regio. De verkeersstromen van en naar Amersfoort en het daar gebruikte verkeersmodel beïnvloedde de keuze van de gemeente Soest. De toetsing van de binnengekomen offertes voor de verkeersmodellen is in eigen beheer gedaan. Daar is ook kennis voor aanwezig. Een factor die hierbij ook meespeelde was het gebruik van een gegevensmodel door de afdeling Milieu van dezelfde externe leverancier.

De begeleiding van de opdracht in de vorm van het controleren van de uitkomsten is in eigen beheer gedaan.

Er heeft voor dit inhuurproject na oplevering van het eindresultaat een evaluatie plaatsgevonden met de leverancier. Een toekomstige mogelijkheid is de aanschaf van een webapplicatie van het verkeersmodel waarin een – beperkte – mogelijkheid van doorrekenen van veranderingen mogelijk wordt.

Voor dit type werk is bij de gemeente voldoende kennis en kunde in huis. Borging van verkregen externe en interne kennis vindt plaats via het afdelingsoverleg WGI. De omvang van de gemeente Soest vergemakkelijkt interne afstemming. Leerpunten voor de toekomst zijn de beleidsmatige aspecten van het werk, de inspraak van burgers en de verdere ontwikkeling van projectmatig werken.

Casus 5 en 6: Opstellen nota's Detailhandelsbeleid en Sociaal-economisch beleid

Aanleiding voor de opstelling van de nota **Detailhandelsbeleid** was de wens van raad en college voor – nieuw – detailhandelsbeleid. Reden om externe expertise in te huren was de beschikbare eigen capaciteit maar ook het gebrek op dat moment aan ervaring om een dergelijke nota te schrijven. Het plan van aanpak is in eigen beheer opgesteld. De offertes zijn ook bestuurlijk getoetst. Er is voldoende interne kennis aanwezig om het externe product te beoordelen. Een stuurgroep heeft het inhuurtraject begeleid. Het inhuurtraject en het eindresultaat is – beperkt – geëvalueerd. De gemeente heeft zelf veel geleerd van de opzet en aanpak van het externe bureau. Ook de cijfermatige onderbouwing van het beleid was een meerwaarde van het eindproduct. Deze gegevens zijn overigens ook apart in te kopen zodat een toekomstige beleidsnota ook met de nu beschikbare kennis en kunde zou kunnen worden opgesteld.

Ook de opstelling van een nota **Sociaal-economisch beleid** was een politieke wens. Door personele problemen is het voortraject van de inhuur van de externe expertise voor deze nota ook extern ondersteund. In principe is er voldoende interne kennis om dit in eigen beheer te doen. Zowel procesmatig als inhoudelijk is het inhuurtraject intern begeleid (ook bestuurlijk).

Er heeft geen echte evaluatie van dit inhuurtraject plaatsgevonden. Wel werd geconstateerd dat de procesbeheersing beter in de hand moet worden gehouden. Op dit moment zou een dergelijke nota voor een belangrijk deel in eigen beheer kunnen worden opgesteld. Wel kan het zo zijn dat externe expertise een meerwaarde in beleidsmatige zin oplevert.

De borging van verkregen externe kennis zit hem met name in de verkregen gegevens uit het rapport.

Casus 7: Interim-management gemeentesecretaris

Directe aanleiding om tot externe inhuur over te gaan was het vertrek van de vorige gemeentesecretaris, waarbij werd afgewogen dat het gat tussen het vertrek en de opvulling van de vacature te groot werd geacht. Een eerste afweging om de adjunct-secretaris de functie tijdelijk te laten vervullen werd niet als haalbaar gezien. Hierbij speelde het aantreden van het nieuwe college ook nog mee. Het bestaande functieprofiel was uitgangspunt voor de werving van de interim-gemeentesecretaris. Een drietal externe bureaus zijn benaderd voor kandidaten. Aan de interim-periode van vijf maanden werden twee maanden toegevoegd voor een goede overdracht aan de nieuwe gemeentesecretaris en de afronding van een aantal specifieke taken. De werving van de nieuwe gemeentesecretaris is in eigen beheer uitgevoerd.

In het kader van de overdracht van de interim-gemeentesecretaris naar de nieuwe gemeentesecretaris heeft een zorgvuldige evaluatie plaatsgevonden. De gesprekken van de vertrokken gemeentesecretaris met de afdelingshoofden zijn vastgelegd en hebben steeds een belangrijke rol gespeeld, zowel bij de werkperiode van de interim-gemeentesecretaris als bij de komst van de nieuwe gemeentesecretaris.

