



Uitbesteden van (beleids)opdrachten en onderzoeken

Rekenkameronderzoek voor de
gemeente Barneveld

Oktober 2022

COLOFON

De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand is een gemeenschappelijke onafhankelijke rekenkamercommissie van de gemeenten Barneveld, Bunnik, Bunschoten, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde.

De externe commissie bestaat uit een voorzitter en vier leden: de heer J. van Zomeren (voorzitter), de heer H.M. ter Beek (lid), de heer J.C.T.M. Doorakkers (lid), de heer M. Pen (lid) en mevrouw J.T. Versteegh (lid). De commissie heeft twee onderzoekers / secretarissen: mevrouw I.M.T. Spoor en mevrouw M.E. Barel-Glashouwer.

Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door onderzoeksbureau Panteia.

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| 1. Inleiding | 2 |
| 1.1 Aanleiding onderzoek..... | 2 |
| 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen | 2 |
| 1.3 Afbakening van het onderzoek | 3 |
| 1.4 Onderzoeksaanpak..... | 4 |
| 2. Bevindingen..... | 7 |
| 2.1 Huidige situatie | 7 |
| 2.2 Beleid..... | 11 |
| 2.3 Sturing en contractmanagement | 14 |
| 2.4 Doorlooptijden, revisies, vormgeving en beeld gemeenteraad | 19 |
| 3. Conclusies en aanbevelingen..... | 21 |
| 3.1 Conclusies..... | 21 |
| 3.2 Aanbevelingen..... | 24 |
| 4. Bestuurlijke reactie van het college en nawoord rekenkamercommissie..... | 25 |
| 4.1 Bestuurlijke reactie | 25 |
| 4.2 Nawoord rekenkamercommissie | 26 |
| Bijlage 1 Gesprekspartners | 27 |
| Bijlage 2 Aanbestedingsregels, inkoopvoorwaarden en mandaatregeling gemeente Barneveld | 28 |

1. Inleiding

Er ligt een toenemende druk op overheidsinstellingen en dus ook op gemeenten om niet alleen effectief maar ook efficiënt met hun middelen én personeel om te gaan. Onderdeel van efficiënt werken is het beleggen van een taak bij iemand met voldoende capaciteit en kennis om deze taak goed uit te kunnen voeren. In gevallen waar specifieke deskundigheid is vereist of het een eenmalig onderzoek betreft, kiezen gemeenten er vaak voor om niet het eigen personeel in te zetten, maar om een extern bureau in te huren. Opdrachten die gemeenten regelmatig extern uitzetten zijn bijvoorbeeld het opstellen van (structuur)visies, het uitvoeren van (beleids)evaluaties of ook het uitvoeren van meer gestandaardiseerde onderzoeken zoals verkeerstellingen of flora- en faunaonderzoeken.

Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie Vallei & Veluwerand meer inzicht krijgen in uitbestede (beleids)opdrachten en onderzoeken bij de gemeente Barneveld. Zij is onder andere geïnteresseerd in hoeveel opdrachten jaarlijks worden uitbesteed, hoeveel budget hiermee is gemoeid, hoe de verschillende afdelingen omgaan met het uitbesteden van (beleids)opdrachten en onderzoeken, hoe de gemeente tot de keuze komt om een opdracht uit te besteden, hoe de gemeente vervolgens grip houdt op de kwaliteit van de uitbestede (beleids)opdracht of het uitbestede onderzoek en hoe de opgedane kennis vervolgens geborgd wordt in de organisatie. Daarnaast is de rekenkamercommissie geïnteresseerd in de vraag of het uitbesteden van (beleids)opdrachten en onderzoeken leidt tot een kostenbesparing, meer efficiëntie of meer maatschappelijk rendement.

1.1 Aanleiding onderzoek

De directe aanleiding voor dit onderzoek is de vergadering van de auditcommissie in het voorjaar van 2021, waarin de auditcommissie aangeeft dat zij interesse heeft in een rekenkameronderzoek naar de vraag of de gemeente voldoende efficiënt omgaat met het uitbesteden van onderzoeken en (beleids)opdrachten. De gemeente besteedt immers regelmatig (grote) onderzoeken en opdrachten uit.

De auditcommissie vraagt zich af of er voldoende efficiënt wordt omgegaan met deze externe onderzoeken/opdrachten. Waarom worden ze uitbesteed, welke voordelen en/of nadelen levert dit uitbesteden op? De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand heeft deze suggestie overgenomen en heeft besloten hier onderzoek naar te doen. Het is financieel en maatschappelijk relevant. Het gaat er ook om hoe de gemeente stuurt als ze een opdracht uitbesteedt. Leveren de opdrachten op wat bedoeld was?

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie inzicht geven in het aantal en het soort uitbestede onderzoeken en (beleids)opdrachten, de achterliggende overwegingen daarbij en de sturing daarop.

Centrale onderzoeksvraag

Welke onderzoeken en (beleids)opdrachten besteedt de gemeente Barneveld uit, wat zijn redenen om uit te besteden en levert het (efficiency) voordelen of nadelen op? Hoe stuurt de gemeente op de uitvoering ervan en na afloop op borging in de organisatie?

Onderzoeksvragen

Om de centrale vraag te beantwoorden heeft de rekenkamercommissie de volgende subvragen geformuleerd:

A. Huidige situatie

1. Welke onderzoeken en (beleids)opdrachten besteedt de gemeente jaarlijks per afdeling uit?
2. Om hoeveel onderzoeken en opdrachten per afdeling gaat het jaarlijks?
3. Om wat voor type opdrachten gaat het?
4. Welke kosten zijn gemoeid met de uitbestede opdrachten?
5. Leidt de uitbesteding van een opdracht door de gemeente tot een kostenbesparing, meer efficiëntie in het gebruik van beschikbare middelen of tot meer maatschappelijk rendement?'

B. Beleid

6. Welke overwegingen spelen een rol bij het uitbesteden van onderzoeken en (beleids)opdrachten? Heeft de gemeente richtlijnen vastgelegd voor deze overwegingen?
7. Heeft de gemeente regels vastgelegd voor het uitbesteden van opdrachten, en zo ja, voldoet ze daaraan?

C. Sturing en contractmanagement

8. Wie besluit om wel/niet uit te besteden en hoe is het gemandateerd?
9. Hoe wordt het contractmanagement en de aansturing bij uitbestede onderzoeken en (beleids)opdrachten ingevuld?
10. Hoe controleert de gemeente of het gewenste resultaat is behaald en hoe stuurt ze daarop?
11. Hoe borgt de gemeente dat de opgedane kennis en informatie ingebed wordt in de organisatie?

D. Doorlooptijden, revisies, vormgeving en beeld gemeenteraad

12. Heeft het uitbesteden van een (beleids)opdracht invloed op de doorlooptijd en het aantal revisies van een eindproduct?
13. Is er een verschil in aantrekkelijkheid van de vormgeving van het eindproduct bij uitbesteden of het zelf doen?
14. Is de raad/griffie positiever over (beleids)documenten die door een extern bureau zijn opgesteld?

1.3 Afbakening van het onderzoek

Het uitbesteden van (beleids)opdrachten en onderzoeken is een breed thema. De rekenkamercommissie heeft het onderzoek als volgt afgebakend:

- ❖ Opdrachten of onderzoeken waarbij sprake is van een tijdelijk karakter en waarbij de persoon in opdracht van de gemeente handelt, maar altijd onderdeel blijft van het externe (onderzoeks)bureau, behoren tot de scope van het onderzoek. Deze persoon heeft doorgaans geen gemeentelijk e-mailadres of toegangspasje. Over het algemeen is deze opdracht specifiek omschreven en wordt de opdracht uitgevoerd op basis van een getekende offerte. Deze personen werken samen met de gemeente, maar blijven in alle opzichten extern.
- ❖ Externe inhuur van personeel, waarbij iemand uit naam van de gemeente handelt en een gemeentelijk e-mailadres en toegangspasje heeft, behoort niet tot de scope van dit onderzoek. Voor de buitenwereld horen deze personen bij de gemeentelijke organisatie. In een motie van 11 november 2020 heeft het college van de raad opdracht gekregen om "via een op te stellen Plan van Aanpak de raad te informeren

op welke wijze op inhuurkosten kan worden bespaard, waarbij uitgegaan wordt van maximale besparing, onder de voorwaarde dat de kwaliteit van de dienstverlening hier niet onder lijdt”. Daarom valt dit buiten de scope van dit rekenkameronderzoek.

- ❖ Taken die structureel uitbesteed worden en niet gebonden zijn aan een aanwijsbare taak of tijdelijke opdracht, behoren niet tot de scope van dit onderzoek. Hierbij kan gedacht worden aan het uitbesteden van schuldhulpverleningstaken of een klantcontactcentrum waarbij de telefoon wordt beantwoord door een extern bureau.

In eerste instantie is aan de gemeente gevraagd om een groslijst met alle uitbestede (beleids)opdrachten en onderzoeken, waarvan de overeenkomst/opdrachtverstrekking plaatsvond tussen januari 2018 en september 2021 en waarvan de opdracht inmiddels was afgerond. Samen met de afdelingshoofden is daarna besproken hoe die groslijst samengesteld kon worden. Al snel bleek dat het om heel veel opdrachten zou gaan en dat de scope van 2018 – 2021 te omvangrijk was en de samenstelling ervan een te grote belasting vormde voor de gemeentelijke organisatie. Zo zijn bij elk bestemmingsplan al meerdere aanvullende onderzoeken nodig ten behoeve van bijvoorbeeld geluid, archeologie, ecologie, flora, fauna en stikstof.

Uiteindelijk is aan de gemeente Barneveld gevraagd om een groslijst met alle afgeronde (beleids)opdrachten en onderzoeken in 2019 gesorteerd naar afdeling, inclusief de kosten voor de uitbestede beleidsopdracht op te leveren. Een dergelijk overzicht blijkt echter nergens te worden bijgehouden, noch door de verschillende afdelingen noch door team Inkoop. Daardoor moest de groslijst op een andere wijze samengesteld worden, namelijk via de facturen uit de crediteurenadministratie. In overleg met de teamleider Finance & Control die daarvoor verantwoordelijk is, is besloten om te kijken naar drie verschillende kostenposten die door de gemeente worden aangehouden: advieskosten, levering van derden en inhuur. Het was nodig om naar al deze drie kostenposten te kijken om erachter te komen onder welke posten de onderzoeken en opdrachten waren geboekt die onder onze onderzoeksscope vielen. Aldus is een bestand opgeleverd dat als uitgangspunt voor het rekenkameronderzoek heeft gefungeerd met vele factuurregels die per afdeling betrekking hebben op de drie voornoemde kostenposten.

1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is in vijf fasen uitgevoerd:

- ❖ Fase 1: startoverleg en deskresearch.
- ❖ Fase 2: dataverzameling groslijst relevante opdrachten.
- ❖ Fase 3: interviews uitbestede (beleids)opdrachten en onderzoeken.
- ❖ Fase 4: interviews casussen.
- ❖ Fase 5: analyse en rapportage.

De onderzoeksaanpak wordt hierna toegelicht. Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand uitgevoerd door onderzoeksbureau Panteia.

1.4.1 Fase 1: startoverleg en deskresearch

Na een startoverleg met de rekenkamercommissie is het onderzoek in september 2021 van start gegaan met het uitvoeren van deskresearch en een ambtelijke startbijeenkomst.

