



## **Quickscan externe inhuur**

Provincie Overijssel

## Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer drs. R.S. de Heus EMIA RO (plv. voorzitter) en mevrouw mr. Th.O.J. Lucardie. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer T.J. Koppe MA. en mevrouw ir. N. van der Beek.

Rekenkamer Oost-Nederland  
Achter de Muren Zandpoort 6  
7411 GE Deventer  
Telefoon: 0570 – 66 58 00  
[info@rekenkameroost.nl](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

# Quicksan externe inhuur

Provincie Overijssel

*Deventer, november 2014*

Provincie Overijssel  
Postbus 10078  
8000 GB Zwolle

Aan: Provinciale Staten van Overijssel  
In kopie aan: Commissaris van de Koning, mw. A. Bijleveld-Schouten  
Gedeputeerde Staten van Overijssel

Betreft: Quickscan externe inhuur provincie Overijssel

Deventer, 12 november 2014

Geachte leden van Provinciale Staten,

De Auditcommissie van de provincie Overijssel vroeg eind 2013 de Rekenkamer een verkenning uit te voeren naar externe inhuur bij de provincie.<sup>1</sup> Deze vraag kwam voort uit de bezuinigingsopgave die de provincie in 2012 heeft ingezet. In het licht hiervan leefden er bij de Auditcommissie diverse vragen over de mate waarin en de wijze waarop de provincie gebruik maakt van externe inhuur. Deze politieke belangstelling en de bezuinigingsopgave bij de provincie waren voor ons aanleiding om deze quickscan uit te voeren. Voor deze quickscan hebben we ons beperkt tot het systeem dat de provincie hanteert voor externe inhuur. Hiervoor hebben de financiële administratie geanalyseerd en gesprekken gevoerd met ambtenaren.

2

Quickscan externe inhuur

Met deze brief informeren we u over de conclusies en aanbevelingen uit de quickscan. In de bijgevoegde rapportage geven wij antwoord op de onderzoeksvraag:

*Wat is de omvang en samenstelling van externe inhuur en uitbesteding bij de provincie Overijssel en in hoeverre is het rechtmatig en doelmatig inhuren van externen binnen de ambtelijke organisatie geborgd?*

In het onderzoek hebben we een onderscheid gemaakt tussen externe inhuur en uitbesteding. Het belangrijkste verschil hiertussen is de aansturing. Bij externe inhuur is sprake van directe aansturing door de provincie. Bij uitbesteding is dit niet het geval; de provincie plaatst een opdracht, waarbij resultaatafspraken worden gemaakt, zonder dat er door de provincie op de inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Provincie Overijssel (21 november 2013). Brief Auditcommissie (PS/2013/980). Vergadering 6 november 2013.

<sup>2</sup> Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de definities hoofdstuk 1 van de quickscan.

## Hoofdconclusie

### Context

In het Hoofdlijnenakkoord 2011-2015 heeft de provincie een taakstelling opgenomen voor de provinciale organisatie. De ambtelijke organisatie moet in 2015 zijn verkleind van 847 fte naar maximaal 753 fte.<sup>3</sup> Deze reductie wordt gerealiseerd door een gerichte inzet op kerntaken, het uitbesteden of op afstand plaatsen van ondersteunende taken en efficiënter te werken. Voor de investeringsopgave Kracht van Overijssel is bij de onderhandelingen over het hoofdlijnenakkoord door de coalitiepartijen ruimte gegeven om in te huren. Daarmee is er in Overijssel aan de ene kant sprake van een bezuinigingsopgave op de reguliere formatie, terwijl er aan de andere kant wordt ingehuurd voor het realiseren van de investeringsagenda.

### Hoofdconclusie

Vanaf 2010 neemt zowel de formatie als de totale omvang van externe inhuur en uitbesteding af. De taakstelling om de ambtelijke organisatie te verkleinen gaat tot en met 2013 niet gepaard met een toename van externe inhuur en uitbesteding. Voor de taakstelling is een periode tot 2016 uitgetrokken.

## Omvang en samenstelling

3

Quickscan externe inhuur

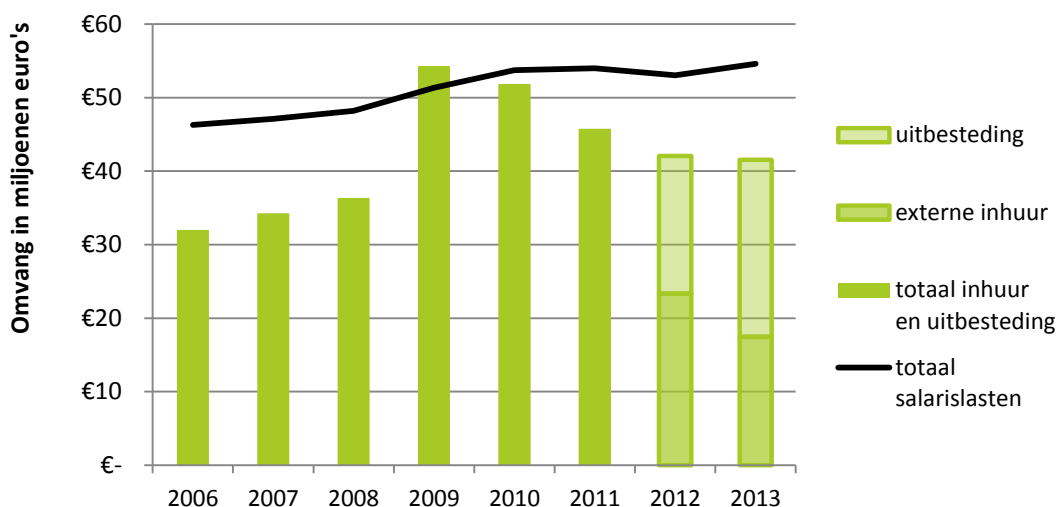
In figuur 1 is te zien dat de totale omvang van externe inhuur en uitbesteding vanaf 2009 is gedaald met 23% van € 54 naar € 41,6 miljoen. Sinds 2012 maakt de provincie in de financiële administratie een onderscheid tussen externe inhuur en uitbesteding. In de periode 2012 – 2013 is de externe inhuur verder afgenomen en de uitbesteding toegenomen.

Ter indicatie geeft de zwarte lijn in figuur 1 de salarislasten weer.<sup>4</sup> De salarislasten blijven sinds 2010 ruwweg gelijk. Dit komt door een verhoging uit de cao, WW-aanspraken en de reorganisatie. In het formatieplan loopt het aantal fte in lijn met de taakstelling terug tot 753 fte eind 2015.

<sup>3</sup> Provincie Overijssel. *Begroting 2012*, p. 292.

<sup>4</sup> De salarislasten zijn niet één op één te vergelijken met de totale omvang van externe inhuur. De salarislasten hebben een meer structureel karakter (salarisbudget), waar de totale omvang van externe inhuur en uitbesteding betrekking heeft op zowel de structurele als incidentele lasten zoals de investeringsagenda Kracht van Overijssel.

**Figuur 1** Omvang externe inhuur en uitbesteding 2006-2013



Bron: Financiële administratie provincie Overijssel, juni 2014

In het bovenstaande figuur is zowel de externe inhuur als uitbesteding opgenomen. Het totaal aan externe inhuur zoals in figuur 1 is weergegeven is op te splitsen naar de inhuur ten laste van het **salarisbudget** en het **programmabudget** waar onder andere de investeringsopgave Kracht van Overijssel onder valt. PS worden via de P&C-documenten geïnformeerd over de inhuur van uitzendkrachten en externe deskundigheid ten laste van het salarisbudget. De kosten voor inhuur van externen ten laste van de programmabudgetten zijn niet afzonderlijk in de begroting en rekening terug te vinden. De inhuur ten laste van het salarisbudget bedroeg in 2013 7,4%. Als we ook de inhuur ten laste van het programmabudget meenemen dan was in 2013 24,2% ingehuurd. Dit is conform de afspraken in het hoofdlijnenakkoord waarin de ruimte is geboden in te huren voor de programma's, waaronder de investeringsagenda.

4

Quickscan externe inhuur

### Samenstelling

Wat betreft de samenstelling van externe inhuur ging dit in de periode 2012 - 2013 voornamelijk naar projectleiders en -ondersteuners (€ 17,1 mln.) en ICT projectleiders- en ondersteuners (€ 6 mln.). De uitbesteding gaat voornamelijk naar projecten (€ 25 mln.) en adviesdiensten (€ 8,7 mln.).

## Doelmatigheid en rechtmatigheid

### Doelmatigheid

Inhuur vanuit het salarisbudget vindt plaats voor de vervanging van personeel, bijvoorbeeld bij ziekte en zwangerschap, en voor het inhuren van tijdelijk expertise en/of capaciteit bij piekbelasting. Inhuur ten laste van het programmabudget vindt plaats voor inhuur van capaciteit en/of expertise voor het realiseren van reguliere programma's en projecten en voor het investeringsprogramma.

Het systeem van inhuur is gestandaardiseerd. De uitvoering is neergelegd bij de inzetdesk en het Shared Service Center (SSC). Om marktwerking te stimuleren wordt er gebruik gemaakt van brokers. Dit zijn commerciële partijen die gespecialiseerd zijn in het vinden van personeel op de arbeidsmarkt. Aanvragen boven de € 15.000,- worden bij meerdere brokers uitgezet.

De procedure van het inhuren werkt volgens de geïnterviewden efficiënt en effectief. De geïnterviewden geven aan dat de brokerstructuur leidt tot kostenbesparing. De provincie beschikt niet over een evaluatie waarin dit ook daadwerkelijk wordt aangetoond. Door het brokersysteem is er marktwerking ontstaan bij het inhuren van personeel. In de interviews hebben wij signalen gekregen dat deze (markt)prikkels in de loop van de tijd enigszins zijn afgezwakt. In het systeem zijn verbeteringen mogelijk zoals het terugdringen van het aantal voorkeurskandidaten. Doordat er al een kandidaat met voorkeur is bestaat de indruk bij de geïnterviewden dat dit leidt tot minder inspanning van de brokers. De provincie geeft aan dat zij de brokersystematiek momenteel tegen het licht houdt.

