

De leden van de gemeenteraad en commissieleden  
De leden van het college van B&W

Weert, 7 juni 2019

Onderwerp: rekenkameronderzoek uitbesteding buitendienst en verzoek voor onderzoeksbudget  
Bijlage(n): Startnotitie uitbesteding buitendienst

Geachte raads-, commissie- en collegeleden,

Bij deze brief bied ik u de startnotitie aan van het onderzoek naar de uitbesteding van de buitendienst. Dit onderwerp is in het fractievoorzittersoverleg ter sprake gekomen en Rekenkamer heeft dit onderwerp nader onderzocht. Het is zeker een zeer geschikt onderwerp. De Rekenkamer was daarnaast met andere rekenkamer)commissie(s) in de regio bezig met het opzetten van een onderzoek naar (grote) Gemeenschappelijke Regelingen.

Het onderzoek naar de uitbesteding van de buitendienst hadden wij aanvankelijk begroot tussen de € 10.000,- en € 12.000,-. Echter, gaande weg bleek dat dit onderzoek veel meer complexiteit bevat dan wij aanvankelijk dachten. Er spelen vele aspecten, zoals financieel, personeel, materiaal, kwaliteit van dienstverlening en overheadkosten. Door deze complexiteit betekent dat de kosten van het onderzocht nu € 19.760,- zijn geworden. Hierdoor is het budget voor het onderzoek naar de Gemeenschappelijke Regelingen budgettair in gevaar gekomen omdat de Rekenkamer ook nog € 2.047,50 dit jaar verschuldigd is aan het onderzoek naar Jeugdhulp.

De Rekenkamer vraagt voor het onderzoek naar de uitbesteding van de buitendienst € 8.000,- extra onderzoeksbudget. De Rekenkamer heeft vorig jaar (2018) € 7.500,- budget overgehouden en heeft een relatief klein onderzoeksbudget (€ 24.000,- per jaar) in verhouding tot de grote van de gemeente en de inmiddels decentralisatie van een aantal belangrijke taken zoals onder meer de jeugdhulp waar op dit moment een onderzoek naar loopt.

Met vriendelijke groeten,  
De voorzitter van de rekenkamer,



drs. ing. A.M.A. van Drunen Msc.

## **Plan van aanpak rekenkameronderzoek uitbesteding buitendienst gemeente Weert**

Dit Plan van Aanpak bestaat uit de volgende onderdelen:

- Achtergrond en aanleiding
- Doelstelling, centrale vraagstelling, onderzoeksvragen en reikwijdte
- Aanpak en te verwachten resultaat
- Onderzoeker en doorlooptijd

### **1. Achtergrond en aanleiding**

De startnotitie bevat de volgende achtergrond en aanleiding voor het onderzoek: *(start citaat)* 'Tijdens het FVO heeft een van de fracties het onderwerp 'uitbesteden van de buitendienst' als onderzoeksonderwerp aangegeven. De Rekenkamer Weert heeft hier kennis van genomen en onderzocht of dit onderwerp een geschikt rekenkameronderzoek zou kunnen zijn. Het blijkt dat de gemeente Weert de buitendienst gedeeltelijk heeft uitbesteed (aan Van Gansewinkel) en afspraken heeft gemaakt dat de overgang geleidelijk plaatsvindt naar dat commercieel bedrijf. Zo is het dat medewerkers van de gemeente Weert door dit bedrijf worden ingezet en dat indien een medewerker vertrekt deze medewerker niet meer vervangen wordt door de gemeente Weert maar dat het commercieel bedrijf een vervangende medewerker aantrekt. Rondom materiaal zijn ook dergelijke afspraken gemaakt. De gemeente Weert gaat dit jaar (2019) een evaluatie uitvoeren om het proces verder door te zetten of aan te passen; de huidige contractafspraken met Van Gansewinkel lopen per 1 januari 2020 af. De besluitvorming over de uitbesteding voltrok zich in 2015.

Een korte oriëntatie op dit onderwerp leert de Rekenkamer dat de besluitvorming in 2015 over deze uitbesteding een dynamisch proces is geweest. Een meerdaagse behandeling met het nadrukkelijk aandacht vragen voor diverse aspecten (waaronder de menselijke kant, een discussie over overhead en de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening) karakteriseert het hoog politieke karakter van dit dossier. Bij de besluitvorming zijn politiek-bestuurlijke doelen gesteld en met het oog op de aflopende contractperiode is een onafhankelijke en objectieve analyse van de Rekenkamer met betrekking tot de vraag of en in welke mate deze doelen gerealiseerd zijn behulpzaam om de informatiepositie van de gemeenteraad te versterken bij de beoordeling van de gewenste situatie na 1 januari 2020.