1.4.2. Fase 2: Dataverzameling groslijst relevante opdrachten

Bij de gemeentelijke organisatie is een uitvraag gedaan om een groslijst samen te stellen van uitbestede (beleids)opdrachten en onderzoeken. Aangezien bleek dat deze uitvraag veel tijd zou vragen van de ambtelijke organisatie en het om veel data zou gaan, is in gezamenlijk overleg besloten om de uitvraag over één jaar te doen – namelijk 2019 – in plaats van over meerdere jaren zoals de rekenkamercommissie aanvankelijk als voornemen had. De groslijst geeft een beeld van de omvang van het aantal (beleids)opdrachten en onderzoeken dat de gemeente jaarlijks uitbesteedt en hoeveel budget hiermee is gemoeid. Omdat de groslijst moest worden samengesteld via facturen uit de crediteurenadministratie bleek het heel moeilijk om het exacte aantal uitbestede (beleids)opdrachten en onderzoeken te achterhalen. Daarnaast diende de groslijst als basis voor de selectie van de casussen.

1.4.3. Fase 3: Interviews uitbestede (beleids)opdrachten en onderzoeken

Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek is om een beeld te krijgen van welke overwegingen meespelen in het besluit om wel of geen onderzoek/opdracht uit te besteden en hoe gestuurd wordt op het proces, het resultaat en de kwaliteit van de uitbestede opdracht. Om dit te achterhalen zijn eerst interviews gehouden met leidinggevendenden van alle afdelingen van de gemeente Barneveld (zie Bijlage 1).

Hiervoor is een onderwerpenlijst gebruikt. Tijdens deze interviews is ook gevraagd om casussen te noemen die geschikt waren om nader te onderzoeken.

Naast interviews met de afdelingshoofden zijn ook interviews gehouden met de strategisch inkoopcoördinator, de griffier, de concerncontroller, de verantwoordelijk wethouder, de accountant en enkele leden van de auditcommissie (zie Bijlage 1).

Conform de voorwaarden van de rekenkamercommissie zijn verslagen van de interviews gemaakt die ter verificatie teruggelegd zijn bij de gesprekspartners.

Dit rekenkameronderzoek naar uitbesteding van (beleids)opdrachten is voornamelijk een kwalitatief onderzoek naar de bevindingen. Daarbij is gebruik gemaakt van een beperkt, maar voor dit onderwerp uiterst relevant, aantal vertegenwoordigers uit de organisatie van de gemeente en de accountant.

1.4.4. Fase 4: Interviews over de casussen

Voor het onderzoek zijn meerdere casussen onderzocht. Bij de selectie van de casussen is gekeken naar de financiële omvang en het inhoudelijk onderwerp, zodat de casussen zo veel als mogelijk een compleet beeld geven van aard en omvang van de uitbestede onderzoeken en (beleids)opdrachten in de gemeente. Het doel van de casussen is onder andere om te kijken naar de verschillende aspecten van uitbesteed onderzoek of uitbestede (beleids)opdrachten in de praktijk. Tijdens interviews met betrokken medewerkers is onder meer gesproken over de overwegingen om deze opdracht uit te besteden, het contractmanagement, de sturing op proces, resultaat en kwaliteit en de borging van de opgedane kennis binnen het team of de gemeente.

Er zijn twee casusinterviews per afdeling gehouden over de volgende onderwerpen:

- ❖ Assessments & Preventief Medisch Onderzoek (Afdeling Bedrijfsvoering)
- ❖ Verplantbaarheidsonderzoek Bomen & Advies Civiele Kunstwerken (Afdeling Beheer Openbare Ruimte);
- ❖ Actualisatie Toeristische Visie & Uitbestede Werkzaamheden Verkiezingen (Afdeling Bestuur & Dienstverlening);

- ❖ Welstandsadviesing/Beeldkwaliteitsplan & Verkenning Wandelrondjes (Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling);
- ❖ Behoeftenonderzoek Atletiek- en Skeeleraccommodaties & Plan Klimaatadaptatie (Afdeling Vastgoed & Infrastructuur).

Uit het onderzoek blijkt dat er voor de afdeling Sociaal Domein geen casussen zijn aan te wijzen die binnen de scope van het onderzoek vallen. Het gaat vaak om zaken die een extern onafhankelijk oordeel vergen en daarom sowieso uitbesteed worden, waarmee een keuze tussen zelf uitvoeren of uitbesteden niet aan de orde is (bijvoorbeeld ten aanzien van bijstand of jeugdvangnetvoorzieningen).

De casusinterviews zijn gehouden met medewerkers van de afdelingen. Door vertrek van medewerkers bleek bij een paar casussen dat de geïnterviewde nog niet werkzaam was bij de gemeente Barneveld ten tijde van de casus of destijds niet betrokken was. In die gevallen zijn de vragen beantwoord op basis van documentatie en op basis van vergelijkbare opdrachten waar men wel bij betrokken was. De casussen zijn immers voornamelijk bedoeld als hulpmiddel om een beeld te krijgen van de overwegingen om wel of niet uit te besteden en de opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie.

Ook voor de casusinterviews zijn verslagen gemaakt die ter verificatie zijn teruggelegd bij de gesprekspartners.

1.4.5. Fase 5: analyse en rapportage

Het onderzoek resulteert in een rapport van bevindingen. Het rapport van bevindingen is voorgelegd aan de respondenten voor een check op de feiten: ambtelijk wederhoor. Daarna heeft de rekenkamercommissie conclusies en aanbevelingen toegevoegd aan het rapport. Het volledige rapport heeft de rekenkamercommissie vervolgens voorgelegd aan het college van B&W voor een bestuurlijke reactie. Daarna heeft de rekenkamercommissie het nawoord opgesteld en het onderzoeksrapport aangeboden aan de gemeenteraad.

2. Bevindingen

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de deelvragen van het onderzoek. Er is gesproken met de afdelingshoofden. De bevindingen uit de interviews met de afdelingen zijn aangevuld met de antwoorden uit de interviews met de andere betrokkenen. Vervolgens zijn de antwoorden die zijn gegeven in de interviews bij de tien casussen betrokken. In onderstaande tabel 1 is opgenomen welke onderzoeksvragen in welke paragraaf zijn beantwoord.

Tabel 1 Overzicht welke onderzoeksvragen in welke paragraaf zijn beantwoord

| Nr. | Onderzoeksvragen | Beantwoording in paragraaf |
|--|--|----------------------------|
| A. Huidige situatie | | |
| 1. | Welke onderzoeken en (beleids)opdrachten besteedt de gemeente jaarlijks per afdeling uit? | 2.1 |
| 2. | Om hoeveel onderzoeken en opdrachten per afdeling gaat het jaarlijks? | 2.1 |
| 3. | Om wat voor type opdrachten gaat het? | 2.1 |
| 4. | Welke kosten zijn gemoeid met de uitbestede opdrachten? | 2.1 |
| 5. | Leidt de uitbesteding van een opdracht door de gemeente tot een kostenbesparing, meer efficiëntie in het gebruik van beschikbare middelen of tot meer maatschappelijk rendement? | 2.1 |
| B. Beleid | | |
| 6. | Welke overwegingen spelen een rol bij het uitbesteden van onderzoeken en (beleids)opdrachten? Heeft de gemeente richtlijnen vastgelegd voor deze overwegingen? | 2.2 |
| 7. | Heeft de gemeente regels vastgelegd voor het uitbesteden van opdrachten, en zo ja, voldoet ze daaraan? | 2.2 |
| C. Sturing en contractmanagement | | |
| 8. | Wie besluit om wel/niet uit te besteden en hoe is het gemandateerd? | 2.3 |
| 9. | Hoe wordt het contractmanagement en de aansturing bij uitbestede onderzoeken en (beleids)opdrachten ingevuld? | 2.3 |
| 10. | Hoe controleert de gemeente of het gewenste resultaat is behaald en hoe stuurt ze daarop? | 2.3 |
| 11. | Hoe borgt de gemeente dat de opgedane kennis en informatie ingebed wordt in de organisatie? | 2.3 |
| D. Doorlooptijden, revisies, vormgeving en beeld gemeenteraad | | |
| 12. | Heeft het uitbesteden van een (beleids)opdracht invloed op de doorlooptijd en het aantal revisies van een eindproduct? | 2.4 |
| 13. | Is er een verschil in aantrekkelijkheid van de vormgeving van het eindproduct bij uitbesteden of het zelf doen? | 2.4 |
| 14. | Is de raad/griffie positiever over (beleids)documenten die door een extern bureau zijn opgesteld? | 2.4 |

2.1 Huidige situatie

2.1.1 Huidige situatie uitbestede onderzoeken en opdrachten

Zoals in paragraaf 1.3 bij de afbakening is aangegeven, fungeert het bestand met vele factuurregels die per afdeling betrekking hebben op de kostenposten advieskosten, leveringen derden en inhuur als groslijst voor het rekenkameronderzoek. De groslijst geeft een eerste beeld van het type opdrachten dat uitbesteed werd door de afdelingen en de financiële omvang daarvan.

Het afdelingshoofd dan wel een betrokkene van de betreffende afdeling heeft vervolgens beoordeeld of de opdracht wel of niet tot de scope van dit onderzoek behoorde conform de afbakening zoals aangegeven is in paragraaf 1.3. Figuur 1 laat zien om welke projectcategorieën van uitbesteding het per afdeling binnen de scope van het onderzoek voornamelijk gaat.

Figuur 1 Belangrijkste projectcategorieën per afdeling met uitbesteding in scope van het onderzoek



In tabel 2, op de volgende pagina, is aangegeven welke uitgaven zijn gedaan en welk deel daarvan binnen de scope van het onderzoek valt. Daarbij is onderscheid gemaakt in advieskosten, levering derden en inhuur. Verder is ook het aantal projecten weergegeven, alsmede het gemiddeld per project bestede bedrag.

Zoals in paragraaf 1.3 Afbakening van het onderzoek is aangegeven houdt de gemeente geen overzicht bij. Daardoor moest de groslijst op een andere wijze samengesteld worden, namelijk via de facturen uit de crediteurenadministratie. In overleg met de teamleider Finance & Control is besloten om te kijken naar drie verschillende kostenposten die de gemeente aanhoudt: advieskosten, levering van derden en inhuur. Het was nodig om naar al deze drie kostenposten te kijken om erachter te komen onder welke posten de onderzoeken en opdrachten waren geboekt die onder onze onderzoeksscope vielen.