### **Rechtmatigheid**

De procedures voor het inhuren van personeel zijn gestandaardiseerd en de uitvoering is decentraal neergelegd bij de inzetdesks en het SSC. Deze centrale uitvoering draagt bij aan het borgen van de rechtmatigheid. Wanneer de route via de inzetdesk niet wordt gebruikt ligt het contractbeheer in handen van de provincie. Hier zijn aparte raamcontracten voor afgesloten, maar de voordelen van een centrale aansturing vervallen hierbij.

In het systeem zijn controles ingebouwd om de rechtmatigheid te borgen. Maandelijks worden de directie en de hoofden van eenheden geïnformeerd over de formatie, bezetting en ruimte, de kosten van de inkoop van personele capaciteit en monitoringsgegevens over de boventalligen. Checks vinden onder andere plaats via unit controllers, medewerkers interne controle en HR-adviseurs en het SSC Bedrijfsvoering toetst de naleving van het inkoopbeleid.

Sinds vorig jaar valt ook het extern ingehuurd personeel onder de Wet Normering Topinkomens (WNT). De provincie heeft de WNT-norm verrekend naar een uurtarief van maximaal € 135,-. De inzetdesk let erop of deze norm gehandhaafd wordt. Overschrijding is alleen mogelijk met instemming van de directie of het bestuur.

### **Aanbevelingen aan PS**

1. Bepaal vanuit uw controlerende rol in hoeverre u inzicht wilt hebben op externe inhuur en uitbesteding. Overweeg of u in de P&C documenten ook zicht wilt houden op de inhuur ten laste van de programmabudgetten en uitbesteding.
2. Blijf de ontwikkeling op het gebied van externe inhuur de aankomende jaren volgen. De taakstelling is ingezet, maar nog niet voltooid.

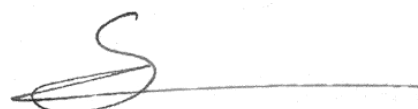
3. Vraag GS organisatieveranderingen consequent te evalueren om de daadwerkelijke resultaten zoals kostenbesparing inzichtelijk te krijgen.
4. Vraag GS om één jaar na de behandeling van deze quickscan inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

In het volgend deel van deze quickscan gaan we dieper in op het onderzoek en de resultaten. De Rekenkamer ziet uit naar de behandeling van de quickscan in Provinciale Staten.

Hoogachtend,  
Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,



Michael Mekel  
*Voorzitter*



Suzan Mathijssen  
*Secretaris-directeur*



## *Quickscan externe inhuur*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding en opzet.....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Beleidskaders .....</b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>Omvang en samenstelling .....</b>	<b>17</b>
<b>4</b>	<b>Organisatie en uitvoering .....</b>	<b>24</b>
<b>5</b>	<b>Controle en verantwoording.....</b>	<b>30</b>

# 1 Inleiding en opzet

*In dit hoofdstuk staan we kort stil bij de aanleiding en onderzoeksopzet van deze quickscan naar externe inhuur bij de provincie Overijssel.*

## Aanleiding

De Auditcommissie van de provincie Overijssel vroeg eind 2013 de Rekenkamer een verkenning uit te voeren naar externe inhuur bij de provincie.<sup>5</sup> Deze vraag kwam voort uit de bezuinigingsopgave die de provincie in 2012 heeft ingezet. De ambtelijke organisatie moet in 2015 zijn verkleind van 847 fte naar maximaal 753 fte.<sup>6</sup> In het licht hiervan leefden er bij de Auditcommissie diverse vragen over de mate waarin en de wijze waarop de provincie gebruik maakt van externe inhuur. Deze politieke belangstelling en de bezuinigingsopgave bij de provincie waren voor ons aanleiding om deze quickscan uit te voeren.

## Doel en vraagstelling

Het doel van deze quickscan is het verschaffen van inzicht aan Provinciale Staten over de omvang en samenstelling van externe inhuur door de provincie Overijssel, en daarnaast in hoeverre de sturing en beheersing van inhuur van externen binnen de provinciale organisatie op orde zijn. Daarbij maken we onderscheid tussen de externe inhuur binnen de reguliere formatie en de externe inhuur voor de investeringsimpuls Kracht van Overijssel. Om een volledig beeld te geven, verschaffen we daarnaast inzicht in de uitbesteding.

## Definities

Uitbesteding valt niet onder de definitie van externe inhuur die de provincie Overijssel (en het Rijk) hanteert, zie het onderstaande kader.

<sup>5</sup> Provincie Overijssel (21 november 2013). *Brief Auditcommissie (PS/2013/980)*. Vergadering 6 november 2013.

<sup>6</sup> Provincie Overijssel (september 2012). *Kerntakenbegroting 2013*, p. 327.

**Definitie externe inhuur (inhuur personele capaciteit):**

Het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de provincie Overijssel in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst c.q. aanstelling tussen opdrachtgever en de private organisatie aan ten grondslag ligt.

**Definitie uitbesteding (uitbesteed werk):**

Er is sprake van uitbesteed werk als de ingehuurd partij een concreet product oplevert (dat in de opdracht is gedefinieerd en gespecificeerd, onder vermelding van concrete productspecificaties), waarbij de (provinciale) opdrachtgever niet stuurt op de wijze waarop het product tot stand komt en er ook verder geen sprake is van directe aansturing door de (provinciale) opdrachtgever.

Bron: Provincie Overijssel (6 januari 2012). Memo Voorstel wijziging kostensoorten in verband met splitsing in externe inhuur en uitbesteed werk.

Het verschil tussen externe inhuur en uitbesteding zit in de aansturing. Bij externe inhuur is sprake van directe aansturing door de provincie op de inzet van capaciteit en/of deskundigheid. Bij uitbesteding is dit niet het geval; de provincie plaatst een opdracht, waarbij resultaatafspraken worden gemaakt, zonder dat er door de provincie op de inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd. Uitbesteding is dus géén externe inhuur.

**Centrale vraag**

Wat is de omvang en samenstelling van externe inhuur en uitbesteding bij de provincie Overijssel en in hoeverre is het rechtmatig en doelmatig inhuren van externen binnen de ambtelijke organisatie geborgd?

**Onderzoeksvragen***Ontwikkelingen*

1. Wat is de omvang en samenstelling van de externe inhuur (zowel de reguliere inhuur als de inhuur voor de investeringsimpuls) en uitbesteding in de periode 2010-2013 afgezet tegen de totale loonsom?
2. Hoe ontwikkelt de externe inhuur en uitbesteding (binnen de reguliere formatie) zich in relatie tot de bezuinigingsopgave op de formatie?

*Beleid en uitvoering*

3. Welke visie heeft de provincie op externe inhuur en welk beleid en afwegingskader hanteert zij?
4. Hoe verloopt de uitvoering van externe inhuur in de praktijk en is dit in lijn met het beleid?<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Vanwege de leesbaarheid is de formulering van de vraag aangepast ten opzichte van het onderzoeksplan. Onderzoekstechnisch en inhoudelijk is er geen verschil.

### Controle en verantwoording

- Op welke wijze wordt binnen de ambtelijke organisatie controle gehouden op externe inhuur?
- Hoe worden Provinciale Staten hierover geïnformeerd?

### Normenkader

De normen die we toepassen in de quickscan komen voort uit de algemene normen voor goed bestuur en bestaand (rekenkamer)onderzoek naar externe inhuur.

Tabel 1 Normenkader

Deelvraag	Norm
Ontwikkelingen	<i>Administratief:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>De provincie beschikt over een eenduidig, volledig en juist overzicht van de externe inhuur en uitbesteding in de periode 2010-2013.</li></ul>
Beleid en uitvoering	<i>Beleid:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>De provincie beschikt over een visie op externe inhuur en heeft daarvoor beleidskaders opgesteld.<sup>8</sup></li><li>Er is een eenduidig afwegingskader om tot externe inhuur over te gaan.</li><li>De visie, het beleid en het afwegingskader voor externe inhuur zijn in lijn met het (strategisch) personeelsbeleid.</li></ul> <i>Uitvoering (dit onderzoeken we op systeemniveau):</i> <ul style="list-style-type: none"><li>Het beleid wordt binnen de provincie eenduidig toegepast en aangestuurd.</li><li>De provincie heeft procedureel en organisatorisch maatregelen getroffen voor een doelmatige (kostenbewuste) en rechtmatige (naleving van regels)<sup>9</sup> inkoop van externen.</li></ul>
Controle en verantwoording	<i>Rapportage:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>De provincie evalueert achteraf de geleverde prestaties.</li><li>De provincie heeft het systeem zodanig ingericht dat controle en verantwoording zijn geborgd.</li></ul>

### Afbakening

- Bij deze quickscan hebben we ons niet verdiept in dossiers, maar beperkt tot de beleidslijnen en het systeem dat de provincie hanteert voor externe inhuur.
- In het onderzoek hebben we ons beperkt tot de ontwikkeling van de externe inhuur en uitbesteding in de periode 2010-2013. Door deze keuze hebben we een vergelijking kunnen maken tussen de vorige coalitieperiode en de huidige periode waarin de actuele bezuiniging op de formatie is ingezet.
- We hebben de doeltreffendheid (het bereiken van effecten met externe inhuur) buiten beschouwing gelaten. Dit heeft twee redenen. In de eerste plaats richtten de vragen van de Auditcommissie zich vooral op de achtergronden en doelmatigheid

<sup>8</sup> Deze norm was in het onderzoeksplan opgesplitst (visie en beleidskaders). We hebben vanwege de leesbaarheid ervoor gekozen deze samen te voegen.

<sup>9</sup> Waaronder waarborgen voor de naleving van de Wet normering topinkomens.

van de inhuur. In de tweede plaats hebben we, gezien het karakter van de quickscan, de tijds- en capaciteitsinvestering beperkt willen houden.

- Voor wat betreft externe inhuur bij verbonden partijen hebben we ons beperkt tot waarborgen vanuit de provincie voor naleving van de Wet normering topinkomens.