Op basis van dit alles heeft de Rekenkamer Weert besloten een onderzoek uit te voeren naar de uitbesteding van de buitendienst. De Rekenkamer Weert zal in haar conclusies en aanbeveling niet ingaan op de uiteindelijke besluitvorming van het al dan niet continueren van de uitbesteding op de huidige wijze. Hierin dienen politieke afwegingen gemaakt te worden. De Rekenkamer Weert zal alleen objectief feitenmateriaal verzamelen om de raad in staat te stellen op basis van feitenmateriaal een afweging te maken.’ *(einde citaat)*.

## **2. Doelstelling, centrale vraagstelling, onderzoeksvragen en reikwijdte**

### **Doelstelling**

Gelet op het bovenstaande is de doelstelling van het onderzoek het inzicht bieden aan de gemeenteraad hoe het besluitvormingsproces van uitbesteden van de buitendienst zich heeft voltrokken, hoe de gemeenteraad daar sturing aan heeft kunnen geven en heeft gegeven, in de mate waarin de destijds geformuleerde doelen zijn gerealiseerd en welke aanknopingspunten dit aanreikt voor de duiding van de gewenste situatie per 1 januari 2020.

Als centrale vraagstelling voor het onderzoek geldt: werkt de huidige manier van uitbesteding van de buitendienst zoals beoogt? Is de huidige manier van uitbesteden van de buitendienst sociaal voor de medewerkers, financieel duidelijk, effectief en worden de beoogde doelen bereikt (doeltreffend)? Wat kan de raad hieruit leren ook met het oog op de nabije toekomst?



## Onderzoeksvragen

Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden, worden de volgende vragen onderzocht:

1. Hoe heeft de besluitvorming in 2015 plaatsgevonden en wat was daarbij de informatiepositie van de gemeenteraad?
2. Welk contract heeft de gemeente Weert precies gesloten met de commerciële partij over de uitbesteding van de buitendienst? Welke doelen werden daarmee beoogd?
3. In welke mate zijn de beoogde doelen gerealiseerd? Op welke wijze is de gemeenteraad hierover gedurende de looptijd geïnformeerd?
4. Wat is de actuele situatie met betrekking tot:
  - a. De mate van kwaliteit van dienstverlening door de commerciële partij?
  - b. Onderstaande specifieke aandachtspunten, voor zover ze niet reeds bij de uitwerking onderzoeksvraag 3 als doel worden onderkend:
    - i. De mate van tevredenheid van de betreffende medewerkers in de buitendienst;
    - ii. De ontwikkeling van de overhead in relatie tot de discussie in de besluitvorming over dit onderwerp in 2015;
    - iii. De mate van klantgerichtheid in de dienstverlening door de commerciële partij;
5. Hoe tevreden zijn de directbetrokkenen van de gemeente Weert met de huidige wijze van samenwerken?
6. Tot welke conclusies leidt dit alles, gezien vanuit het perspectief van de gemeenteraad?
7. Welke aandachtspunten kan de raad uit dit onderzoek halen voor de toekomstige organisatie van de buitendienst, wat zijn aandachtspunten bij continuering van de uitbesteding dan wel heroverweging tot inbesteding?

## Reikwijdte

In termen van reikwijdte is het volgende van belang:

- (a) Als onderzoeksmethoden worden de bestudering en analysering van documentatie (deskresearch), een aantal interviews (ambtelijk en bestuurlijk), en een raadsessie uitgevoerd en zal er een enquête gehouden worden onder de betrokken medewerkers van de buitendienst. Van de interviews wordt een samenvattend verslag gemaakt wat ter verificatie aan de geïnterviewden zal worden voorgelegd;
- (b) De leden van de rekenkamer kunnen desgewenst zelf actief betrokken worden bij de uitvoering van het onderzoek door deel te nemen aan de interviews en de raadsessie.
- (c) Dit rekenkameronderzoek heeft een nadrukkelijk onafhankelijk karakter. Er wordt evenwel gewerkt op een wijze waarbij per fase deelproducten worden opgeleverd (nota van bevindingen, conclusies & aanbevelingen) die in concept van de zijde van de onderzoeker aan de rekenkamer worden voorgelegd. Na bespreking worden ze definitief gemaakt. Dit waarborgt de kwaliteit van de werkzaamheden en de inhoudelijke verbinding met de op te leveren resultaten. De (tussen)producten worden opgeleverd in Word en digitaal ter beschikking gesteld aan de rekenkamer.