Tabel 2 Financieel aandeel, aantal en gemiddelde omvang opdrachten per afdeling in scope van het onderzoek naar kostenposten en totaal

| Afdeling | Advieskosten | Levering derden | Inhuur | Totaal |
|--|---------------------|------------------------|---------------------|---------------------|
| Vastgoed & Infrastructuur | | | | |
| Uitgaven totaal | € 219.349 | € 3.656.559 | € 793.908 | € 4.669.816 |
| Uitgaven volgens afdeling behorend bij scope onderzoek | € 156.619 | € 264.812 | € 9.392 | € 430.823 |
| Aandeel behorend bij de scope van het onderzoek | 71% | 7% | 1% | 9% |
| Raming aantal projecten behorend bij scope onderzoek | 17 | 29 | 6 | 52 |
| Gemiddeld per project besteed bedrag | € 9.213 | € 9.131 | € 1.565 | € 8.285 |
| Beheer Openbare Ruimte | | | | |
| Uitgaven totaal | € 194.769 | € 1.104.534 | € 309.284 | € 1.608.587 |
| Uitgaven volgens afdeling behorend bij scope onderzoek | € 109.313 | € 39.230 | € 0 | € 148.543 |
| Aandeel behorend bij de scope van het onderzoek | 56% | 4% | 0% | 9% |
| Raming aantal projecten behorend bij scope onderzoek | 19 | 10 | 0 | 29 |
| Gemiddeld per project besteed bedrag | € 5.753 | € 3.923 | - | € 5.122 |
| Bedrijfsvoering | | | | |
| Uitgaven totaal | € 986.355 | € 11.376.660 | € 5.427.697 | € 17.790.712 |
| Uitgaven volgens afdeling behorend bij scope onderzoek | € 66.006 | € 0 | € 0 | € 66.006 |
| Aandeel behorend bij de scope van het onderzoek | 7% | 0% | 0% | 0% |
| Raming aantal projecten behorend bij scope onderzoek | 8 | 0 | 0 | 8 |
| Gemiddeld per project besteed bedrag | € 8.251 | - | - | € 8.251 |
| Sociaal Domein | | | | |
| Uitgaven totaal | € 606.054 | € 3.447.044 | € 1.435.757 | € 5.488.855 |
| Uitgaven volgens afdeling behorend bij scope onderzoek | € 68.688 | € 0 | € 0 | € 68.688 |
| Aandeel behorend bij de scope van het onderzoek | 11% | 0% | 0% | 1% |
| Raming aantal projecten behorend bij scope onderzoek | 6 | 0 | 0 | 6 |
| Gemiddeld per project besteed bedrag | € 11.448 | - | - | € 11.448 |
| Bestuur & Dienstverlening | | | | |
| Uitgaven totaal | € 62.253 | € 879.099 | € 1.363.159 | € 2.304.511 |
| Uitgaven volgens afdeling behorend bij scope onderzoek | € 29.323 | € 37.106 | € 0 | € 66.429 |
| Aandeel behorend bij de scope van het onderzoek | 47% | 4% | 0% | 3% |
| Raming aantal projecten behorend bij scope onderzoek | 10 | 10 | 0 | 20 |
| Gemiddeld per project besteed bedrag | € 2.932 | € 3.711 | - | € 3.321 |
| Ruimtelijke Ontwikkeling | | | | |
| Uitgaven totaal | € 332.383 | € 1.568.837 | € 772.338 | € 2.673.558 |
| Uitgaven volgens afdeling behorend bij scope onderzoek | € 51.894 | € 13.869 | € 16.175 | € 81.938 |
| Aandeel behorend bij de scope van het onderzoek | 16% | 1% | 2% | 3% |
| Raming aantal projecten behorend bij scope onderzoek | 8 | 6 | 1 | 15 |
| Gemiddeld per project besteed bedrag | € 6.487 | € 2.312 | € 16.175 | € 5.463 |
| Totaal | | | | |
| Uitgaven totaal | € 2.401.163 | € 22.032.733 | € 10.102.143 | € 34.536.039 |
| Uitgaven volgens afdeling behorend bij scope onderzoek | € 481.843 | € 355.017 | € 25.567 | € 862.427 |
| Aandeel behorend bij de scope van het onderzoek | 20% | 2% | 0% | 2% |
| Raming aantal projecten behorend bij scope onderzoek | 68 | 55 | 7 | 130 |
| Gemiddeld per project besteed bedrag | € 7.086 | € 6.455 | € 3.652 | € 6.634 |

Als we kijken in tabel 2 naar de post *advieskosten* dan valt op dat drie van de zes afdelingen het merendeel van de uitgaven hebben beoordeeld als behorend tot de scope van het onderzoek. Voor de drie andere afdelingen valt een klein deel van alle advieskosten volgens hen onder de scope van dit onderzoek. In totaal gaat het over alle afdelingen tezamen om een bedrag van € 481.843,- op jaarbasis dat tot de scope van het onderzoek behoort.

Vervolgens is door de afdelingen ook de kostenpost *levering derden* beoordeeld. Over alle afdelingen geldt dat maar 2% van alle kosten op deze post volgens hen behoort tot de scope van dit onderzoek. Dit voor een bedrag van ruim 350 duizend euro.

Voor de post *inhuur* beoordelen de afdelingen dat in totaal gezien slechts een paar tiende procent van de uitgaven tot de scope van het onderzoek behoort (ca. € 25.000,-). Dit is niet vreemd aangezien externe inhuur, zoals weergegeven in paragraaf 1.3, niet in het onderzoek is betrokken omdat het college daar apart onderzoek naar doet. Bij inhuur valt te denken aan bureaus voor interim-management, projectmanagement en advies-, detacherings- en opleidingsbureaus.

In totaal genomen liggen de kosten van uitbesteding van onderzoeken en opdrachten die tot de scope van het onderzoek behoren op ruim € 850.000,- op jaarbasis in 2019. De geïnterviewden hebben aangegeven dat het jaar 2019 representatief is qua aantal opdrachten en omvang van het budget. Het aantal opdrachten is geraamd op circa 130. Dit is een benadering, omdat bij factuurregels waarbij sprake is van betalingen per maand, per kwartaal of meermalen per jaar, het niet geheel duidelijk is welke opdrachten bij elkaar horen. De typen opdrachten zijn vanuit de factuurregels ook moeilijk vast te stellen, omdat de omschrijving van de opdrachten in slechts enkele woorden is vervat zonder context.

Over het algemeen blijken, zoals ook verwacht werd, de meest relevante onderzoeken en (beleids)opdrachten die binnen de scope van het onderzoek vallen geboekt te zijn onder advieskosten. Het onderzoek is daarom vooral gebaseerd op de factuurregels onder deze kostenpost. De andere kostenposten levering derden en inhuur zijn wel gescand op mogelijk interessante casussen.

2.1.2 Kostenbesparing, meer efficiëntie en/of meer maatschappelijk rendement bij uitbesteding

In deze paragraaf is de vraag beantwoord of volgens de geïnterviewden de uitbesteding van (beleids)opdrachten of onderzoeken, in algemene zin, leidt tot een kostenbesparing, meer efficiëntie in het gebruik van beschikbare middelen en/of meer maatschappelijk rendement, ten opzichte van wanneer de gemeente het zelf zou uitvoeren (onderzoeksvraag 5).

De meeste afdelingen zien in sommige situaties het uitbesteden van een (beleids)opdracht of onderzoek als efficiënter dan wanneer zij dit zelf zouden moeten doen. Genoemde argumenten die een rol spelen zijn:

- ❖ **Specialistische kennis in huis niet efficiënt.** Het is niet efficiënt om kennis in huis te halen die men maar incidenteel nodig heeft. En samenhangend daarmee dat het niet efficiënt is om specialistische kennis in huis te halen omdat men deze kennis ook moet onderhouden. Als men niet genoeg projecten of werkzaamheden heeft waarbij deze specialistische kennis ingezet kan worden, is het voordeliger om deze kennis incidenteel in te huren. Ook als er sprake is van te weinig capaciteit op een bepaald moment om de taak zelf uit te kunnen voeren, is het volgens de afdelingen in sommige situaties beter om die opdracht uit te besteden dan om daar iemand voor in te huren of iemand voor aan te nemen. Onderzoeksbureaus hebben daarbij vaak een brede en externe blik en de kennis van andere gemeenten.
- ❖ **Goed opdrachtgeverschap vereist.** Een belangrijke voorwaarde om ervoor te zorgen dat uitbesteding daadwerkelijk efficiënter is, is goed opdrachtgeverschap en het neerleggen van een goede vraag aan de voorkant van het proces. Strakke opdrachtverlening draagt bij aan efficiëntie. Onderzoek en (beleids)opdrachten leggen hoe dan ook beslag op de tijd van ambtenaren door begeleiding, ongeacht of ze het zelf uitvoeren of extern beleggen.
- ❖ **Kosten-batenafweging in het beleidsproces.** Een paar afdelingen wijzen erop dat het behalen van meer efficiëntie en/of meer maatschappelijk rendement altijd een onderdeel is van het beleidsproces, zowel bij het opstellen van beleid als wanneer de evaluatie van een project plaatsvindt. Hieruit volgt dat bij de uitvoering van het beleid ook altijd wordt gekeken of het voordeliger is om een taak zelf uit te voeren of om deze uit te besteden. Met andere woorden: hoe verhouden de kosten zich tot de baten. En daarnaast wat is het maatschappelijk rendement ofwel de toegevoegde waarde voor de samenleving.
- ❖ **Kennis van landelijke problematiek.** Ook kennis van landelijke statistieken is genoemd als reden waarom het inzetten van een bureau efficiënter is geweest dan de taak zelf uit te voeren. Als men die landelijke statistieken zelf moet achterhalen of bijhouden, is men volgens geïnterviewden veel meer tijd en geld kwijt. Geïnterviewden wijzen op de mogelijkheid van benchmarking met andere gemeenten en een toetsing aan het landelijke beeld. Bureaus kunnen dat volgens geïnterviewden efficiënter, omdat zij de gegevens vaak al hebben liggen vanuit een vorige opdracht en/of de databases goed kennen.

Verder plaatsen afdelingen nog enkele opmerkingen met betrekking tot kostenbesparing / -efficiëntie:

- ❖ “We zijn een groeiende gemeente en dat heeft gevolgen voor de inrichting van ons takenpakket. Het is belangrijk om te kijken of de huidige inrichting van en taakverdeling binnen de gemeentelijke organisatie nog past bij de situatie van nu. Iets wat we bijvoorbeeld altijd zelf hebben gedaan, kan bij de groei van de

gemeente misschien beter uitbesteed worden. En kennis die we voorheen altijd inhuurden, kunnen we gezien de groei misschien beter nu zelf in huis halen.”

- ❖ “De kennis van andere gemeenten die bureaus inzetten kan efficiëntievoordelen opleveren voor onze gemeente.”
- ❖ “Het bureau heeft meer focus en kan sneller het werk verzetten, wat leidt tot meer efficiëntie.”

In algemene zin is in de casusinterviews aangegeven dat het uitbesteden ook achteraf gezien een goede keuze is geweest. Tevens dat dit geleid heeft tot meer efficiëntie en/of meer maatschappelijk rendement. Bijvoorbeeld op het gebied van civiele kunstwerken of nieuwe accommodaties heeft de gemeente zelf minder kennis in huis, waardoor het efficiënter is dat door een externe partij te laten uitvoeren. Bij uitbesteding van het verplantbaarheidsonderzoek bomen en onderzoek naar de locatie van windturbines ontstaat meer maatschappelijk rendement, omdat deze onderzoeken onafhankelijk door externen worden uitgevoerd. In de casusinterviews is vooral ook gewezen op de praktische voordelen van uitbesteden. Hierbij zijn voorbeelden genoemd als dat bureaus vaak al materiaal of methoden beschikbaar hebben vanuit eerder uitgevoerde onderzoeken (flyers, workshops, visies en plannen van aanpak). In dit kader is erop gewezen dat daardoor ook soepeler implementatie kan plaatsvinden, ook vanuit efficiëntie bij uitbesteding.

Op het vlak van meer maatschappelijk rendement benoemt een geïnterviewde dat een bureau is ingehuurd voor een Toeristisch Recreatief Ontwikkelingsplan, omdat het een product is dat niet alleen van de gemeente is, maar van de hele toeristische sector in de regio. De gemeente is daar een (klein) onderdeel van. De gemeente vond het daarom minder gepast om de taak zelf op te pakken en heeft de opdracht gegeven aan het bureau, die de hele toeristische sector in de regio heeft betrokken. Achteraf gezien was dat een goede keuze vindt men, want zo krijgt men een product dat breed gedragen wordt.

2.2 Beleid

2.2.1 Overwegingen om wel of niet uit te besteden

In deze paragraaf gaan we in op de overwegingen bij het besluit om een opdracht wel of niet uit te besteden (vraag 6 uit de onderzoeksopzet).

Er zijn binnen de gemeente geen richtlijnen opgesteld waarin overwegingen om wel of niet uit te besteden zijn opgenomen. Als men eenmaal besloten heeft om aan te besteden dan zijn er wel formele kaders en algemene richtlijnen waar de gemeente zich aan moet houden (zie Bijlage 2).