### Leeswijzer

In de begeleidende brief zijn de conclusies en aanbevelingen gegeven. Deze rapportage bestaat uit vijf hoofdstukken. De onderzoeksvragen komen als volgt in deze rapportage aan de orde:

Hoofdstuk	Onderzoeksvraag	Pagina
2. Beleidskaders	3	13
3. Omvang en samenstelling	1 en 2	17
4. Organisatie en uitvoering	4	24
5. Controle en verantwoording	5 en 6	30

## 2 Beleidskaders

*De provincie staat voor diverse maatschappelijke opgaven. Om hier uitvoering aan te geven heeft de provincie een ambtenarenapparaat en maakt zij gebruik van externe inhuur. Het is van belang dat de provincie eenduidige beleidskaders heeft voor de wijze waarop zij met zowel intern als extern personeel omgaat. In dit hoofdstuk beantwoorden we onderzoeksvraag 3, die luidt: 'Welke visie heeft de provincie op externe inhuur en welk beleid en afwegingskader hanteert zij?'*

### **Visie organisatie: focus op kerntaken en inhuur voor incidentele programma's**

In het Hoofdlijnenakkoord 2011-2015 beschrijft de provincie haar visie op de ontwikkeling van de provinciale organisatie. Qua formatie is in het akkoord afgesproken de omvang van de structurele formatie te verkleinen van 831 fte<sup>10</sup> tot maximaal 750 fte in 2015. De formatiereductie wordt gerealiseerd door een gerichte inzet op kerntaken, het uitbesteden of op afstand plaatsen van ondersteunende taken en efficiënter te werken. Voor incidentele programma's, zoals Kracht van Overijssel, kan tijdelijk personeel worden aangetrokken. In 2016 dient er een bezuiniging van € 3,3 miljoen op de personeelsgebonden kosten te zijn gerealiseerd. Daarmee is er in Overijssel aan de ene kant sprake van een bezuinigingsopgave op de reguliere formatie, terwijl er aan de andere kant inhuur nodig is voor het realiseren van de investeringsagenda Kracht van Overijssel van circa € 1 miljard. Hier is bij de onderhandelingen over het hoofdlijnenakkoord door de coalitiepartijen ruimte voor gegeven. Zij stelden daarbij geen limiet vast voor de inhuur voor programma's.

### **Visie ontwikkeling personeelsgebonden kosten: flexibele schil van 5%**

In mei 2012 zijn onder andere de uitgangspunten uit het hoofdlijnenakkoord door het Concern Managementteam omgezet naar het bedrijfsplan 'De Toegevoegde Waarde Geconcretiseerd'. In het bedrijfsplan zijn de kaders voor de 'nieuwe' organisatie beschreven. Om 'toekomstrobust' te zijn wil de provincie ervoor zorgen dat 5% van de personeelsgebonden kosten vanaf 2016 flexibel is. De flexibele schil is het normverschil tussen de toegestane formatie en de feitelijke bezetting. De ruimte hiertussen mag

<sup>10</sup> Exclusief 15 fte ten laste van OV-bureau, Europaloket en NB-wet, die tot dan toe incidenteel zijn bekostigd en worden omgezet naar structurele formatie.

worden ingezet voor een periode korter dan één jaar voor de inhuur middels tijdelijke contracten of uitzendkrachten.

Het investeringsprogramma Kracht van Overijssel is gericht op de periode tot en met 2015. Vanaf 2015 verwacht de provincie dat de incidentele middelen grotendeels wegvallen.<sup>11</sup> De organisatie moet hierop anticiperen door flexibiliteit in te bouwen en daarmee de omvang van de organisatie te kunnen verkleinen als dat moet. De flexibele schil maakt het daarnaast mogelijk om piekbelasting op te vangen en nieuwe opgaven snel op te kunnen pakken.<sup>12</sup>

### **Personeelsbeleid: strategische personeelsplanning is in ontwikkeling**

De focus op de kerntaken en de keuze voor een flexibele schil zijn doorvertaald in het HRM-beleid 2013-2016. Daarin geeft de provincie haar voornemen aan om door middel van strategische personeelsplanning jaarlijks de kwantitatieve en kwalitatieve personele bezetting af te zetten tegen de behoefte van de organisatie en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Daarbij komt nadrukkelijk ook de behoefte aan flexibiliteit bij de eenheden aan de orde. Momenteel werkt de provincie aan deze strategische personeelsplanning.

### **Beleid externe inhuur: inkoopbeleid 2010-2015 en notitie Inzet personele capaciteit**

De basis van het beleid voor de inkoop van extern personeel wordt gevormd door het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2010-2015 dat door GS is vastgesteld. Belangrijke thema's voor de provincie in het beleid zijn duurzaamheid en integriteit. Bij aanbestedingen hanteert de provincie het uitgangspunt van een zo optimaal mogelijke prijs/kwaliteitverhouding. Daarnaast streeft zij ernaar bij procedures voor het leveren van diensten tot € 200.000 waar mogelijk ten minste 1 regionale ondernemer uit te nodigen.<sup>13</sup> De uitgangspunten en regels voor externe inhuur zijn verder uitgewerkt in de notitie 'Inzet personele capaciteit' van december 2012. Deze notitie is vooral toegespitst op het kunnen genereren van correcte sturingsinformatie voor externe inhuur. Zo wordt met name ingegaan op de twee financieringsstromen voor externe inhuur en de wijze van administratie en rapportage.

In het beleid zijn geen voorschriften opgenomen over de wijze waarop de Staten geïnformeerd worden over externe inhuur.

### **Inhuur vanuit twee financieringsstromen: salarisbudget en kerntakenbudget**

De provincie maakt onderscheid tussen twee financieringsstromen voor de inzet van personeel. Personeel wordt enerzijds betaald uit salarisbudget en anderzijds uit kerntakenbudget (zie figuur 1). Uit het salarisbudget worden de personeelsgebonden kosten voor de vaste en tijdelijke bezetting betaald. Deze kosten zijn structureel van aard en zijn administratief niet gebonden aan een kerntaak.<sup>14</sup> De kosten voor extern personeel die wel direct toe te wijzen zijn aan een kerntaak worden ten laste gebracht

<sup>11</sup> Provincie Overijssel (1 mei 2012). *Bedrijfsplan Toegevoegde waarde geconcretiseerd*, p. 9.

<sup>12</sup> Provincie Overijssel (1 mei 2012). *Bedrijfsplan Toegevoegde waarde geconcretiseerd*, p. 42.

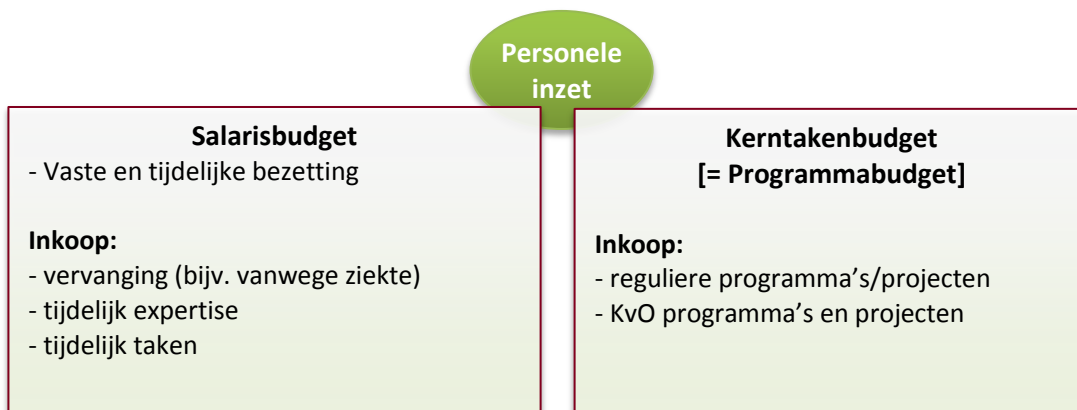
<sup>13</sup> Provincie Overijssel (maart 2013). *Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2010-2015, vastgesteld door GS op 2 april 2013*.

<sup>14</sup> *Bij de administratieve uitwerking van het onderhandelingsakkoord is besloten om alle niet-kerntaakgebonden kosten (o.a. personeelsgebonden kosten) te verantwoorden bij kerntaak 8.*



van het kerntakenbudget. Dit is het geval voor de inhuur die plaatsvindt voor het realiseren van de (incidentele) programma's en projecten. Vanwege de leesbaarheid kiezen we er daarom voor om dit budget het programmabudget te noemen.

**Figuur 2** Hoofdstromen financiering inzet van personele capaciteit



Bron: Provincie Overijssel (december 2012). Inzet personele capaciteit. Uitgangspunten en regels, p. 5. Bewerkt door Rekenkamer Oost-Nederland.

De geraamde kosten van uitzendkrachten en externe deskundigheid staan bij kerntaak 8 (Sociale infrastructuur, jeugdzorg en overige niet-kerntaken) als onderdeel van de bedrijfsvoering en in de paragraaf Personeelsgebonden lasten.<sup>15</sup> De kosten voor het inhuren van externen voor de programma's zijn onderdeel van de programmalasten. Dit is niet afzonderlijk weergegeven.

15

Quickscan externe inhuur

### Afwegingskader

De afwegingen over het inhuren van extern personeel worden gemaakt door de daarvoor bevoegde personen binnen de beleidseenheden (dit zijn hoofd eenheden, teamleiders en programmaleiders). Zij worden daarbij geadviseerd door unit controllers en HR-adviseurs. Voor externe inhuur gelden de volgende randvoorwaarden:

- **Inhoudelijk:** Inhuur vanuit het salarisbudget vindt plaats voor de vervanging van personeel, bijvoorbeeld bij ziekte en zwangerschap, en voor het inhuren van tijdelijk expertise en/of capaciteit bij piekbelasting. Inhuur ten laste van het programmabudget vindt plaats voor inhuur van capaciteit en/of expertise voor het realiseren van reguliere programma's en projecten en voor het investeringsprogramma Kracht van Overijssel (zie figuur 1). In het onderzoek zijn wij geen expliciete criteria op papier tegengekomen voor de onderbouwing van de noodzaak voor inhuur: met andere woorden op basis waarvan besloten is een behoefte extern in te vullen en of daarbij alternatieven zijn overwogen.
- **Financieel:** Het beschikbare budget (salaris- of programmabudget) mag niet overschreden worden. De kaders hiervoor zijn de Verordening Financieel Beheer en de Budgethoudersregeling van provincie Overijssel (vanaf 1 januari 2014 is deze regeling vervangen door de Financiële uitvoeringsregels<sup>16</sup>).