### 3. Aanpak en te verwachten resultaat

Om de doelstelling van het onderzoek te tellen de aanpak drie stappen. Deze stappen worden hieronder nader uitgewerkt in de concrete activiteiten verricht worden, het resultaat daarvan en welke tijdsplanning wordt voorgesteld.

#### Stap 1. Projectvoorbereiding

Het doel van de eerste stap is om het onderzoek op een professionele wijze voor te bereiden. Immers alleen met een gedegen voorbereiding en afstemming aan de start kan de doelstelling van het onderzoek worden gerealiseerd. De activiteiten die in dit kader uitgevoerd worden zijn:

- (a) Afstemming met de rekenkamer waarin afspraken worden gemaakt over:
  - (i) Het afstemmen van de onderzoeksopzet (aanpak en de reikwijdte van het onderzoek);
  - (ii) Het invullen van de detailplanning;
  - (iii) De aanwijzing van en introductie bij de contactpersoon bij de gemeente Weert;
  - (iv) Inlezen in de documentatie;
  - (v) Opstellen van de enquête naar de tevredenheid van de betrokken medewerkers in de buitendienst;
  - (vi) Opstellen normenkader
- (b) Het houden van een introductie binnen de organisatie van Weert bij de ambtelijk contactpersoon, welke voor doorgeleiding naar alle direct betrokkenen (bestuurlijk en ambtelijk) zorgdraagt. In deze introductie zal de opzet van het onderzoek en de concrete aanpak worden toegelicht. Tevens zal de uitvraag voor documentatie en interviews worden toegelicht, worden de te interviewen personen bepaald en de interviews gepland;

**Resultaat:** een professioneel voorbereid onderzoek, dat in de startblokken staat om uitgevoerd te gaan worden. De aanpak, reikwijdte en de detailplanning zijn met de opdrachtgever afgestemd en helder, de relevante documentatie is beschikbaar gesteld, de opzet van de enquête naar de tevredenheid van de betrokken medewerkers in de buitendienst is door de rekenkamer vastgesteld, het normenkader is door de rekenkamer vastgesteld en het onderzoek is geïntroduceerd bij de gemeente.

De uitvoering van deze werkzaamheden vergt een inhoudelijke doorlooptijd van 2 weken. Uitgaande van een gunning in uiterlijk week 19 en een start in week 20 is de voorbereiding dan gereed uiterlijk vrijdag 24 mei 2019.



## Stap 2. Dataverzameling

De doelstelling van deze tweede stap is om de spreekwoordelijke klare wijn te schenken op de geformuleerde onderzoeksvragen. De dataverzameling voor dit onderzoek zal daarbij op drie manieren plaatsvinden, die simultaan worden uitgevoerd en elkaar onderling aanvullen:

### A. Documentanalyse

Aan de hand van de bestudering van de relevante documentatie worden de onderzoeksvragen voor zover mogelijk feitelijk beantwoord. Een voorlopige inschatting van voor het onderzoek benodigde documenten levert het volgende lijstje op van documenten (dit lijstje kan lopende het onderzoek verder worden aangevuld en stemmen wij graag met u af tijdens de projectvoorbereiding):

- (a) Alle college- en raadstukken inclusief notulen die betrekking hebben op de uitbesteding van de buitendienst;
- (b) Het afgesloten contract/concessie met Van Gansewinkel;
- (c) De relevante onderdelen uit de begrotingen en jaarrekeningen 2015 tot en met 2019. Voor 2019 zal dit vanzelfsprekend alleen de begroting zijn, de beschikbaarheid van de jaarrekening 2018 zal ik tijdens de projectvoorbereiding met de rekenkamer afstemmen;
- (d) De relevante onderdelen uit de tussentijdse rapportages aan de gemeenteraad die betrekking hebben op de uitbesteding van de buitendienst;
- (e) Het bestek voor de uitvoering van de werkzaamheden over de gehele contractperiode;
- (f) De periodieke rapportages van (de opvolger van) Van Gansewinkel aan de gemeente over de kwaliteit van de uitvoering, gedurende de gehele contractperiode;
- (g) Een overzicht van opgelegde boetes aan (de opvolger van) Van Gansewinkel als verrekening voor klachten, minderwerk etc. Dit op basis van de periodieke schouw op de uitvoering en het overleg daarover tussen gemeente en (de opvolger van) Van Gansewinkel;
- (h) Indien van toepassing: (onderdelen van ) klanttevredenheidsonderzoeken en klachtenregistraties met betrekking tot de dienstverlening door de (opvolger van) van Gansewinkel;
- (i) Overige, tijdens de projectvoorbereiding af te stemmen relevante informatie.