Meest genoemde overwegingen om wel of niet uit te besteden door geïnterviewden zijn:

- ❖ **Behoeftte aan specialistische kennis of specialistische apparatuur.** Dit is een belangrijke reden om een opdracht uit te besteden. Bijvoorbeeld specialistische kennis van organisatieverandering of van klimaatadaptatie. Het gaat dan vaak om zaken waar de gemeente niet genoeg kennis van heeft op dat moment. Het inzetten van specialistische apparatuur gaat vaak samen met die specialistische kennis. Zo is apparatuur nodig waarover de gemeente zelf niet beschikt voor complexe metingen (bijvoorbeeld met betrekking tot asfalt) of is behoefte aan specialistische tools in de vorm van databases die niet vrij toegankelijk zijn. Uitbesteding komt ook veel voor bij kwantitatief of repeterend werk, zoals verkeerstellingen, waarvoor ook specialistische instrumenten ingezet worden.
- ❖ **Gebrek aan capaciteit.** Een gebrek aan capaciteit is een reden om over te gaan tot uitbesteding. In dat geval zou de afdeling het wel zelf kunnen qua kennis, maar heeft de afdeling op dat moment geen tijd om de taak uit te voeren. Ook werd enkele keren benoemd dat het in deze krappe arbeidsmarkt moeilijk is om aan goede mensen te komen. Maar het werk moet wel gewoon doorgaan, dus soms besluit men om die reden tot inhuur of uitbesteding van taken.

- ❖ **Kennis is maar incidenteel nodig.** De derde overweging hangt samen met de eerste en de tweede overweging: men heeft de kennis maar incidenteel nodig. Het is daarom niet efficiënt om de kennis in huis te halen en de kosten te dragen voor het onderhouden van die kennis.
- ❖ **Tijdsdruk.** Door afdelingen is ook tijdsdruk benoemd als overweging om uit te besteden. Bij afronding van een taak in een korte periode wordt soms overgegaan tot uitbesteding, omdat het externe bureau zich specifiek kan richten op die ene taak en het bij de gemeente zelf tussen andere werkzaamheden door moet gebeuren. De afdelingen vinden het dan prettig om ontzorgd te worden op dit vlak en het gros van de werkzaamheden over te laten aan een gespecialiseerd bureau.
- ❖ **Betrouwbare informatie.** Het externe bureau is gecertificeerd en erkend en de gemeenteraad of de Raad van State ziet hen dan als partij die betrouwbare informatie levert.
- ❖ **Waarborgen onafhankelijkheid.** Het externe bureau is onafhankelijk, wat vooral belangrijk is bij maatschappelijk of politiekgevoelige onderwerpen. Het is ook logisch om uit te besteden wanneer de rol van de gemeente onderzocht moet worden. Wanneer men objectiviteit en/of onafhankelijkheid moet kunnen garanderen ligt uitbesteding voor de hand. Het uitbesteden van een onderzoek moet wel in verhouding staan tot de opbrengsten die dat oplevert. Soms is het onderzoek een verplichting, terwijl men als gemeente al weet wat eruit gaat komen. Bijvoorbeeld bij een verplantbaarheidsonderzoek van een boom. Staat dat dan qua tijd en geld nog wel in verhouding? Het onderzoek wordt dan toch gedaan om een onafhankelijk oordeel te verkrijgen.
- ❖ **Actuele kennis vereist.** Het externe bureau is op de hoogte van de laatste stand van zaken van een onderwerp.
- ❖ **Brede kennis noodzakelijk.** Het externe bureau heeft ervaring opgedaan bij andere gemeenten en daar kan men van profiteren en leren.
- ❖ **Verplichte uitbesteding.** Juridisch gezien mag men de taak niet zelf doen en moet men de taak uitbesteden. Bijvoorbeeld medische advisering in het kader van bijstandsverlening.
- ❖ **Controversiële onderwerpen.** Een in het oog springende overweging die werd benoemd is als zaken bedreigend (kunnen) zijn voor individuele medewerkers. Dit komt vooral voor bij onderwerpen die maatschappelijk heel gevoelig liggen, zoals locaties voor windturbines. Een controversiële beleidslijn, waar de naam van een individuele ambtenaar op staat of welke tot ambtenaren te herleiden is, kan ertoe leiden dat inwoners iemand persoonlijk daarop gaan aanspreken. Om de collega in bescherming te nemen wordt in dat kader wel eens overgegaan tot het uitbesteden van een opdracht.

Bij het al dan niet uitbesteden van een onderzoek kunnen ook nog andere argumenten een rol spelen, zoals:

- ❖ **Ontwikkeling van medewerkers.** Als overweging om iets juist niet uit te besteden is ook benoemd dat het past bij de ontwikkeling van medewerkers in het team. Indien een medewerker bijvoorbeeld graag zelf een beleidsplan wil schrijven, dan krijgt een medewerker daar in sommige situaties de ruimte en de kans voor. In dat geval is uitbesteden misschien het efficiëntste als men kijkt naar de uit te voeren taak, maar kiest het afdelingshoofd ervoor te investeren in de kennis van het team en daar zo hopelijk op de lange termijn positieve effecten van te zien.
- ❖ **Schaal van de gemeente.** De schaal van de gemeente is sterk bepalend. Betrokkenen benadrukken dat de gemeente Barneveld een groeiende gemeente is en dat dit ook keuzes met zich meebrengt. Er zijn meer personeelsleden nodig om de groei van de gemeente op te vangen en daarom wordt ook besproken of het beter is om voor sommige taken over te gaan op uitbesteding of om de kennis in huis te halen. Daarnaast wijst een betrokkene erop dat het niet alleen ligt aan de beschikbare capaciteit, maar ook aan beschikbare vaardigheden. Niet iedereen kan bijvoorbeeld een goede rapportage of visie schrijven.
- ❖ **Participatieve aanpak.** Soms gaat het sneller om lokaal een rondje te lopen of een bijeenkomst te organiseren waarin men een besluit toelicht dan om terug te grijpen naar uitbesteding van onderzoek. Het is ook een overweging om als gemeente niet te snel over te gaan tot extern onderzoek bij een vraag vanuit de gemeenteraad. Die afweging maakt men zorgvuldig en dat mag niet te gemakkelijk overkomen voor de buitenwereld. Toch vindt men het belangrijk om zich te realiseren dat inkoop, uitbesteding en inhuur geen negatieve zaken zijn. Het hoort erbij en men heeft dat als organisatie nodig in bepaalde

situaties, geeft men aan. Tevens dat zorgvuldigheid in de afweging en het proces van belang is. Een ander wees erop dat de gemeente vaker zou kunnen overwegen om een deel van het onderzoek uit te besteden, en een deel ook zelf te doen. Nu is vaak alleen gekeken of het onderzoek uitbesteed moet worden of niet.

Er zijn zaken die de afdelingen altijd uitbesteden:

- ❖ Repeterend kwantitatieve onderzoeken, zoals geluidsonderzoeken of bodemonderzoek.
- ❖ Werkzaamheden waarbij onafhankelijkheid van belang is en die de gemeente juridisch niet zelf mag uitvoeren, bijvoorbeeld preventief medisch onderzoek bij eigen medewerkers.
- ❖ Juridisch fiscaal advies over zaken als de omzetbelasting.
- ❖ Onderzoek naar de risico's die de gemeente loopt bij bepaalde projecten zoals frictiekosten dorpshuizen.
- ❖ Behoefteramingen naar bedrijventerreinen (modelmatige berekeningen met specialistische kennis).
- ❖ Opmaak van communicatiestukken.

Er zijn ook enkele zaken die de afdelingen incidenteel uitbesteden, zoals:

- ❖ Taken uit het uitvoeringsprogramma behorend bij een beleidsplan.
- ❖ Specifieke onderzoeken, zoals een boomeffectrapportage, die niet heel vaak voorkomen.
- ❖ Juridische hulp op het gebied van bestemmingsplannen.
- ❖ Wanneer onafhankelijk advies gewenst is ten behoeve van politieke gevoeligheid zoals locaties van windturbines.
- ❖ Wanneer onafhankelijk advies gewenst is (eventueel als second opinion) ten behoeve van derden om de kwaliteit te borgen. Dit werd bijvoorbeeld genoemd in het kader van documenten die worden voorgelegd aan de Raad van State.
- ❖ Advies over een nieuw onderwerp, zoals blockchain of klimaatadaptatie.
- ❖ Taken waarbij technisch-specialistische kennis nodig is.

2.2.2 Formele regels en interne richtlijnen bij uitbesteding

In deze paragraaf gaan we in op de formele regels en interne richtlijnen als het gaat om uitbesteding (beantwoording van onderzoeksvraag 7). Bij aanbesteding moet de gemeente zich houden aan formele kaders en algemene richtlijnen (zie Bijlage 2).

Volgens geïnterviewden gelden verder de volgende kaders voor uitbesteding:

- ❖ De mandaatregeling. Dit is het formele kader dat het meest genoemd is (zie Bijlage 2). Hierin staat beschreven welke bevoegdheid medewerkers in welke functie hebben om besluiten te nemen namens een bestuursorgaan. De afdelingen zijn zich bewust van de kaders van hun mandaat.
- ❖ Inkoopvoorwaarden van de gemeente of het inkoopreglement (zie Bijlage 2).
- ❖ Collegevoorstellen en raadsvoorstellen als formele kaders.
- ❖ De budgethoudersregeling. Afspraken over wat een budgethouder zelf mag uitbesteden binnen de mandaatregeling.
- ❖ Afspraken binnen individuele afdelingen, bijvoorbeeld dat opdrachten met een bepaalde omvang in euro's altijd worden voorgelegd aan het afdelingshoofd.
- ❖ Budget dat beschikbaar is voor uitbesteding.
- ❖ De standaard-opdrachtbrief die is afgestemd met team Inkoop, waarin belangrijke aspecten van de uitbesteding uiteen zijn gezet.

Interessant is ook dat in een interview benoemd werd dat de formele regels of richtlijnen die er bestaan vooral te maken hebben met de financiële omvang. Tot een bepaald bedrag mag men als afdelingshoofd zelf besluiten, daarboven besluit het college of de raad. Maar er zijn geen regels vastgelegd over de inhoudelijke afwegingen om wel of niet uit te besteden. Deze beslissing is bij de afdelingen belegd.

In interviews met betrokkenen en over de casussen is ook gewezen op de afspraak binnen de gemeente dat opdrachten die boven de Europese aanbestedingsgrens uitkomen altijd moeten worden afgestemd met team Juristen en team Inkoop en dat het college hierover beslist.

Door de accountant zijn bevindingen geconstateerd op het gebied van aanbesteding. Dit hield in dat voor diverse posten in 2019 en 2020 de Europese aanbestedingsregels niet goed zijn nageleefd door de gemeente. Dit heeft geleid tot een beperkende verklaring voor rechtmatigheid, omdat niet Europees aanbesteed werd waar dit wel had moeten. Vooral door verlenging van uitbestedingswerkzaamheden komt het budget voor de betreffende opdracht dan boven de Europese aanbestedingsdrempel, waardoor openbaar aanbesteed had moeten worden in plaats van een beperkt aantal partijen te vragen. Bij tien procent van de gemeenten komt dit voor waaronder bij de gemeente Barneveld (Bron: [onderzoek-verantwoording-gemeenten-2020.pdf](#) ([overheid.nl](#))). Het is belangrijk om hierbij te benadrukken dat de beperkende verklaring voor rechtmatigheid niet alleen bepaald wordt door uitbestede opdrachten en onderzoeken waar het onderzoek van de rekenkamercommissie betrekking op heeft, maar ook door inhuurcontracten. De accountant kijkt naar opdrachten in het kader van Europese aanbestedingen. Niet-Europese aanbestedingen worden door de accountant niet beoordeeld. Betrokkenen benadrukken dat de gemeente een verbetertraject heeft gestart met onder andere als doel het nauwkeuriger naleven van de Europese aanbestedingsregels.