<sup>15</sup> De geraamde kosten is de (rekenkundige) ruimte tussen de functieplannen en de formatie.

<sup>16</sup> Klik [hier](#) voor meer informatie.

## Overzicht normen en bijbehorende bevindingen

Normen	Bevindingen
De provincie beschikt over een visie op externe inhuur en heeft daarvoor beleidskaders opgesteld.	<ul style="list-style-type: none"><li>• De visie is verwoord in het Hoofdlijnenakkoord 2011-2015 en uitgewerkt in het bedrijfsplan 2012. De provincie focust zich op de kerntaken en trekt voor incidentele programma's en projecten tijdelijk personeel aan. In 2016 dient 5% van de personeelsgebonden kosten flexibel te zijn.</li><li>• De uitgangspunten en regels voor externe inhuur staan in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2010-2015 en de notitie Inzet personele capaciteit. Deze zijn uitgewerkt in verschillende procedures. In het beleid zijn geen voorschriften opgenomen over de wijze waarop PS worden geïnformeerd over externe inhuur.</li></ul>
Er is een eenduidig afwegingskader om tot externe inhuur over te gaan.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Het afwegingskader is voor alle beleidseenheden hetzelfde. In het onderzoek zijn wij geen expliciete criteria op papier voor de onderbouwing van de noodzaak voor het extern inhuren (afgewogen tegen alternatieven) tegengekomen.</li></ul>
De visie, het beleid en het afwegingskader voor externe inhuur zijn in lijn met het strategisch personeelsbeleid.	<ul style="list-style-type: none"><li>• De visie, het beleid en het afwegingskader zijn in lijn met het personeelsbeleid. Zo is bijvoorbeeld de flexibele schil in het HRM-beleid 2013-2016 terug te vinden. De strategische personeelsplanning wordt momenteel ontwikkeld.</li></ul>

# 3 Omvang en samenstelling

*In dit hoofdstuk brengen we de omvang en samenstelling van de externe inhuur en het uitbesteed werk bij de provincie Overijssel in beeld. Aan het eind van de paragraaf gaan we kort in op de realisatie van de bezuinigingsopgave. Daarmee beantwoorden we onderzoeksvragen 1 en 2: 'Wat is de omvang en samenstelling van externe inhuur en uitbesteding in de periode 2010-2013 afgezet tegen de totale loonsom?' en 'Hoe ontwikkelt de externe inhuur en uitbesteding (binnen de reguliere formatie) zich in relatie tot de bezuinigingsopgave op de formatie?'*

## **Totale omvang**

In de onderstaande figuur ziet u de omvang van externe inhuur en uitbesteding bij de provincie Overijssel in de periode 2006-2013. Vanaf 2009 daalt de totale omvang van € 54 naar € 41,6 miljoen (ten laste van het salarisbudget als het programmabudget). Ter indicatie geeft de zwarte lijn de salarislasten weer. De stijging van de salarislasten in 2013 (€ 54,6 miljoen) ten opzichte van 2012 (€ 53 miljoen) heeft voornamelijk te maken met een storting in de voorziening reorganisatie.<sup>17</sup> Waar de omvang van de externe inhuur en uitbesteding daalt, blijven de salarislasten ruwweg gelijk.

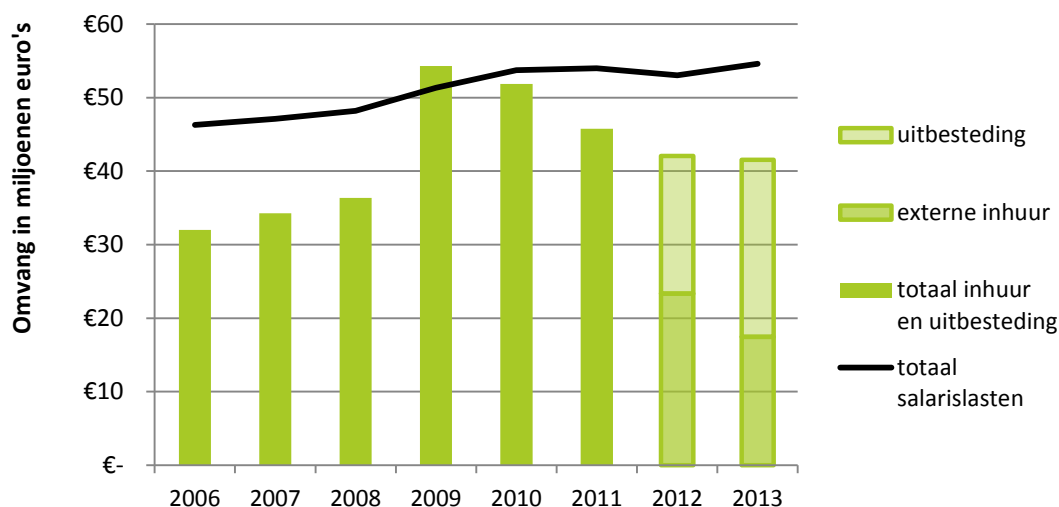
17

Quickscan externe inhuur

---

<sup>17</sup> Verderop in dit hoofdstuk gaan we verder in op de bezuinigingsopgave.

**Figuur 3** Omvang externe inhuur en uitbesteding 2006-2013



Bron: Financiële administratie provincie Overijssel, juni 2014

Tot 2012 werd in de financiële administratie bij de programmakosten geen onderscheid gemaakt tussen externe inhuur en uitbesteding. Beide vormen van externe inzet van capaciteit en/of deskundigheid werden op dezelfde kostensoorten geboekt. Vandaar dat we in de figuur geen onderscheid kunnen maken tussen de omvang van de externe inhuur en de uitbesteding voor de periode 2006-2011. Door de toegenomen behoefte aan inzicht in externe inhuur is in 2012 besloten de financiële administratie aan te passen zodat dit inzicht er vanaf 2012 wel is.

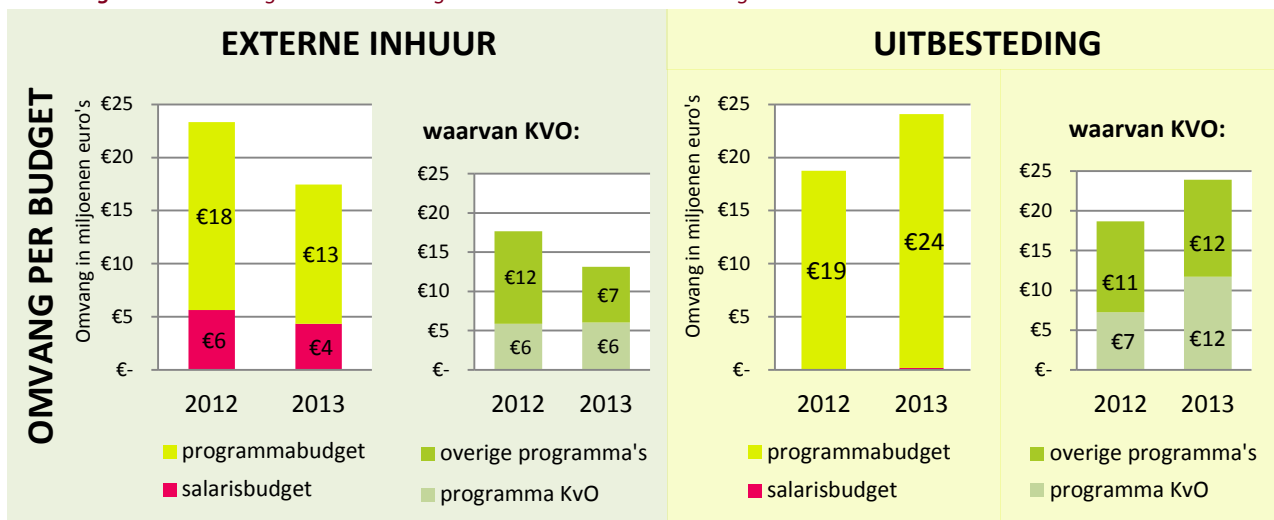
18

Quickscan externe inhuur

### Omvang per budget en samenstelling

In figuur 3 op de volgende pagina geven we de omvang en samenstelling van de externe inhuur en uitbesteding voor de jaren 2012 en 2013 weer. Bij de uitsplitsing per budget geven we ook aan hoeveel van het programmabudget voor het investeringsprogramma Kracht van Overijssel is ingezet.