Aan de hand van deze informatie zal er onder andere een concrete en complete reconstructie in de tijd gemaakt worden van het besluitvormingsproces zoals dat zich in 2014/15 voltrokken heeft (tijdlijn, onderzoeksvraag 1). Deze wordt ter informatie aan de rekenkamer gestuurd.

### B. Interviews en raadsessie

Daarnaast voorziet de aanpak in het houden van interviews en een raadsessie.

De interviews zijn volledig gericht om een transparant feitenrelaas te verkrijgen met betrekking tot de gestelde onderzoeksvragen. De volgende interviews zullen worden gehouden:

- De verantwoordelijk bestuurders voor financiën, HRM en de buitendienst, die de verantwoordelijkheid dragen voor (de uitvoering van) het gehele contract/concessie met (de opvolger van) Van Gansewinkel;
- De ambtelijk opdrachtgever aan Van Gansewinkel; en de ambtelijk verantwoordelijke voor de financiële en HRM-aspecten van de uitvoering evt. in combinatie met:



- De controller en/of een andere financieel deskundige van de gemeente Weert met kennis over de (ontwikkeling van de) overhead;
- De direct bij de uitvoering betrokken medewerkers van de gemeente (toezichhouders, groepsgesprek);
- Een afvaardiging van de medewerkers (die door de tijd heen) zijn overgegaan naar (de opvolger van) Van Gansewinkel en die het feitelijke werk uitvoeren (uitvoerders, medewerkers, groepsgesprek), met een afvaardiging van de OR.

In totaal worden vijf interviews gehouden. Van de gesprekken wordt een verslag gemaakt wat ter goedkeuring zal worden voorgelegd aan de geïnterviewden.

De raadssessie vindt plaats na de interviews, in week 24. Deze dient met name ter duiding van de politieke context van dit onderwerp.

### *C. Enquête tevredenheid medewerkers*

In aanvulling op het groepsgesprek met de bij de uitvoering betrokken medewerkers zal er een eenvoudige schriftelijke enquête gehouden worden onder alle bij de uitvoering betrokken personen die voorheen hun werkzaamheden uitvoerden vanuit de gemeente Weert en nu via (de opvolger van) Van Gansewinkel werkzaam zijn. Dit is noodzakelijk om onderzoeksvraag 4 te kunnen beantwoorden, die ook betrekking heeft op de tevredenheid van alle medewerkers in de buitendienst. De opzet en vraagstelling van de enquête wordt tijdens de projectvoorbereiding met de rekenkamer afgestemd.

Concreet worden derhalve de volgende activiteiten uitgevoerd:

- (a) Uitvoeren documentanalyse via documentanalyse;
- (b) Uitvoeren van de vijf interviews inclusief verslaglegging en verificatie;
- (c) Uitvoeren van de raadssessie inclusief verslaglegging;
- (d) Maken van een reconstructie in de tijd van het besluitvormingsproces in 2014/15 (tijdlijn);
- (e) Houden van de enquête naar de tevredenheid van de medewerkers en de verwerking van de resultaten;
- (f) Opstellen van de concept Nota van Bevindingen;
- (g) Bespreking van het concept met de rekenkamer en het eventueel aanpassen van de nota;

**Resultaat:** een feitelijke beantwoording van de onderzoeksvragen via documentanalyse, gevalideerde interviews, raadssessie en een uitgevoerde enquête naar de tevredenheid van de betrokken medewerkers, uitmondend in een Nota van Bevindingen. Na vaststelling van deze nota door de rekenkamer start het technisch wederhoor.

De uitvoering van deze fase vergt in totaal een doorlooptijd van 5 weken om de nota van bevindingen op te stellen. Concreet vindt uitvoering plaats in de weken 22 tot 26, zodat deze fase uiterlijk op dinsdag 25 juni 2019 is afgerond. Noodzakelijke randvoorwaarde bij dit tijdschema is wel dat de interviews in week 23 gehouden kunnen worden. De Nota van Bevindingen wordt in de rekenkamer besproken op 1 juli 2019.



Daarna start het ambtelijk (technisch) wederhoor op de feiten. Deze periode verloopt deels parallel aan de uitvoering van stap 3: met deze stap wordt reeds gestart tijdens de wederhoorfase, en op het moment dat het resultaat van het wederhoor bekend wordt, wordt het meegenomen in de afronding van het onderzoek.