2.3 Sturing en contractmanagement

2.3.1 Betrokkenen bij het besluit om wel of niet uit te besteden

In deze paragraaf is ingegaan op de vraag wie bij de gemeente betrokken is bij het wel of niet uitbesteden van onderzoeken of opdrachten (beantwoording van onderzoeksvraag 8).

Hoewel de afdelingshoofden het mandaat hebben om opdrachten tot €50.000 uit te besteden, overleggen ze hier bij twijfel ook met anderen over. Afdelingshoofden benoemen het vaakst dat zij overleggen met team Inkoop, team HR en met hun teamleider(s) en medewerkers die inhoudelijk gaan over het onderwerp van de opdracht. Ook overleggen afdelingshoofden weleens met:

- ❖ medewerkers van financiën;
- ❖ medewerkers van informatie en automatisering;
- ❖ andere afdelingshoofden;
- ❖ het MT (managementteam);
- ❖ de directeur projecten;
- ❖ de gemeentesecretaris;
- ❖ de verantwoordelijk wethouder (portefeuillehouder inkoop- en aanbesteding). Geïnterviewden geven aan dat de wethouders bij de gemeente Barneveld heel betrokken zijn en in veel gevallen aan de voorkant van een traject meegenomen zijn in de besluitvorming of in een vroeg stadium zijn geïnformeerd. Zo komen in het portefeuillehoudersoverleg met de wethouder, afdelingshoofden en / of beleidsmedewerkers soms voorstellen voorbij voor uitbesteding waarover overleg is. In die gevallen is de wethouder tijdig meegenomen in het proces van de uitbesteding van een opdracht.

2.3.2 Contractmanagement en ondersteuning

Deze paragraaf beschrijft in algemene zin aspecten van het proces dat afdelingen doorlopen bij het uitbesteden van een (beleids)opdracht of onderzoek. Daarnaast ook de ondersteuning die zij hierbij krijgen vanuit team Inkoop en het beheren en managen van contracten (beantwoording van onderzoeksvraag 9).

Ondersteuning vanuit team Inkoop

Bij het uitbesteden van (beleids)opdrachten of onderzoeken moet de gemeente zich houden aan verschillende inkoop- en aanbestedingsregels. Het team Inkoop moet ervoor zorgen dat deze uitbestedingen en aanbestedingen zorgvuldig zijn vormgegeven en dat het juiste type aanbesteding gehanteerd is.

Gesprekspartners zijn in de interviews bevraagd over de rol van team Inkoop en hun behoefte aan ondersteuning vanuit team Inkoop. Daarbij kwamen de volgende aspecten naar voren:

- ❖ **Team Inkoop als sparringpartner.** Afdelingen benadrukken dat team Inkoop als sparringpartner met hen meedenkt over wat er mogelijk is in het kader van een opdracht. Ook benoemen afdelingen de adviesrol bij een specifieke opdracht die team Inkoop heeft. Twee afdelingen wijzen erop dat zij uitbestedingen zelf mogen doen tot een bedrag van €50.000. Onder dit bedrag betrekken zij team Inkoop doorgaans niet. Twee afdelingen geven aan dat zij doorgaans geen ondersteuning vanuit team Inkoop nodig hebben bij hun uitbestedingen, omdat de beleidsmedewerkers van de afdeling dit zelf doen. Het ligt ook aan de afdeling in hoeverre team Inkoop (altijd) betrokken moet worden – sommige afdelingen werken met grote bestekken en Europese aanbestedingen – hierbij is team Inkoop altijd betrokken. Andere afdelingen werken vooral met kleinere opdrachten die niet boven het drempelbedrag van €50.000 uitkomen. De afspraak binnen de gemeente is dat team Inkoop vanaf €100.000 altijd betrokken is.
- ❖ **Versterking adviesrol team Inkoop.** Ook vragen de afdelingen advies aan team Inkoop bij onduidelijkheden, wanneer organisaties van de inkoopvoorwaarden van de gemeente willen afwijken en wanneer men duidelijkheid wil over waar de grenzen liggen tot wanneer afdelingen zelf mogen handelen. Een afdeling wijst op het format offerteverzoek dat zij altijd gebruiken, dat is gecontroleerd door team Inkoop. Hier zit veel belangrijke informatie al in verwerkt. Ten slotte wijst een afdeling erop dat zij geleerd hebben van het advies van team Inkoop in voorgaande projecten en dit advies nu zelfstandig toe kunnen passen. Ook geeft men aan dat de ondersteuning die team Inkoop nu biedt vooral in de praktische hoek zit. Wat zijn leveringen, wat zijn werken, wat zijn diensten? Welke aanbestedingsgrenzen hanteren? Bij grote opdrachten organiseert team Inkoop de aanbesteding. Geïnterviewden wijzen op een spanningsveld. Afdelingen willen graag hulp van een inkoopadviseur, maar hebben ook het gevoel dat inmenging vanuit team Inkoop het proces kan vertragen. In de interviews komt ook de wens naar voren om team Inkoop een belangrijkere rol te geven ten aanzien van het uitbesteden van (beleids)opdrachten en onderzoeken. Nu is er bij de gemeente sprake van een decentraal georganiseerde inkoop waarbij het budgethouderschap bij de afdelingen zelf belegd is. De adviesrol die team Inkoop heeft is in de ogen van sommige geïnterviewden te vrijblijvend. Deze adviesrol zou versterkt moeten worden.
- ❖ **Meer proactieve ondersteuning en uitbreiding team Inkoop.** Sommige afdelingen geven aan meer ondersteuning nodig te hebben vanuit team Inkoop dan zij nu ontvangen. Afdelingen wijzen erop dat er momenteel te weinig capaciteit beschikbaar is bij team Inkoop, waardoor het team onder druk staat. Een afdeling geeft aan dat ze in het kader van snelheid en efficiëntie daardoor niet altijd de ondersteuning vragen van team Inkoop die ze wel nodig hebben. Ze zijn dan bang dat het te lang duurt voordat een inkoopadviseur aan hun vraag toekomt. Ook geven afdelingen aan dat zij graag ondersteuning zouden willen van team Inkoop op tactisch en strategisch niveau. Zij hebben voldoende ondersteuning voor specifieke opdrachten, maar zijn meer op zoek naar een proactieve benadering. Eén afdeling geeft aan ondersteuning te wensen bij contract- en leveranciersmanagement vanuit team Inkoop. In bijna alle interviews is benadrukt dat voornoemde geen verwijt is naar het team Inkoop, maar gaat over de beschikbare capaciteit bij team Inkoop in algemene zin. Men benoemt ook een spanningsveld, namelijk de wens dat team Inkoop een proactieve houding inneemt en ook adviseert op tactisch en strategisch niveau. Tegelijkertijd wil team Inkoop graag op de hoogte zijn van alle opdrachten die lopen. Dat blijft een lastige afweging.
- ❖ **Bewustwording in de organisatie.** Ten slotte is benoemd dat de gemeente inzet op bewustwording in de organisatie. Wanneer betreft men team Inkoop en wanneer mag men het zelf doen? Een voorbeeld daarvan is dat een contract van €50.000 per jaar, wat wel vijf jaar doorloopt, ook boven de Europese aanbestedingsgrens uitkomt. Het is belangrijk dat de organisatie zich realiseert dat het gaat om de totale omvang van het contract.

Over het algemeen is de contactpersoon voor een uitbestede (beleids)opdracht of onderzoek de inhoudelijk deskundige bij de gemeente. In het merendeel van de gevallen is deze persoon ook verantwoordelijk voor het

budget voor dat onderwerp. Door de afdelingen is benadrukt dat het afdelingshoofd vaak degene is die formeel de opdracht ondertekent en ook de eindverantwoordelijke is voor de opdracht.

Contractmanagement en contractbeheer

Op het gebied van het contractmanagement en contractbeheer komen er uit de interviews diverse signalen naar voren:

- ❖ **Vastlegging in het centrale systeem van contractbeheer.** Tijdens de interviews gaf een aantal afdelingshoofden aan dat zij altijd werken met een offerteverzoek, bestek of programma van eisen bij de opdrachtverlening. Bij losse, kortdurende opdrachten onder de € 50.000 is vaak sprake van een opdrachtbrief. Vervolgens leggen afdelingen hun contract vast in het centrale systeem van contractbeheer. Dit zorgt ervoor dat zij een signaal krijgen als bij externe inhuur een contract bijna afloopt, waarop ze kunnen besluiten of ze willen verlengen, evalueren of het contract willen opzeggen. Eén afdeling geeft aan altijd te werken met een vaste structuur bij opdrachtverstrekking. Ten slotte wijst een afdeling in het kader van contractmanagement op de Lange Termijn Agenda, waarbij een reminder wordt gegeven voor producten die opgeleverd moeten worden. Uit de interviews komt nog naar voren dat sommige opdrachten, zeker kleinere opdrachten die veel voorkomen, telefonisch of per e-mail worden verstrekt. Er is dan zelfs geen sprake van een opdrachtbrief. Volgens geïnterviewden hoefde dat in de periode van 2019 nog niet. De opdracht is afgehandeld door de facturen goed te keuren. Dit kan een indicatie zijn dat het beheren en managen van kleinere contracten destijds nog niet adequaat ingeregeld was. Inmiddels is het wel een vereiste om een opdrachtbrief te verstrekken.
- ❖ **Er is een meer centrale behoefte aan contractmanagement.** In de interviews komt naar voren dat er behoefte is aan contractmanagement. Contractbeheer wordt vooral gezien als administratief. Dus hoe lang loopt het contract nog en moet het contract verlengd of geëvalueerd worden? Contractmanagement ziet men meer inhoudelijk. Ofwel: gebeurt er ook wat er is afgesproken, hoe verloopt de samenwerking en hoe passen de verschillende contracten op elkaar (geen overlap)? Team Inkoop uit de wens om het managen van contracten op dezelfde manier in te richten bij alle afdelingen, zodat er een afdelingsoverstijgend beeld ontstaat en dit makkelijker beheerd kan worden.
- ❖ **Betere borging bij lock-in contracten.** Verder komt in interviews het probleem naar voren van contracten voor de technische infrastructuur van de gemeente. In dat geval is er sprake van het lock-in-effect, want de hele organisatie is gebouwd op dit systeem en het is te ingrijpend om alles te veranderen. Bij lock-in is de gemeente afhankelijk van één leverancier van producten en diensten, omdat men niet in staat is van leverancier te veranderen zonder omschakelkosten en ongewenste verstoringen. Dit zou het geval zijn als een andere partij de aanbesteding zou winnen. De gemeente borgt en verantwoordt dit soort contracten steeds beter, aldus geïnterviewden.

Archivering

Nadat de opdracht afgerond is, is het ook belangrijk dat de contracten en andere documenten gemakkelijk terug te vinden zijn. De meningen over het zaakstelsel waarin gearchiveerd wordt (Verseon) zijn verdeeld:

- ❖ **Vindbaarheid contracten.** Drie afdelingen geven aan dat de contracten goed zijn terug te vinden in Verseon, al dan niet met hulp van medewerkers van het archief. Aan de andere kant geven drie afdelingen aan dat de contracten goed terug te vinden zijn, echter niet in Verseon, maar op de gezamenlijke schijf van de afdeling wat officieel geen archivering is. Afdelingen wijzen op de mappenstructuur voor projecten die zij altijd hanteren op de afdeling om te zorgen dat documenten goed terug zijn te vinden. Afdelingen wijzen erop dat pas echt duidelijk is hoe goed stukken zijn terug te vinden wanneer de accountant een uitvraag doet. Eén afdeling wijst erop dat ondanks dat alles in Verseon staat, het toch niet goed terug te vinden blijkt te zijn voor de interne en externe controle. Uiteindelijk komt de uitvraag alsnog bij de afdeling terecht, waarbij soms stukken uit persoonlijke mappen worden opgediept. In één van de casussen is benoemd dat een deel van de documenten die te maken heeft met de opdracht uit een persoonlijk opgeslagen digitale projectmap komt. Dat betekent dat collega's onvoldoende toegang

hebben tot het project als de betrokkene wegvalt. Ook is in de casusinterviews benoemd dat alleen de bestuurlijke besluitvorming en officiële brieven en eindproducten terug te vinden zijn in het documentbeheersysteem Verseon. Andere documenten die behoren tot de opdracht staan niet in Verseon.