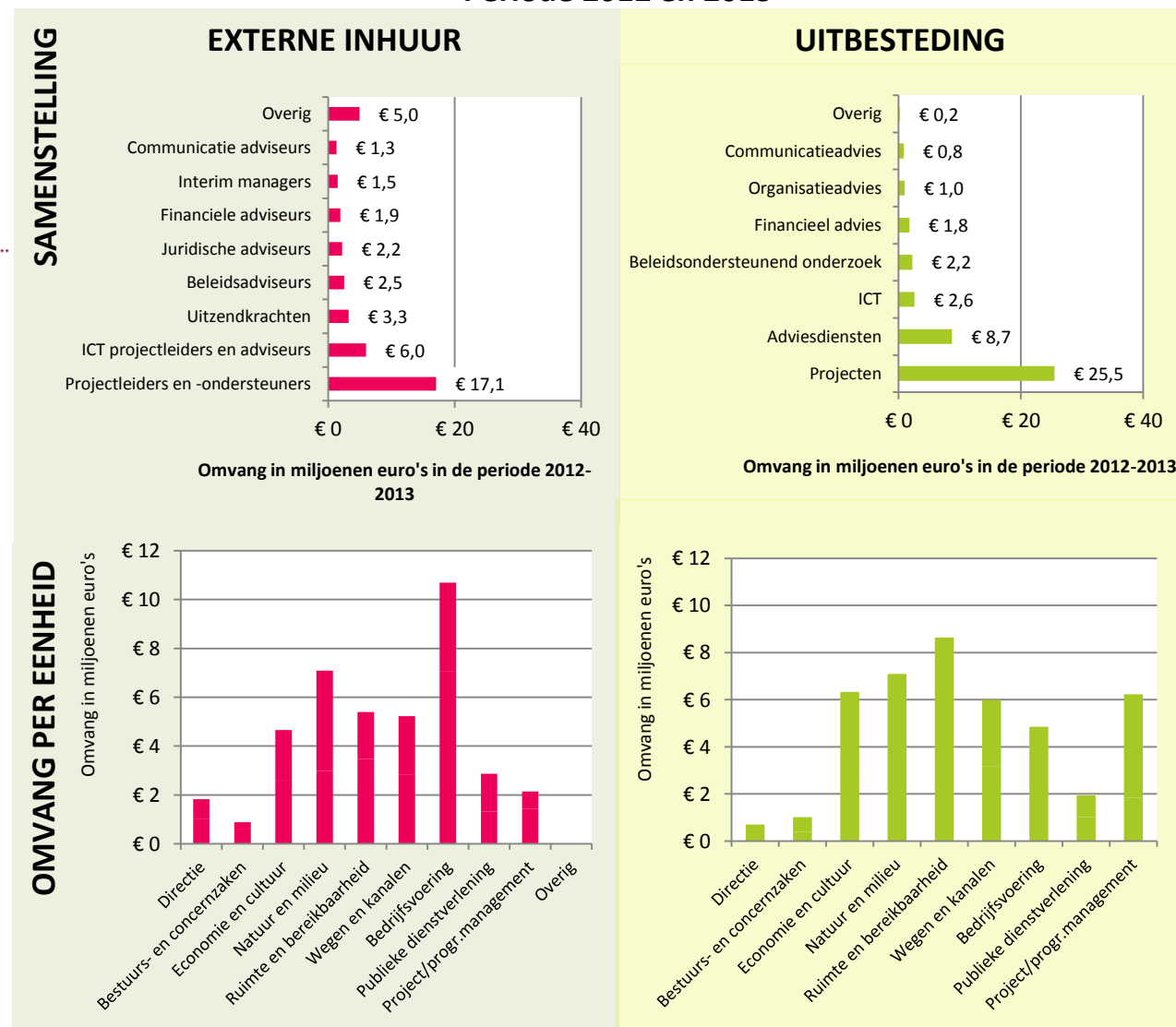
Figuur 4 Omvang en samenstelling externe inhuur en uitbesteding



Periode 2012 en 2013

19

Quickscan externe inhuur



### *Toelichting en aanvulling bij figuur 3 – Omvang per budget*

Bij de omvang per budget kunt u zien dat de externe inhuur in de periode 2012-2013 daalt, zowel de inhuur ten laste van het salarisbudget als de inhuur ten laste van het programmabudget. Voor het programmabudget geldt dat met name het deel voor de overige programma's afneemt (van € 12 miljoen tot € 7 miljoen in 2013). Hieronder valt de inhuur voor de reguliere programma's en projecten uit de begroting. Concreet gaat dit bijvoorbeeld over brug- en sluiswachters die alleen in de zomer voor de provincie werken en daarom een tijdelijk contract hebben.

De uitbesteding neemt toe in de periode 2012-2013. Uitbesteding vindt in beginsel plaats ten laste van het programmabudget. In 2013 is de helft van de uitbesteding toe te schrijven aan het investeringsprogramma Kracht van Overijssel (€ 12 van de in totaal € 24 miljoen). Als verklaring voor de toename in 2013 wordt in interviews aangegeven dat de laatste jaren kosten zijn verschoven van personeelsgebonden kosten naar programmakosten. Voorbeelden hiervan zijn het SSC, de beveiliging en catering. Daarnaast wordt de verschuiving in projectfasen genoemd als verklaring. Veel projecten zijn verschoven van de planvormende fase naar de uitvoering. Dit vraagt om andere inzet. Ter illustratie: bij de planvorming van een infraproject worden eigen mensen ingezet of vindt externe inhuur plaats, maar het daadwerkelijk aanleggen van de weg wordt uitbesteed. Tot slot was 2012 het startjaar van de administratieve splitsing tussen externe inhuur en uitbesteding. Een deel van het verschil kan door de verdere implementatie komen.

### *Toelichting en aanvulling bij figuur 3 – Samenstelling*

Van het ingehuurde personeel in de periode 2012-2013 is ruim 40% werkzaam als projectleider of -ondersteuner (in totaal € 17,1 miljoen). Bijna 15% valt in de categorie ICT projectleiders en adviseurs. In de categorie 'overig' vallen o.a. organisatieadviseurs, arbo-adviseurs en recruiters.

Bij de uitbesteding zien we dat het grootste deel plaatsvindt voor de uitvoering van projecten (in totaal ruim € 25 miljoen). Dit betreft de uitbesteding voor projecten die onder de acht kerntaken uit de begroting vallen. Ruim de helft van het bedrag heeft betrekking op Kracht van Overijssel-projecten. Bijna € 9 miljoen is uitbesteed aan adviesdiensten.

### *Toelichting en aanvulling bij figuur 3 – Omvang per eenheid*

In absolute zin vond in de periode 2012-2013 de meeste inhuur van externen plaats bij de eenheden Bedrijfsvoering (€ 10,7 miljoen) en Natuur en milieu (€ 7,1 miljoen). Ten opzichte van de salariskosten is het meest ingehuurd bij de Directie (120%) en de eenheid Natuur en milieu (84%). Het gaat daarbij bijvoorbeeld om juridisch adviseurs of projectondesteuners.

De eenheden Ruimte en bereikbaarheid en Natuur en milieu besteedden in absolute zin het meest uit, respectievelijk € 8,6 en € 7,1 miljoen. Ten opzichte van de salariskosten wordt relatief gezien het meest uitbesteed bij de eenheid Project- en programmamanagement (126%)<sup>18</sup> en Ruimte en bereikbaarheid (86%). Te denken aan specialistisch personeel.

<sup>18</sup> In absolute zin is Project- en programmamanagement (PPM) een kleine eenheid. PPM functioneert als makelaar van (tijdelijke) projectleiders en programmamanagers.

## Omvang externe inhuur ten opzichte van totale salarislasten

Om een idee te geven van de relatieve omvang van de inhuur bij provincie Overijssel, hebben we in tabel 1 de inhuur afgezet tegen de totale salarislasten. De eerste rij geeft de percentages voor de inhuur vanuit het salarisbudget weer. De tweede rij geeft de totale omvang van de inhuur (dus zowel vanuit het salarisbudget als het programmabudget) ten opzichte van het totaal van de personele uitgaven (totale salarislasten en personeel ten laste van de programmakosten) weer.<sup>19</sup>

**Tabel 2** Relatieve omvang externe inhuur provincie Overijssel 2012-2013

	2012	2013
Inhuur van <b>extern personeel ten laste van het salarisbudget</b> als % van de salarislasten <i>Afspraak in 2016: 5% flexibele schil</i>	9,6%	7,4%
Totale omvang inhuur van <b>extern personeel (salarisbudget + programmabudget)</b> als % van de totale personele uitgaven <i>Afspraak: ruimte voor inhuur programmabudget</i>	30,5%	24,2%

Bron: Financiële administratie provincie Overijssel, juni 2014

Ter illustratie: het Rijk heeft sinds 2009 een norm voor ministeries. Maximaal 13% van de totale personele uitgaven mag uit de inhuur van externen bestaan. Dit percentage is in mei 2010 verlaagd naar 10%.<sup>20</sup> Wij hebben niet onderzocht of dit ook in de praktijk wordt nageleefd. De norm geldt overigens niet voor provincies en gemeenten. In Overijssel heeft men bij de onderhandelingen over het hoofdlijnenakkoord de ruimte gegeven om in te huren op programma's en projecten.

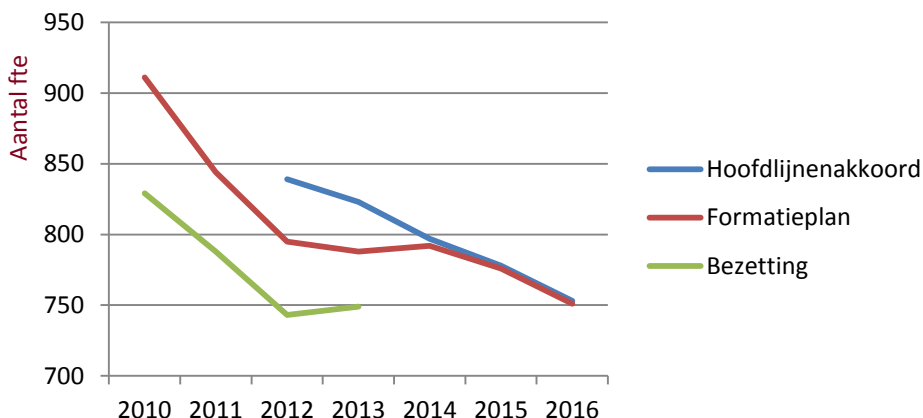
## Stand van de bezuinigingsopgave

In de uitwerking van het hoofdlijnenakkoord is afgesproken dat het aantal fte van 831 in 2012 terug moet naar maximaal 753 fte in 2016. In de onderstaande grafiek is te zien dat zowel de formatie als de bezetting sinds 2010 is afgenomen. De uitwerking van het formatieplan loopt niet parallel aan het hoofdlijnenakkoord (2011). Dit verklaart het verschil tussen de het hoofdlijnenakkoord en het formatieplan. Komende jaren groeien het formatieplan en de taakstelling uit het hoofdlijnenakkoord naar elkaar toe.<sup>21</sup> De ruimte tussen het formatieplan en de bezetting kan door eenheden worden benut om flexibel in te kunnen spelen op ontwikkelingen (dit wordt regelruimte genoemd). Eenheden kunnen binnen de regelruimte tijdelijk personeel aantrekken.

<sup>19</sup> Dit is in navolging van de berekening van het Rijk (zie Overzicht niet-financiële informatie over inschakeling van externe adviseurs en tijdelijk personeel, Rijksbegrotingsvoorschriften 2014). Het Rijk maakt geen onderscheid tussen inhuur ten laste van salarisbudget en inhuur ten laste van programmabudget.