### **Stap 3. Analyse en rapportage**

De derde en laatste stap heeft als doel om op basis van de Nota van Bevindingen een analyse te plegen om tot concept conclusies en aanbevelingen te komen. Concreet worden de volgende activiteiten uitgevoerd:

- (a) Uitvoeren van de analyse en het formuleren van conclusies op basis van het feitenmateriaal uit de dataverzameling;
- (b) Verwerken van het resultaat van het ambtelijk wederhoor op de Nota van Bevindingen;
- (c) Opstellen van de concept eindrapportage inclusief conclusies en aanbevelingen;
- (d) Bespreking van het concept in de rekenkamer;
- (e) Verwerken van het besprekingsresultaat en het opleveren van de eindrapportage aan de rekenkamer.

Op deze eindrapportage kan dan vervolgens vanuit de rekenkamer het bestuurlijk wederhoor na de zomerperiode worden georganiseerd.

**Resultaat:** de eindrapportage van het onderzoek waarin de onderzoeksvragen zijn beantwoord, een analyse is uitgevoerd en waarin concept conclusies en aanbevelingen worden voorgesteld aan de rekenkamer.

De werkzaamheden worden afgerond in de week 35. Uiterlijk week 36 wordt de eindrapportage opgeleverd.

## **4. Onderzoeker, doorlooptijd en kosten**

### **Onderzoeker**

Het onderzoek wordt uitgevoerd door drs. Lydia Zwier-Kentie (1970).

### **Doorlooptijd**

Het onderzoek heeft een doorlooptijd van 3,5 maanden. Dat betekent dat bij start van de werkzaamheden medio mei 2019 deze begin september zullen zijn afgerond, behoudens de behandeling in de raad in oktober, waarbij de onderzoeker aanwezig zal zijn bij de commissiebehandeling. Deze planning kan alleen gerealiseerd worden onder de voorwaarden dat:

- (a) De benodigde documentatie binnen de aangegeven tijd voorhanden kan komen via de ambtelijk contactpersoon van de rekenkamer;
- (b) De te houden interviews in de aangegeven week 23 en op maximaal 2 dagen kunnen plaatsvinden. Er zal een korte toelichting gemaakt worden waarin de gesprekken inhoudelijk worden toegelicht. Deze toelichting kan dan aan de te interviewen personen worden gezonden na het maken van de afspraken.
- (c) De te organiseren bijeenkomsten met de rekenkamer ingepast kunnen worden in de planning, zoals aangegeven.





Activiteit	Uitvoering in weeknummer	Adviesdagen Public Profit
<b>Stap 1: Projectvoorbereiding</b>		
• Startgesprek met (een afvaardiging van) de rekenkamer over organisatorische aspecten	Week 19	0,5
• Opstellen enquête tevredenheid medewerkers	Week 20	0,5
• Introductie bij de ambtelijk contactpersoon van de gemeente Weert	Week 20	0,5
• Afstemming/vaststelling met /door de rekenkamer	Week 21	0,5
<b>Stap 2: Dataverzameling</b>		
• Uitvoeren documentanalyse	Week 21-22	2
• Houden van de enquête naar de tevredenheid van de medewerkers en de verwerking van de resultaten	Week 22-23	1
• Uitvoeren van maximaal 5 interviews inclusief verslaglegging	Week 23	3
• Uitvoeren van de raadssessie	Week 24	0,5
• Maken van een reconstructie in de tijd van het besluitvormingsproces in 2014/15 (tijdlijn)	Week 22-24	2
• Opstellen concept Nota van Bevindingen	Week 25	2
• Bespreken van de nota met de rekenkamer en het eventueel aanpassen van de nota	Week 27	1
• <i>Uitvoeren ambtelijk wederhoor</i>	Week 28-32/34	-
<b>Stap 3: Analyse en rapportage</b>		
• Uitvoeren van de analyse	Week -34	1
• Opstellen concept conclusies en aanbevelingen	Week -34	1
• Opstellen van de concept eindrapportage	Week 36	2
• Verwerken resultaat ambtelijk wederhoor	Week 35	0,25
• Bespreking van het concepteindrapport in de rekenkamer	Week 37	0,25
• Verwerken van het besprekingsresultaat en het opleveren van de eindrapportage aan de rekenkamer	Week 37	0,25
• <i>Uitvoeren bestuurlijk wederhoor</i>	Na Zomerper.	-
• Verwerken bestuurlijke reactie, opleveren eindrapport	September.	0,25
• Aanbieding aan de gemeenteraad	Oktober	0,5
<b>Totaal</b>	<b>Week 19-39</b>	<b>19 dagen</b>