- ❖ **Nieuw zaakstelsel.** In verschillende interviews komt terug dat de organisatie over gaat naar een nieuw zaakstelsel. De gemeente is bezig met het invoeren van een nieuw zaakstelsel. Dat wil de gemeente op een slimme manier inrichten waarbij de focus ook zal liggen op een centraal en totaalbeeld van (inkoop)contracten. Eventueel kan team inkoop dan stellen dat medewerkers eerst een zaak moeten aanmaken alvorens men kan helpen. Zo zorgt men er voor dat de registratie centraal is en zo kan worden bijgehouden.
- ❖ **Overige genoemde aspecten.** Een contractmanager houdt hele ingewikkelde contracten in beheer. Bijvoorbeeld contracten voor vastgoed met meerdere organisaties als huurder. Beleidsopdrachten zijn ook terug te vinden in het register van vastgesteld beleid. Hierin zijn alle besluiten en beleidsdocumenten vastgelegd en hierdoor is dit gemakkelijk terug te vinden. Met de interne zoekmachine MY-LEX kan men sinds een paar jaar documenten uit de organisatie beter terugvinden. De gemeente streeft ernaar om alle contracten centraal te beheren bij de contractbeheerder. Benoemd is dat zo'n 95% van de contracten goed terug te vinden is via Verseon.

2.3.3 Sturing op kwaliteit en efficiëntie bij uitbesteding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de manieren die de gemeente Barneveld gebruikt om te controleren en sturen op kwaliteit en efficiëntie nadat een opdracht verleend is (beantwoording van onderzoeksvraag 10).

Na het verlenen van de opdracht komt de sturing op kwaliteit, zowel op het proces als op het resultaat, aan bod. Hierna geven we, op basis van de interviews, een schets van de manieren die de gemeente inzet om de kwaliteit te borgen:

- ❖ **Duidelijke opdrachtverstrekking en eindevaluatie.** In de interviews wijzen afdelingen op het belang van een goede opdrachtverstrekking met een duidelijk doel aan de voorkant. Ook wijzen afdelingen op het houden van evaluaties aan het eind van elk project, die zowel schriftelijk als mondeling kunnen plaatsvinden. Vanwege langdurige samenwerking dan wel kennis van de externe partij is er vaak vertrouwen in de te leveren kwaliteit. Daarbij is ook wel de keerzijde benoemd, welke van toepassing kan zijn bij een gebrek aan sturing op kwaliteit en efficiëntie – namelijk onderzoeken die negatief in de publiciteit komen omdat er zaken fout zijn gegaan. Vaak gaat het dan over het kwaliteitsaspect en dat de kwaliteit niet is wat men ervan verwachtte. Dan is het de vraag of strakkere opdrachtverlening aan de voorkant dit kan voorkomen.
- ❖ **Voortgangsgesprekken.** De belangrijkste manier om de kwaliteit te bewaken bij een uitbestede (beleids)opdracht of uitbesteed onderzoek is het houden van voortgangsgesprekken/-vergaderingen waarin gestuurd wordt op kwaliteit, prijs en resultaat. Ook is door afdelingen benoemd dat zij het gesprek aangaan en acties ondernemen wanneer zij niet tevreden zijn over de kwaliteit van het geleverde product. Afdelingen zien de samenwerking met het externe bureau ook vaak als een co-creatie. Ze kijken niet alleen van de zijkant mee, maar zijn gedurende het gehele proces betrokken.
- ❖ **Reflectie op (tussen)producten.** Ook het reflecteren op tussenproducten en eindproducten komt in interviews naar voren. In veel gevallen kijkt dan ook iemand anders mee in het kader van kwaliteitsborging, bijvoorbeeld een collega of teamleider. Ook tussentijdse monitoring vindt plaats. Bijvoorbeeld via realtime-cijfers kijken hoever men is of via tijdsverantwoording zien wat al besteed is.
- ❖ **Kennisdeling.** Door de resultaten van een opdracht te delen in het team (vooral bij langere opdrachten).
- ❖ **Opdrachtnemers met bewezen kwaliteit kiezen.** Om de kwaliteit van een onderzoek of opdracht te borgen kiest de gemeente er volgens een betrokkene vaker voor om niet alleen naar een specifiek bureau te gaan, maar ook naar een bekend persoon binnen dat bureau, zodat men weet dat deze persoon de kwaliteit kan bieden die bij eerdere opdrachten ook is getoond.
- ❖ **Team Inkoop betrekken.** Hulp vanuit team Inkoop bij het opstellen van het aanbestedingsdocument. Deze hulp gaat vaak ook gepaard met advies op het gebied van borging van kwaliteit en efficiëntie.

In de casusinterviews is enkele keren verwezen naar het gebruik van landelijke en geverifieerde richtlijnen als manier om de kwaliteit te borgen. Aan deze standaardregels moet elke opdrachtnemer voldoen. Daarbij kan ook sprake zijn van een kwaliteitskeurmerk. Ook is benadrukt dat in situaties waar de gemeente niet genoeg kennis of specifieke tools in huis heeft om zelf een rapportage op te stellen of onderzoek te doen er wel genoeg kennis in huis is om de rapportage te kunnen beoordelen op inhoud en op kwaliteit.

2.3.4 Borging van de opgedane kennis in de organisatie

Deze paragraaf gaat in op de borging van de opgedane kennis bij uitbesteding in de organisatie (beantwoording van onderzoeksvraag 11). Uit de interviews komen de volgende vormen van borging van opgedane kennis in de organisatie naar voren:

- ❖ **Co-creatie.** De opgedane kennis die voortkomt uit een uitbestede (beleids)opdracht of uitbesteed onderzoek is op verschillende manieren geborgd en gedeeld. Afdelingen benoemen co-creatie als manier om te zorgen dat kennis geborgd wordt. Meestal bestaat dit uit het samen met de opdrachtnemer voorbereiden van bijeenkomsten, aanwezig zijn op bijeenkomsten, meeschrijven aan en feedback geven op tussenproducten en het schetsen van de kaders. In deze situaties ontstaat een product van opdrachtnemer en de gemeente samen.
- ❖ **Vervolg geven aan de opdracht.** Ook is benoemd dat kennisborging mogelijk is door een vervolg te geven aan de opdracht, bijvoorbeeld in de vorm van een uitvoeringsprogramma met concrete acties of juist door de uitkomsten bij interne medewerkers te beleggen en interne afspraken te maken. In sommige gevallen kunnen medewerkers ook enkele uren uitgeroosterd worden om zich te richten op deze taak. Ook is in de interviews benoemd dat het tussentijds delen van resultaten van een opdracht in het team bijdraagt aan de borging van de opgedane kennis.
- ❖ **Kennis intern breder delen.** Enkele afdelingen wijzen er ook op dat als beleid opgesteld door externen, eenmaal is vastgesteld dat dit formeel uitgevoerd moet worden, net als ander vastgesteld gemeentelijk beleid. Toch is het, zeker bij een beleidswijziging, in sommige situaties dan wel nodig dat via workshops en andere integrale sessies de beleidswijziging breder wordt gedeeld om deze echt te kunnen implementeren. Verder is de wens uitgesproken om meer integraal te borgen en niet alleen per afdeling. Het idee dat iets van een afdeling is klopt niet: het is van de hele gemeente. Door één afdeling is geweest op het geringe verloop binnen de afdeling, waardoor kennis goed geborgd blijft, en op het feit dat de kennis die op is gedaan vaak bij andere werkzaamheden of opdrachten weer wordt benut. Dit maakt de organisatie overigens ook juist kwetsbaar als personen met veel kennis alsnog vertrekken. Ook is er in de interviews op gewezen dat een gebrek aan continuïteit in opdrachtgeverschap, bijvoorbeeld bij verloop van personeel, kan leiden tot een product waar men bestuurlijk niet zoveel mee kan en wat niet hetgeen is dat men wenste. Maar de buitenwereld hecht er dan wel waarde aan dat men verder gaat met de resultaten uit het document. Het is dan moeilijk om daar bestuurlijk en beleidsmatig handen en voeten aan te geven.

In een van de casusinterviews is ingegaan op het verschil tussen de borging van kennis van een beleidsstuk en de borging van kennis van een specifiek onderzoek. Sommige producten zijn bedoeld om te raadplegen wanneer de situatie daarom vraagt, maar hoeven niet breed gedeeld te worden. Hierbij zijn genoemd: asfaltonderzoeken, geluidsonderzoeken, verkeerstellingen of onderzoeken in een bepaald projectgebied. Een beleidsstuk over bijvoorbeeld cultuurbeleid of een welstandsvisie, moet wel breder gedeeld en geborgd worden. In een casus kwam naar voren dat na verloop van personeel bij de gemeente een opdrachtnemer zelf bij de gemeente heeft geïnformeerd naar hoe het verder moest met de opdracht die de opdrachtnemer had gekregen. Die was namelijk bijna afgerond, maar de opdrachtnemer wist niet wie de rol van contactpersoon bij de gemeente had overgenomen. Dit kan een indicatie zijn dat er meer aandacht nodig is voor lopende opdrachten bij verloop van personeel.

2.4 Doorlooptijden, revisies, vormgeving en beeld gemeenteraad

2.4.1 Doorlooptijden en revisies bij uitbesteding of zelf uitvoeren

Deze paragraaf geeft inzicht in of het uitbesteden van een (beleids)opdracht invloed heeft op doorlooptijden of het aantal revisies (beantwoording van onderzoeksvraag 12). Daarbij kwamen de volgende aspecten naar voren uit de interviews:

- ❖ **Weinig tot geen verschil in doorlooptijden.** Het merendeel van de afdelingen ziet geen verschil in doorlooptijden of het aantal revisies tussen een eindproduct van een bureau of een eindproduct dat de gemeente zelf heeft opgesteld. Afdelingen wijzen op het feit dat de kwaliteit van een eindproduct altijd voor gaat. Als dat vraagt om een langere doorlooptijd of meer revisies dan is dat zo. Ook is gewezen op de politieke context – als er veel interesse is in een onderwerp dan moet er nog beter afgestemd worden met betrokkenen en dat leidt tot langere doorlooptijden. Een afdeling geeft aan dat het niet zozeer een kwestie is van intern of extern, maar dat doorlooptijden en aantal revisies vooral te maken hebben met de aanpak van het proces. Wanneer deze meer participatief is, dan is er in beide gevallen vaak sprake van langere doorlooptijden. Een afdeling geeft aan dat de doorlooptijden wel degelijk korter zijn als een bureau de taak toebedeeld krijgt, want het bureau heeft meer tijd en meer focus. Een andere afdeling geeft juist aan dat de doorlooptijd korter is als de gemeente de taak zelf uitvoert. Tenslotte is opnieuw gewezen op het belang van goed opdrachtgeverschap in de samenwerking met het bureau – als het opdrachtgeverschap niet goed is ingericht, dan kunnen de doorlooptijden wel oplopen.
- ❖ **Zakelijker houding bij uitbesteding.** In interviews is aangegeven dat bij het uitbesteden aan een bureau vaak sprake is van goed opdrachtgeverschap met een strakke planning. In dat geval is er van beide kanten sprake van een zakelijkere houding. Bij een intern proces zou het traject volgens betrokkenen diffuser kunnen zijn en langer kunnen duren. Ook is aangegeven dat aan een verzoek door een externe partij, bijvoorbeeld voor een interview of feedback op een tussenproduct, vaak eerder gehoor wordt gegeven dan aan een intern verzoek via bijvoorbeeld een collega.