<sup>20</sup> N.a.v. motie SP (Tweede Kamer, 2009-2010, 32 360, nr. 5) tijdens Verantwoordingsdebat 20 mei 2010.

<sup>21</sup> Provincie Overijssel. Kerntakenbegroting 2014, p. 367.

**Figuur 5** *Formatieontwikkeling*

Bron: Hoofdlijnenakkoord 2011-2015, Jaarverslagen 2010, 2011, 2012 en 2013 en Kerntakenbegroting 2014.

In de aankomende jaren wordt de daling doorgezet doordat taken verdwijnen. Tevens maken de boventalligen<sup>22</sup> nog twee jaar deel uit van de bezetting. Daarentegen zijn er ook veranderingen waardoor het aantal fte toeneemt, zoals de infasering van DLG. De provincie geeft aan dat zij op koers ligt om het doel in 2016 te realiseren.

Daarnaast is de opdracht van de Staten om minimaal € 3,3 miljoen te bezuinigen op de personeelsgebonden kosten. Deze bezuiniging is reeds verwerkt in de begroting. In figuur 3 zagen we eerder dat de personeelsgebonden kosten (totaal salarislasten) nog nauwelijks zijn gereduceerd. Dit komt mede door een verhoging uit de cao, WW-aanspraken vanuit tijdelijke contracten bij KvO/IIO/DIA, toekomstige WW-aanspraken van nog in te kopen personeel en de reorganisatie.<sup>23</sup> De geïnterviewden geven aan dat de provincie op koers ligt om meer te realiseren dan € 3,3 miljoen.

#### *Relatie bezuinigingsopgave en omvang externe inhuur en uitbesteding*

Uit het onderzoek komt geen directe relatie naar voren tussen de bezuinigingsopgave en de omvang van de inhuur en uitbesteding. Dat verband is ook niet expliciet benoemd bij de onderhandelingen over de bezuinigingsopgave en de inhuur voor programma's. Wel neemt zowel de formatie als de omvang van externe inhuur en uitbesteding al sinds 2010 af. Uit de cijfers komt naar voren dat de externe inhuur in de periode 2012-2013 met circa € 6 miljoen gedaald is. De uitbesteding neemt in deze periode toe met circa € 5 miljoen. Verklaringen van de afname van de inhuur en toename van uitbesteding hebben vooral te maken met dergelijke ontwikkelingen (zoals de uitbesteding van het SSC, de beveiliging en catering) en de ontwikkeling in projectfasen (van inhuur bij de planvorming naar uitbesteding van het werk).

### Overzicht normen en bijbehorende bevindingen

Norm	Bevindingen
De provincie beschikt over een	<ul style="list-style-type: none"> <li>De provincie beschikt over een overzicht van de</li> </ul>

<sup>22</sup> Bij boventaligheid is de functie van de desbetreffende medewerker(s) komen te vervallen.

<sup>23</sup> Provincie Overijssel (12 december 2012). CMT Notitie boventaligheid.



eenduidig, volledig en juist overzicht van de externe inhuur en uitbesteding in de periode 2010-2013.

externe inhuur en uitbesteding in de periode 2010-2013. Tot 2012 maakte de provincie geen onderscheid in externe inhuur en uitbesteding. Voor 2012 en 2013 is dit volledige overzicht er wel.

- Er worden verschillende checks uitgevoerd op de juistheid van de financiële administratie en de personeelsadministratie en eenduidigheid in de toewijzing aan kostensoorten (of het om externe inhuur of uitbesteding gaat). Meer informatie hierover vindt u in hoofdstuk 5.

## 4 Organisatie en uitvoering

*In dit hoofdstuk beschrijven we op hoofdlijnen de praktijk rond externe inhuur, waarbij we vooral kijken naar prikkels in de organisatie voor een kostenbewuste en rechtmatige inhuur. We beantwoorden daarmee onderzoeksvraag 4: 'Hoe verloopt de uitvoering van externe inhuur in de praktijk en is dit in lijn met het beleid?'*

### **Verschillende procedures voor inhuur en uitbesteding door eenheden**




Binnen de redeneerlijn van opgavengericht werken (geld volgt werk) mogen eenheden de ruimte tussen de limiet uit het formatieplan en de bezetting aanwenden voor capaciteit. Daarnaast kunnen zij extern personeel inhuren voor de kerntaken.

24


Quickscan externe inhuur

De provincie hanteert twee lijnen voor inhuur. Enerzijds is inhuur mogelijk via de inzetdesk. De inzetdesk zet de aanvraag uit bij brokers (zie verderop in dit hoofdstuk). De andere optie is via het raamcontract 'Uitzendkrachten en Payrolling'. Via een inkoopmatrix heeft de provincie de procedures voor inhuur en uitbesteding voor de eigen medewerkers inzichtelijk gemaakt (zie figuur 5). De blauwe rijen geven aan wanneer via de inzetdesk aan zet is. Om het onderscheid tussen inhuur en uitbesteding duidelijk te maken, hebben we met een gele omlijning aangegeven waar het om externe inhuur gaat. De overige contracten hebben betrekking op uitbesteding.

**Figuur 6** Inkoopmatrix externe inhuur (gele omlijning) en uitbesteding (overige onderdelen)

Eenheden EC / NM / PD / BV / BC	<b>Inkoopmatrix</b>		Eenheden PP / WK / RB
↓			↓
Alle bestaande (raam)overeenkomsten	→	Verlengen toegestaan mits rechtmatig (inkoop) en expliciet beschreven in overeenkomst	←
Werken en leveringen	→	Het vigerende inkoopbeleid	←
Ondersteuning beneden schaal 9 ICT beneden schaal 7	→	ROK's Uitzendkrachten en Payrolling	←
✗	→	ROK Advies- en Ingenieursdiensten	←
Alle adviesdiensten	→	 ROK Adviesdiensten Inzetdesk/brokers	←
Interimprofessionals schaal 9 en hoger ICT schaal 7 en hoger	→	 ROK Interim Professionals Inzetdesk/brokers	←
✗	→	Het vigerende inkoopbeleid	←
			

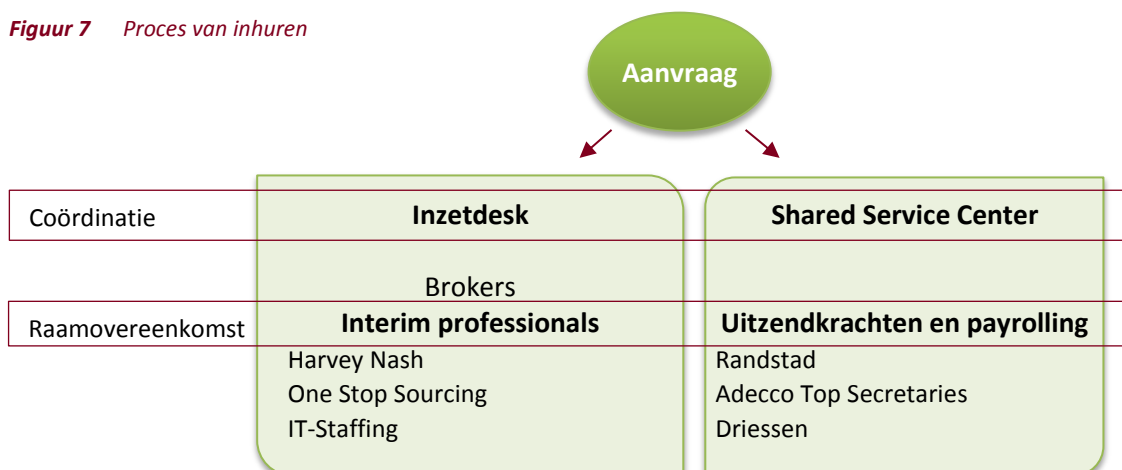
ROK = Raamovereenkomst



Bron: Provincie Overijssel (12 februari 2013). Inkoopmatrix inzetdesk provincie Overijssel.

Hieronder hebben we het proces voor het inhuren van personeel via de inzetdesk en het Shared Service Center schematisch weergegeven.

**Figuur 7** Proces van inhuren



Bron: Raamovereenkomst inzake het verlenen van adviesdiensten (oktober 2012), Overzicht raamovereenkomst advies- en ingenieursdiensten (5-6-2014) en Inkoopmatrix (12-2-2013).

→ *Procedure via de inzetdesk en brokers*

Een bevoegd medewerker kan een aanvraag voor inhuur uitzetten bij de inzetdesk. De inzetdesk wint aanvullende informatie in bij de aanvrager door middel van een intakegesprek. Wanneer de aanvraag compleet is verstuurd de inzetdesk deze naar drie brokers. Aanvragen voor inhuur onder de € 15.000 worden naar één broker verstuurd. Nadat de vraag is uitgezet ontvangt de inzetdesk (binnen twee werkdagen) kandidaten die volgens de brokers geschikt zijn.<sup>24</sup> De inzetdesk zet deze door naar de aanvrager die deze kan beoordelen op kwaliteit en prijs. De inzetdesk arrangeert een sollicitatiegesprek en neemt de administratieve last voor haar rekening wanneer een overeenkomst wordt gesloten.<sup>25</sup>

De geïnterviewden die gebruik maken van de inzetdesk zijn zeer te spreken over de werkwijze van de inzetdesk. Ze zijn zowel positief over de kwaliteit van de aangeboden kandidaten als de snelheid en administratieve afhandeling.

→ *Procedure via het raamcontract Uitzendkrachten en payroll*

Daarnaast is het mogelijk om in te huren via het raamcontract Uitzendkrachten en payroll. Alle inhuur voor ondersteuning onder schaal 9 en ICT ondersteuning onder schaal 7 gaat via uitzendkrachten, payroll staat open voor alle schalen. De provincie moet in dit geval zelf de contracten beheren, wat zorgt voor extra werklast. Als we kijken naar de mate waarin wordt ingehuurd via de inzetdesk blijkt dat van de circa € 17 miljoen externe inhuur circa € 9 miljoen via de inzetdesk loopt. Het (grootste) deel dat niet via de inzetdesk gaat zijn, naast de uitzendkrachten en payroll, verplichtingen die al voor de komst van de inzetdesk zijn aangegaan geeft de provincie in een reactie aan.

→ *Procedure voor uitbesteding: raamovereenkomsten Advies- en Ingenieursdiensten*

In de inkoopmatrix zijn tevens de raamovereenkomsten Advies- en Ingenieursdiensten te zien. Dit contract heeft betrekking op uitbesteding en kan alleen worden gebruikt door de eenheden Project- en programmamanagement, Wegen en kanalen en Ruimte en bereikbaarheid. De provincie heeft hier aparte overeenkomsten voor gesloten om te kunnen voldoen aan de wensen voor specifieke expertise op het gebied van bijvoorbeeld infraprojecten. Daarnaast is het een voordeel voor dergelijke projecten dat de provincie meer rechtstreeks contact heeft met leveranciers.

De provincie heeft enkele pilots gedraaid om de uitbesteding van adviesdiensten ook onder te brengen bij de inzetdesk/brokers. Dit bleek niet levensvatbaar (zie verderop in dit hoofdstuk) en de raamovereenkomst adviesdiensten via de brokers zijn beëindigd per 30 september 2014.

**Organisatie: de brokersystematiek**

De brokers waar de inzetdesk mee werkt zijn commerciële partijen die gespecialiseerd zijn in het vinden van personen en organisaties op de arbeidsmarkt. Uit de interviews komt naar voren dat de borging van de rechtmatigheid de belangrijkste reden is geweest om te werken met een brokersystematiek. Daarnaast onttrekt het de provincie

<sup>24</sup> Twee dagen is opgenomen in het raamcontract interim professionals. Partijen kunnen hier in overleg van afwijken.

<sup>25</sup> Provincie Overijssel (12-2-2013). Proces coördinatie interim professionals.

administratieve werkzaamheden en ontsluit het de markt. De structuur moet leiden tot meer marktwerking en daarmee meer marktconforme tarieven.

Voordat de provincie over ging op het brokersysteem draaide zij een pilot. In 2010 is deze geëvalueerd. In de evaluatie is te lezen dat de nieuwe structuur leidde tot een vergroot bewustzijn over rechtmatigheid. Daarnaast nam de diversiteit aan kandidaten toe en was er sprake van een besparing van interne proceskosten. De streeftarieven zijn echter niet gehaald. De broker gaf bij de start van de pilot al aan dat de tarieven die door de provincie waren aangegeven erg laag waren gesteld. Op basis van de evaluatie is besloten de brokersystematiek uit te breiden.

Inmiddels werkt de provincie een aantal jaar met het brokersysteem. Uit de interviews hebben wij een viertal signalen gekregen over de werking van het systeem:

- Medewerkers die gebruik maken van de brokers om personeel in te huren zijn zeer tevreden over de werkwijze. De procedures werken snel en soepel en het levert geschikte kandidaten op.
- Doordat inhuren via de brokersystematiek volgens de geïnterviewden zo soepel en gemakkelijk verloopt maken medewerkers relatief snel gebruik van deze procedure. Hierdoor zouden de eigen medewerkers van de provincie minder vaak de kans krijgen tijdelijke opdrachten aan te pakken, zo geven geïnterviewden aan.
- Eén geïnterviewde geeft aan dat de voordelen aan het begin van de nieuwe brokerstructuur inmiddels zijn inmiddels afgezwakt. De brokers zijn onderdeel geworden van 'de keten'. De brokers hebben in de afgelopen periode een netwerk gecreëerd waarin zij kansen zien vervolgspraken te maken met hun leveranciers.

27

Quickscan externe inhuur

De provincie houdt de brokersystematiek momenteel tegen het licht.

### **Doelmatigheid**

De procedure voor het inhuren via de inzetdesk werkt relatief eenvoudig en snel, zo komt uit de interviews naar voren. Ook is het voorstelbaar dat de gekozen opzet leidt tot minder administratieve last. De gekozen structuur moet volgens de provincie ook leiden tot meer marktconforme tarieven als gevolg van marktwerking tussen de brokers. De geïnterviewden geven aan dat de tarieven naar beneden zijn gegaan. De provincie beschikt echter niet over een evaluatie waarin dit (kwantitatief) wordt aangetoond. Ook moet er rekening worden gehouden met interveniërende factoren zoals de economische crisis.

Buiten de inzetdesk om wordt de doelmatigheid deels geborgd door de algemeen geldende regels rondom aanbesteden zoals meervoudig aanbesteden en Europese aanbestedingen. Wel moet de provincie in dat geval de contracten zelf beheren waardoor de administratieve last toeneemt.

### **Voorkeurskandidaten**

Aanvragers kunnen een voorkeurskandidaat aangeven bij de inzetdesk. De aanvrager ontvangt dan nog steeds meerdere CV's van andere kandidaten, maar geeft ook aan een voorkeur te hebben voor een bepaalde kandidaat. Brokers zijn ervan op de hoogte wanneer er een voorkeurskandidaat is. De indruk bij een aantal geïnterviewden bestaat dat een voorkeurskandidaat leidt tot minder inspanning bij brokers voor overige

kandidaten. Dit kan gevolgen hebben voor de doelmatigheid. Het aantal voorkeurskandidaten fluctueert sterk per maand. In het eerste halfjaar van 2014 was er in 55% van de aanvragen boven de € 15.000 een voorkeurskandidaat.<sup>26</sup> De provincie geeft aan bezig te zijn met het zoeken naar een oplossing voor dit vraagstuk.

### *Draaideurambtenaren*

De provincie geeft aan dat er niet tot nauwelijks sprake kan zijn van 'draaideurambtenaren' in Overijssel. De provincie hanteert het beleid dat iemand die in dienst was bij de provincie niet binnen twee jaar opnieuw voor de provincie een opdracht mag uitvoeren. De inzetdesk draagt bij aan de controle hierop. Uit het onderzoek komen geen signalen naar voren dat de provincie (op grote schaal) gebruik maakt van draaideurambtenaren.

### **Rechtmatigheid**

De inzetdesk draagt volgens de geïnterviewden bij aan de borging van de rechtmatigheid van de inhuur. Regels en procedures zijn gestandaardiseerd en de inzetdesk en brokers zijn gespecialiseerd in het koppelen van personen en organisaties.

Bij inhuur buiten de inzetdesk en brokers om wordt het contractbeheer door de provincie verzorgd. Hierdoor neemt de kans op rechtmatigheidsfouten toe. Uit bestudering van de accountantsverslagen van de afgelopen jaren wordt duidelijk dat de accountant in 2009 en 2010 rapporteerde over rechtmatigheidsfouten bij de naleving van de inkoop- en aanbestedingsregelgeving. Het afsluiten van raamcontracten op centraal niveau heeft bijdragen aan het voorkomen van dergelijke fouten.

28

Quickscan externe inhuur

### *Wet Normering Topinkomens*

Met ingang van 2013 is de Wet Normering bezoldiging topfunctionarissen publieke sector en semipublieke sector van kracht (€ 230.474). Sinds vorig jaar valt ook het extern ingehuurd personeel onder de WNT-norm.<sup>27</sup> De provincie heeft de WNT-norm verrekend naar een uurtarief van maximaal € 135,-. De inzetdesk let erop of deze norm gehandhaafd wordt. Voor incidentele situaties wordt een lichte overschrijding toegestaan.<sup>28</sup> Wanneer er sprake is van een overschrijding moet dit via de directie of het bestuur gaan. De budgethouderregeling staat dit niet toe.

Op 16 oktober 2014 is een wetsvoorstel aangenomen waarin topinkomens wordt teruggebracht tot 100% van het ministersalaris (€ 178.000). We hebben binnen het tijdsbestek deze actuele wetswijziging niet kunnen meenemen in ons onderzoek, maar willen wel meegeven dat dit naar alle waarschijnlijkheid aanpassing vergt van het huidig beleid.

### *Verbonden partijen*

GS hebben een rol bij de toepassing van de Wet normering topinkomens bij verbonden partijen. In navolging van het kabinet koos de provincie er in 2008 voor om het salarismaximum (130% van het ministersalaris, exclusief pensioenpremies en onkostenvergoedingen) als uitgangspunt te nemen voor de bezoldiging van de

<sup>26</sup> KPI rapportage 'kandidaat bekend', december 2013 en januari – juli 2014.

<sup>27</sup> PWC (23 april 2014). Accountantsverslag en controleverklaring 2013. PS/2014/390.

<sup>28</sup> Provincie Overijssel (10 december 2013). Notitie Wet normering topinkomens.

topfunctionarissen bij de Overijsselse deelnemingen.<sup>29</sup> Voor de deelnemingen waarop de wet niet rechtstreeks al van toepassing is, geven GS aan te willen bevorderen – in voorkomende gevallen in overleg met andere aandeelhouders – dat de verbonden partij aan de WNT voldoet in haar bezoldigingsbeleid.

In het kader van deze quickscan hebben we geen duidelijk beeld kunnen krijgen over de wijze waarop deze sturing plaatsvindt bij externe inhuur door verbonden partijen. In principe zorgen verbonden partijen zelf voor werving en selectie. Zij dienen zich echter wel te houden aan de openbaarmakingsplicht in geval dat het maximumtarief wordt overschreden. Dit blijkt in de praktijk een lastige opgave.<sup>30</sup> Voor 2013 is besloten dat organisaties gebruik kunnen maken van vrijstelling van de publicatieplicht. Provincie Overijssel heeft hiervan gebruik gemaakt. De accountant adviseert in het accountantsverslag om de beheersing verder aan te scherpen om naleving van de WNT te waarborgen. Dit advies is ook van belang voor de externe inhuur bij verbonden partijen.