2.4.2 Vormgeving van het eindproduct bij uitbesteding of zelf uitvoeren

In deze paragraaf wordt toegelicht hoe geïnterviewden denken over de vormgeving van intern en extern opgemaakte documenten (beantwoording van onderzoeksvraag 13). Uit de interviews komen de volgende zaken naar voren:

- ❖ **Inhoud is altijd belangrijker dan de vormgeving.** In de interviews is door enkele afdelingen benadrukt dat de inhoud altijd belangrijker is dan de presentatie. De afdelingen zien dat bij externe rapporten meer gewerkt wordt met kleur en vormgeving. Eén afdeling wijst erop dat de nadruk steeds meer komt te liggen op digitale toegankelijkheid van stukken en op presentatie. Maar zowel bij interne als externe rapporten ziet deze afdeling de extra zorg voor de presentatie niet altijd terug.
- ❖ **Weinig verschillen in vormgeving bij uitbesteden of zelf uitvoeren.** In de interviews is benadrukt dat zowel intern als extern opgemaakte rapporten zeer van elkaar verschillen. Eén afdeling geeft aan graag wat meer uniformiteit te willen in oplevering van de rapporten, bijvoorbeeld in de vorm van een gemeentebrede lay-out voor rapportages. Ook is er door sommige afdelingen op gewezen dat zij de kennis van aantrekkelijke vormgeving in huis hebben en zelf ook inzetten. Infographics zijn bijvoorbeeld ook steeds vaker intern opgesteld. In de interviews wordt benadrukt dat men nog nooit een negatieve reactie heeft gekregen op de vormgeving van een rapport, noch intern noch extern. Het gaat vooral om de inhoud van het rapport. Daarbij speelt ook de afweging die binnen de gemeente gemaakt wordt of het wenselijk is om capaciteit vrij te maken bij team communicatie om een stuk mooi op te maken. Daarbij is ook gekeken naar wat het doel is van het stuk en hoeveel politieke en maatschappelijke aandacht men verwacht dat het stuk zal krijgen. Geïnterviewden herkennen dat een extern rapport er vaak goed uitziet en een aantrekkelijke vormgeving heeft, maar benadrukken dat de gemeente hun eigen stukken ook goed weet te presenteren.

2.4.3 Visie hoe de gemeenteraad staat tegenover intern en extern opgestelde documenten

Deze paragraaf geeft inzicht in hoe de raad denkt over intern en extern opgestelde documenten. Om deze informatie te achterhalen hebben we twee raadsleden gesproken, de griffier en de portefeuillehouder. Daarnaast hebben de geïnterviewden hun inzichten daarover weergegeven. Op deze wijze is onderzoeksvraag 14 beantwoord. Daaruit kwam dat:

- ❖ **Beoordeling op de inhoud.** In de interviews wijzen de afdelingen erop dat de gemeenteraad een rapport of beleidsproduct altijd op inhoud beoordeelt. Het maakt daarbij niet uit of het intern of extern is opgesteld. Overigens benadrukken geïnterviewden dat lang niet alle stukken die de gemeente oplevert gezien worden door de raad. Sommige stukken gebruikt men bijvoorbeeld vooral met het doel van informatieverzameling. Ook benadrukt een geïnterviewde de rapportage slechts te zien als ondersteuning van het raadsvoorstel van de gemeente. Onderbouwing in de vorm van een rapportage is relevant, maar het voorstel zelf met de beslispunten is veel belangrijker.
- ❖ **Naar gevoelige onderwerpen wordt soms anders gekeken.** Enkele keren komt naar voren dat bij sommige gevoelige onderwerpen de raad anders kijkt naar een intern en een extern onderzoek. Bij de naam van een onafhankelijk bureau komt dat soms toch meer toonaangevend over bij de raad dan een intern onderzoek. Een afdeling benadrukt dat zij ook grote complimenten krijgen van de raad als zij zelf een mooi eindproduct aanbieden.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

Met het onderzoek geeft de rekenkamercommissie inzicht in het aantal en het soort uitbestede onderzoeken en (beleids)opdrachten, de achterliggende overwegingen daarbij en de sturing daarop. Achtereenvolgens komen hierna de conclusies daarover aan bod in relatie tot:

- ❖ de huidige situatie;
- ❖ het beleid;
- ❖ de sturing en contractmanagement;
- ❖ de doorlooptijden, de revisies, de vormgeving en het beeld van de gemeenteraad.

3.1.1 Huidige situatie

Over de huidige situatie van uitbestede onderzoeken en opdrachten concluderen wij het volgende:

- ❖ de kosten van uitbesteding van onderzoeken en opdrachten die tot de scope van het onderzoek behoren¹, omvatten ruim €850.000,- op jaarbasis in 2019. Het aantal opdrachten is geraamd op 130. Het jaar 2019 wordt als representatief aangemerkt door de gemeente. Deze cijfers zijn gebaseerd op de facturen uit de crediteurenadministratie. De oorzaak daarvan is dat de gemeente geen groslijst bijhoudt met alle uitbestede (beleids)opdrachten en onderzoeken waardoor een totaaloverzicht ontbreekt;
- ❖ de meest relevante onderzoeken en (beleids)opdrachten binnen de scope van het onderzoek vallen onder de noemer advieskosten;
- ❖ over het algemeen kan geconcludeerd worden dat het uitbesteden van specifieke (beleids)opdrachten en onderzoeken met goed opdrachtgeverschap leidt tot meer efficiëntie dan wanneer de gemeente dit zelf zou doen. In het bijzonder bij opdrachten en onderzoeken waarbij het in huis houden en onderhouden van specialistische kennis, data en apparatuur erg kostbaar is. Zeker als deze kennis maar incidenteel nodig is. Uitbesteding is dan efficiënter. Afweging van de kosten tegen de baten speelt een belangrijke rol bij de beslissing om wel of niet uit te besteden.

3.1.2 Beleid

Als het gaat om formele kaders voor het uitbesteden van opdrachten dan kijkt de gemeente qua beleid vooral naar de mandaatregeling en de eigen inkoopvoorwaarden. Ook wordt verwezen naar collegevoorstellen en raadsvoorstellen. Opvallend is dat de bestaande formele kaders vooral financieel ingestoken zijn en dat er geen inhoudelijke kaders zijn vastgelegd over wanneer een afdeling wel of niet mag uitbesteden.

De accountant heeft bevindingen geconstateerd op het gebied van inkoop en aanbesteding. Dit hield in dat voor diverse posten in 2019 en 2020 de Europese aanbestedingsregels niet goed zijn nageleefd door de gemeente. Dit heeft geleid tot een andersluidende verklaring voor rechtmatigheid, omdat niet altijd Europees aanbesteed werd waar dit wel had gemoeten. Het betrof onder andere opdrachten die tussentijds werden verlengd en/of uitgebreid waardoor het budget behorende bij de aanbestedingsgrens werd overschreden.

¹ De kosten voor externe inhuur vallen buiten de scope van het onderzoek, omdat het college van de raad opdracht heeft gekregen om de raad te informeren over hoe daarop kan worden bespaard (motie van 11 november 2020).

Betrokkenen benadrukken dat de gemeente in een verbetertraject zit met onder andere als doel het nauwkeuriger naleven van de Europese aanbestedingsregels. Niet-Europese aanbestedingen worden door de accountant overigens niet beoordeeld.

Bij de afweging om wel of niet uit te besteden spelen de volgende overwegingen een rol:

- ❖ **behoefte aan specialistische kennis of specialistische apparatuur.** Het gaat vaak om zaken waar de gemeente niet genoeg kennis van heeft of niet over kostbare apparatuur / data beschikt.
- ❖ **gebrek aan capaciteit.** In dat geval zou de afdeling het wel zelf kunnen qua kennis, maar heeft de afdeling op dat moment geen tijd of capaciteit om de taak uit te voeren.
- ❖ **tijdsdruk.** Bij afronding van een taak in een korte periode kan een extern bureau zich specifiek richten op die ene taak, terwijl het anders bij de gemeente zelf tussen andere werkzaamheden door moet gebeuren.
- ❖ **waarborgen onafhankelijkheid en betrouwbare informatie.** Het externe bureau is vaak gecertificeerd en erkend en de gemeenteraad of de Raad van State ziet hen dan als partij die betrouwbare informatie levert. Dit is vooral belangrijk bij maatschappelijk of politiekgevoelige onderwerpen.
- ❖ **actuele en brede kennis vereist.** Het externe bureau is op de hoogte van de laatste stand van zaken van een onderwerp en heeft ervaring bij andere gemeenten opgedaan en daar kan men van profiteren en leren.
- ❖ **verplichte uitbesteding.** Juridisch gezien mag men de taak niet zelf doen en moet men de taak uitbesteden. Bijvoorbeeld medische advisering in het kader van bijstandsverlening.
- ❖ **controversiële onderwerpen.** Als zaken bedreigend (kunnen) zijn voor individuele medewerkers bij onderwerpen die maatschappelijk heel gevoelig liggen besteedt de gemeente soms ook uit.

3.1.3 Sturing en contractmanagement

In relatie tot sturing en contractmanagement concluderen wij het volgende:

- ❖ **sturing en ondersteuning.** De gemeente stuurt op het proces, het resultaat en de kwaliteit van uitbestede (beleids)opdrachten en onderzoeken door duidelijke opdrachtverstrekking, voortgangsgesprekken, reflectie op tussenproducten en eindevaluatie. Resultaten worden in de teams gedeeld. Afdelingshoofden hebben een mandaat om opdrachten uit te besteden tot €50.000. Daarbij overleggen zij in sommige gevallen over uitbesteding met onder andere team Inkoop, team HR, hun teamleiders en de medewerker die inhoudelijk verantwoordelijk is. De rol van team Inkoop is in veel gevallen onduidelijk. De interne communicatie hierover is onvoldoende en niet consistent. Er is meer bewustwording nodig in de organisatie wanneer men team Inkoop betreft. Zo is nog onvoldoende duidelijk dat projecten die aanvankelijk onder de € 50.000 blijven, maar in de loop der tijd daarboven komen meervoudig aanbesteed moeten worden. De afdelingen zien team Inkoop dan wel als sparringpartner, maar een versterking van de adviesrol op tactisch en strategisch niveau en meer proactiviteit is noodzakelijk. Hier is nu echter te weinig capaciteit voor bij team Inkoop.
- ❖ **vastlegging en vindbaarheid in centraal systeem contractbeheer.** De gemeente heeft een centraal systeem van contractbeheer. Dit systeem blijkt in de praktijk echter niet naar behoren te functioneren. Zo blijken een aantal kleinere opdrachten uit 2019 niet in het systeem te zijn opgenomen. Bij een uitvraag van de accountant blijkt ook vaak dat zaken niet teruggevonden kunnen worden. In 2019 zijn bij kleinere opdrachten ook niet altijd opdrachtbrieven verstrekt, maar werden de opdrachten soms telefonisch bevestigd. Inmiddels is een opdrachtbrief wel een vereiste. De gemeente gaat overigens over naar een nieuw zaakstelsel.

- ❖ **eenduidig contractmanagement.** Er is behoefte aan eenduidig contractmanagement. Contractbeheer is vooral administratief, maar contractmanagement stelt vast of er gebeurt wat is afgesproken, hoe de samenwerking verloopt en hoe de verschillende contracten op elkaar passen (geen overlap). Dit is verschillend geregeld per afdeling. Het is belangrijk om het managen van contracten op dezelfde manier in te richten bij alle afdelingen, zodat er een afdelingsoverstijgend beeld ontstaat en dit makkelijker beheerd kan worden.
- ❖ **borging kennis in de organisatie.** De kennis die is opgedaan bij een uitbestede opdracht borgt de gemeente vooral door: co-creatie in opdrachten, vervolg geven in de vorm van een uitvoeringsprogramma of het onderwerp bij interne medewerkers te beleggen, zodat de kennis intern breder wordt gedeeld. Daarbij kan een gebrek aan continuïteit in opdrachtgeverschap, bijvoorbeeld bij verloop van personeel, leiden tot een product waar men bestuurlijk minder mee kan en waar borging van kennis een probleem is. Van uniformiteit in de borging van kennis is onvoldoende sprake.

3.1.4 Doorlooptijden, revisies, vormgeving en beeld gemeenteraad

Over doorlooptijden, revisies, vormgeving en beeld gemeenteraad trekken we de volgende conclusies:

- ❖ **Doorlooptijden en revisies bij uitbesteding of zelf uitvoeren.** Uit het onderzoek blijkt dat geen sprake is van verschil in doorlooptijden of het aantal revisies tussen een intern en extern opgesteld product. Hierbij is goed opdrachtgeverschap en een strakke planning wel een belangrijke voorwaarde, want anders kunnen doorlooptijden oplopen.
- ❖ **Vormgeving van het eindproduct bij uitbesteding of zelf uitvoeren.** De inhoud is altijd belangrijker dan de vormgeving. Het rapport van een externe ziet de gemeente vaak als ondersteunend aan een bijbehorend college- of raadsvoorstel.
- ❖ **Visie hoe de gemeenteraad staat tegenover intern en extern opgestelde documenten.** Geconcludeerd wordt dat het de raad vooral om de inhoud van een rapport gaat en dat niet specifiek gekeken wordt of een rapport intern of extern is opgesteld. De raad kijkt niet anders naar de kwaliteit, maar wel naar de onafhankelijkheid. Bij de naam van een onafhankelijk bureau komt dit bij sommige gevoelige onderwerpen meer toonaangevend over bij de raad dan een intern onderzoek.

3.2 Aanbevelingen

Zoals in voorgaande hoofdstukken is te lezen, gaan er veel zaken goed voor wat betreft de uitbesteding van (beleids)opdrachten en onderzoeken bij de gemeente Barneveld. Op een aantal punten is er echter nog zeker verbetering mogelijk. Op basis van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie daarom de volgende aanbevelingen geformuleerd:

1. **Centrale inhoudelijke kaders voor het overgaan tot uitbesteding door de gemeente zijn gewenst.** Nu bestaan er alleen *financiële* kaders en zijn afdelingen vrij in hun overwegingen. Ontwikkeling van een afwegingskader om wel of niet uit te besteden aan de hand van bijvoorbeeld een beslisboom maakt voor iedereen eenduidig en uniform duidelijk welke overwegingen een rol kunnen spelen bij al dan niet uitbesteden van werkzaamheden. Borg organisatorisch dat het afwegingskader in de praktijk ook gevolgd wordt. Evalueer periodiek of een dergelijk afwegingskader in de praktijk werkt.
2. **De rekenkamercommissie adviseert om de taken en verantwoordelijkheden van team Inkoop uit te breiden.** Investeer in meer capaciteit en in een centralere rol, waardoor ook meer ruimte is om afdelingen proactief te adviseren op tactisch en strategisch niveau. Hierdoor komt er meer overzicht op inkoop en aanbesteding en kan de gemeente hierop beter anticiperen. Bovendien kan team Inkoop hierdoor beter bewerkstelligen dat de gemeente bij Europese aanbestedingen, maar ook bij niet-Europese aanbestedingen de juiste procedures volgt.
3. **Vul het huidige contractbeheer aan met eenduidig contractmanagement.** Bij contractmanagement ligt de focus meer op de inhoud van de opdracht: gebeurt er ook wat er is afgesproken en hoe passen de verschillende contracten binnen de gemeente op elkaar, is er sprake van overlap? Contractmanagement is nu verschillend geregeld per afdeling. Het is zaak om het managen van contracten op dezelfde manier in te richten bij alle afdelingen, zodat er een afdelingsoverstijgend beeld ontstaat en dit makkelijker beheerd kan worden. Team Inkoop kan faciliteren om samen met de afdelingen het contractmanagement eenduidig te maken en te komen tot een afdelingsoverstijgend beeld.
4. **Verbeter de archivering en vindbaarheid van documenten.** Documenten rond uitbesteding zijn niet altijd terug te vinden in het centrale documentatiesysteem. Daarnaast zijn documenten voor medewerkers zelf niet altijd gemakkelijk terug te vinden in het systeem. Er is meer voorlichting nodig aan medewerkers om er voor te zorgen dat documenten centraal gearchiveerd worden. Medewerkers moeten hierop aangesproken worden door hun leidinggevende.
5. **Intensiveer het inzicht en overzicht over uitbestede onderzoeken.** Een groslijst samenstellen uit de administratie met alle uitbestede (beleids)opdrachten en onderzoeken die in een jaar verstrekt zijn, is in het onderzoek niet mogelijk gebleken. De cijfers over uitbesteding zijn nu indirect gebaseerd op de facturen uit de crediteurenadministratie. Indien team Inkoop een meer centrale rol gaat vervullen zoals wij adviseren dan beschikt team Inkoop automatisch over dit totaaloverzicht. team Inkoop kan dan een spendanalyse opstellen die inzicht geeft in de samenhang tussen de bestedingen van verschillende afdelingen, de noodzaak van het al dan niet aanbesteden en het aantal jaarlijks te verwerken facturen.

4. Bestuurlijke reactie van het college en nawoord rekenkamercommissie

4.1 Bestuurlijke reactie

Voorstel bestuurlijke reactie op aanbevelingen rekenkameronderzoek uitbestede diensten

Algemeen,

Met dank aan de rekenkamer voor de uitvoering van dit onderzoek. Veel van wat wij lezen in dit rapport herkennen we in onze huidige manier van werken waarbij wij decentraal afwegen en organiseren. Met Barneveld Groeit, zetten we in op een heroriëntatie van deze werkwijzen naar wat nodig is om te kunnen werken aan de opgaven waar Barneveld voor staat. Hieronder onze reactie per aanbeveling;

1. Centrale inhoudelijke kaders voor het uitbesteden van diensten zijn gewenst
We kunnen ons in deze aanbeveling vinden en zullen inzetten op een gemeente breed afwegings- beleidskader ten aanzien van uitbestede diensten ten behoeve van de gemeente brede dienstverlening aan onze inwoners.
2. Advies om taken en verantwoordelijkheden van team Inkoop uit te breiden
Team inkoop is een samenwerking met de gemeente Ede. Dit betekent dat de inkopers zowel voor Ede als voor Barneveld werken, voor Barneveld heeft team inkoop een minimale formatie. Het voorgestelde advies betekent iets voor de benodigde formatie (en bijbehorende middelen) en ook voor de samenwerking met Ede. Dit advies is voor ons mede hierom op termijn pas uitvoerbaar, wel zetten we nu al in op een strakker inkoopproces met afspraken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen onze organisatie. Op het intranet wordt de organisatie middels een stappenplan inhoudelijk hierin meegenomen. Ook bij de ontwikkeling van de organisatie is een strakker inkoopproces met bijbehorende taken en bevoegdheden kader stellend.
3. Vul huidige contractbeheer aan met contractmanagement
Het project Kern van de Zaak heeft als doel de implementatie van een zaakstelsel te realiseren. Dit project loopt tot eind 2023. Een van de pijlers van het zaakstelsel is het faciliteren in contract- en leveranciersmanagement.
4. Verbeter de archivering en vindbaarheid van documenten
Wij onderschrijven de voordelen van deze aanbevelingen en verwijzen naar punt 3. De invoering van een zaakstelsel waarin centrale registratie plaatsvindt zal deze aanbeveling ondervangen.
5. Intensiveer het inzicht en overzicht van uitbestede onderzoeken
De invoer van een zaakstelsel zorgt er tevens voor dat inzicht en overzicht ontstaat over documentatie, ook over uitbestede onderzoeken. We zullen zeker analyses doen op informatie die uit het zaakstelsel komt.

4.2 Nawoord rekenkamercommissie

Wij danken het college van burgemeester en wethouders voor de reactie op de rapportage “Uitbesteden van (beleids)opdrachten en onderzoeken”, d.d. 22 september 2022.

Wij vinden het positief dat het college het geschetste beeld in het rapport herkent en we zijn verheugd dat de adviezen zullen worden opgepakt.

Ten aanzien van de tweede aanbeveling om de taken en verantwoordelijkheden van het team Inkoop uit te breiden begrijpen wij dat een en ander samenhangt met de samenwerking met Ede op dit vlak. Tegelijkertijd willen we erop wijzen dat tijdens het onderzoek de wens om de rol van team Inkoop te verstevigen nadrukkelijk uit de organisatie naar voren kwam.

Wij zullen met belangstelling de implementatie van de aanbevelingen blijven volgen. In principe voeren we over ongeveer drie jaar een doorwerkingsonderzoek uit. Daarin kijken we hoe de door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen zijn opgevolgd.

Tot slot bedanken wij het college en de betrokken ambtenaren voor de medewerking aan dit onderzoek.

Bijlage 1 Gesprekspartners

Afdelingen

Afdelingshoofd Ruimtelijke Ontwikkeling

Afdelingshoofd Vastgoed & Infrastructuur

Afdelingshoofd Bestuur & Dienstverlening en Strategisch adviseur Economische Aangelegenheden en Ruimtelijk Economische Ontwikkeling

Afdelingshoofd Bedrijfsvoering

Afdelingshoofd Sociaal Domein

Afdelingshoofd Beheer Openbare Ruimte

Betrokkenen

Griffier

Wethouder verantwoordelijk voor onder andere Bedrijfsvoering en Financiën

Concerncontroller

Strategisch Inkoopcoördinator

Auditcommissie (twee leden)

Accountant

Casussen

Plan Klimaatadaptatie (Vastgoed & Infrastructuur).

Uitbestede Werkzaamheden Verkiezingen (Bestuur & Dienstverlening)

Behoeftenonderzoek Atletiek- en Skeeleraccommodaties (Vastgoed & Infrastructuur)

Onderzoeken Civiele Kunstwerken (Beheer Openbare Ruimte)

Verplantbaarheidsonderzoek Bomen (Beheer Openbare Ruimte)

Verkenning Wandelrondjes (Ruimtelijke Ontwikkeling)

Assessments/e-coaching & Preventief Medisch Onderzoek (Bedrijfsvoering)

Welstandsadvisering/Beeldkwaliteitsplan (Ruimtelijke Ontwikkeling)

Actualisatie TROP (Bestuur & Dienstverlening)

Bijlage 2 Aanbestedingsregels, inkoopvoorwaarden en mandaatregeling gemeente Barneveld

Aanbestedingsregels gemeente Barneveld.

Zie: <https://www.barneveld.nl/over-barneveld/aanbestedingen>.

Mandaatregeling gemeente Barneveld

Zie: [Gemeenteblad 2019, 301200 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

Inkoopvoorwaarden gemeente Barneveld

Zie: <https://www.barneveld.nl/over-barneveld/aanbestedingen/algemene-inkoopvoorwaarden-gemeente-barneveld>.