## Overzicht normen en bijbehorende bevindingen

Normen	Bevindingen
Het beleid wordt binnen de provincie eenduidig toegepast en aangestuurd.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De provincie heeft de procedures gestandaardiseerd en uitgewerkt.</li> <li>• Er worden twee lijnen voor inhuur en uitbesteding gehanteerd: een deel verloopt via de inzetdesk en een deel via het Shared Service Center.</li> </ul>
De provincie heeft procedureel en organisatorisch maatregelen getroffen voor een doelmatige en rechtmatige inkoop van externen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het belangrijkste doel van het instellen van de inzetdesk was het bevorderen van de rechtmatigheid.</li> <li>• Het is aannemelijk dat de gekozen structuur tot een positief effect op de doelmatigheid leidt. Dit effect is echter nog niet kwantitatief aangetoond. De hoeveelheid voorkeurskandidaten kan de doelmatigheid ondermijnen.</li> <li>• Het WNT-tarief wordt gehandhaafd door inzetdesk. Inhuur boven de norm moet via de directie of het bestuur.</li> </ul>

29

Quickscan externe inhuur

<sup>29</sup> Provincie Overijssel (4 februari 2014). Statennotitie PS/2014/211 Bezoldigingsbeleid deelnemingen.

<sup>30</sup> Ministerie van BZK (27 februari 2014). Aanpassingswet WNT (33 715).

# 5 Controle en verantwoording

*In dit hoofdstuk gaan we in op de controle en verantwoording over externe inhuur. We beantwoorden onderzoeksvragen 5 en 6: 'Op welke wijze wordt binnen de ambtelijke organisatie controle gehouden op externe inhuur?' en 'Hoe worden Provinciale Staten hierover geïnformeerd?'*

## Controle op externe inhuur

Maandelijks ontvangen de hoofden van eenheden en de directie een overzichtsrapportage van de personele inzet. Dit is een totaalrapportage op hoofdlijnen. De rapportage geeft zicht op de stand van zaken en ruimte in het aantal fte, het salarisbudget en de inhuurkosten (zowel vanuit het salarisbudget als het programmabudget). Van de inhuurkosten wordt inzichtelijk gemaakt wat begroot, besteed en verplicht is. De beschikbare ruimte in fte en budgetten wordt in bedragen en in percentage van het totaal getoond. De rapportage wordt door de directie en hoofden van eenheden gebruikt als sturingsinformatie. Daarnaast kunnen zij de uitgaven voor o.a. inhuur op deze wijze controleren.

In de registratie van de inhuur zit verder een aantal checks ingebouwd. Zowel vanuit P&O als vanuit unit control worden de wijzigingen in de bezetting (waaronder externe inhuur) gecontroleerd. In de notitie Inzet personele capaciteit staan hiervoor de volgende controledoelstellingen geformuleerd:

- vaststellen dat het formatie- of bezettingswijzigingsformulier volledig is;
- bepalen of de kritische vastleggingen en mutaties binnen de personeelsadministratie en financiële administratie op een juiste, volledige en tijdige manier plaatsvinden; en
- vaststellen of ieder wijzigingsverzoek is voorzien van een advies van Unit controller en P-adviseur.

Uit deskstudy en interviews blijkt dat de aanscherping van kostensoorten in 2012 het onderscheid heeft verduidelijkt. Wel blijft het in de praktijk een keuzemogelijkheid om werk te laten verrichten via uitbesteding of door inhuur. Bijvoorbeeld ICT'ers worden meestal ingehuurd, maar in sommige gevallen kan het ook gezien worden als uitbesteding. Vanuit financial control wordt gestuurd op een juiste interpretatie van de definities externe inhuur en uitbesteding. Tot slot is ook het Shared Service Center Inkoop betrokken bij de toetsing op de naleving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.



Bij het invoeren van de facturen voor (o.a.) inhuur in de financiële administratie zit daarnaast een extra controlestap voor bedragen hoger dan € 25.000,-. Deze bedragen worden voor de boeking en betaling gecontroleerd door een medewerker interne controle. Voor bedragen onder de € 25.000,- worden periodiek steekproeven gehouden op de verwerking van de facturen. Daarnaast heeft de accountant uiteraard een controlerende rol op dit terrein.

### Evaluaties

In verschillende beleidsnotities en documenten is aangegeven dat er periodiek geëvalueerd wordt. Zo staat in het Inkoopbeleid 2010-2015 dat jaarlijks op initiatief van het Shared Service Center Bedrijfsvoering een evaluatie plaatsvindt. In de raamcontracten is aangegeven dat er per kwartaal een evaluatie plaatsvindt. De provincie neemt het initiatief voor deze evaluaties. In de contracten zijn verschillende kritische prestatieindicatoren (KPI's) opgenomen waar de opdrachtnemers aan moeten voldoen. Deze KPI's zijn vooral toegesneden op tijdigheid. Zo dienen de opdrachtnemers binnen twee werkdagen tenminste één geschikt CV aan te leveren, en dient de facturatie, rapportage en betaling tijdig plaats te vinden. Met betrekking tot de inhoudelijke evaluatie van de werkzaamheden van de gekozen kandidaat staat in de contracten dat dit eenmaal per drie maanden plaatsvindt.

Of dergelijke evaluaties in de praktijk gestructureerd worden uitgevoerd, kunnen wij op basis van dit onderzoek niet vaststellen. Met uitzondering van de evaluatie van de brokersystematiek uit 2010 hebben wij voor de periode 2010-2013 geen evaluaties op papier aangetroffen waarmee bijvoorbeeld de daadwerkelijke resultaten zoals kostenbesparing inzichtelijk zijn gemaakt. Wel wordt in de interviews aangegeven dat er ieder kwartaal contractmanagement gesprekken plaatsvinden met de drie brokers uit het eerste echelon. Daarnaast vindt sinds het tweede kwartaal van 2014 een meting plaats van enkele KPI's. Alle brokers leveren conform de opgestelde KPI's, zo geeft de provincie aan. Momenteel vindt er overigens opnieuw een evaluatie plaats van de brokersystematiek.

Uit navraag blijkt verder dat er in de periode 2010-2013 geen interne audits en 217a onderzoeken zijn uitgevoerd naar externe inhuur en uitbesteding.

### Verantwoording aan PS

Provinciale Staten worden via de P&C-documenten geïnformeerd over de inhuur van uitzendkrachten en externe deskundigheid ten laste van het salarisbudget. In de paragraaf 'Personeelsgebonden lasten' van de begroting en rekening worden de begrote en gerealiseerde salarislasten en de kosten voor inhuur van uitzendkrachten en externe deskundigheid in beeld gebracht (zie de onderstaande figuur voor een voorbeeld uit de Kerntakenbegroting 2014).

**Figuur 8** Overzicht informatie over externe inhuur in de begroting 2014

Salarissen en personeelsgebonden kosten <span style="float: right;">(x € 1.000)</span>								
	Rekening 2012	Primitieve Begroting 2013	Begrotings- wijzigingen 2013	Actuele Begroting 2013	2014	2015	2016	2017
Salarislasten inclusief sociale lasten	53.044	56.141	506	56.647	55.678	54.596	52.852	52.852
Uitzendkrachten en externe deskundigheid	5.704	2.494	400	2.894	2.405	2.204	2.204	2.204
<i>Subtotaal</i>	<i>58.748</i>	<i>58.635</i>	<i>906</i>	<i>59.541</i>	<i>58.083</i>	<i>56.800</i>	<i>55.056</i>	<i>55.056</i>

Bron: Provincie Overijssel (oktober 2013). Kerntakenbegroting 2014, p. 370.

De kosten voor inhuur van externen ten laste van de programmabudgetten zijn niet afzonderlijk in de begroting en rekening terug te vinden. Deze zijn opgenomen in de lasten van de verschillende programma's.

Provinciale Staten ontvangen geen beleidsstukken over externe inhuur en/of uitbesteding. Wel worden zij periodiek in de Statencommissie geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de organisatie en personeelsontwikkeling.

### Overzicht normen en bijbehorende bevindingen

Norm	Bevindingen
De provincie evalueert achteraf de geleverde prestaties.	<ul style="list-style-type: none"> <li>De provincie geeft in de beleidsdocumenten en raamcontracten aan dat er periodieke evaluaties plaatsvinden. Met uitzondering van de evaluatie van de brokersystematiek uit 2010 hebben we tijdens dit onderzoek geen (uitgebreide) evaluaties op papier aangetroffen naar bijvoorbeeld de kostenbesparing. Wel geeft de provincie aan ieder kwartaal evaluatiegesprekken te voeren met de brokers.</li> </ul>
De provincie heeft het systeem zodanig ingericht dat controle en verantwoording zijn geborgd.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maandelijks worden de directie en de hoofden van eenheden geïnformeerd over de formatie, bezetting en ruimte, de kosten van de inkoop van personele capaciteit en monitoringsgegevens over de boventalligen.</li> <li>Checks vinden o.a. plaats via unit controllers, medewerkers interne controle en HR-adviseurs en het SSC Bedrijfsvoering controleert toetst de naleving van het inkoopbeleid.</li> <li>PS worden via de P&amp;C-documenten geïnformeerd over de inhuur ten laste van het salarisbudget. De kosten voor inhuur ten laste van de programmabudgetten zijn niet afzonderlijk in de begroting en rekening terug te vinden. Deze zijn onderdeel van de programmalasten.</li> </ul>

# Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

- Accountantsverslagen 2010 - 2013
- Brief Auditcommissie PS/2013/980 (21 november 2013). Vergadering 6 november 2013 en Verslag vergadering 12 september 2013.
- Provincie Overijssel, Jaarverslagen 2010 – 2013
- Provincie Overijssel (6 januari 2012). Voorstel wijziging kostensoorten in verband met splitsing in externe inhuur en uitbesteed werk.
- Provincie Overijssel (april 2011). De kracht van Overijssel. Hoofdlijnenakkoord 2011-2015. Inspireren, innoveren en investeren.
- Provincie Overijssel Leidende principes (6 april 2012). HRM provincie Overijssel. Vertaalslag naar doorontwikkeling.
- Provincie Overijssel (1 mei 2012). Bedrijfsplan Toegevoegde waarde geconcretiseerd.
- Provincie Overijssel (september 2012). Kerntakenbegroting 2013.
- Provincie Overijssel (oktober 2012). CMT-notitie. Beheersing formatie.
- Provincie Overijssel (december 2012). Inzet personele capaciteit. Uitgangspunten en regels. Versie 3.0.
- Provincie Overijssel (12 december 2012). CMT Notitie boventalligheid.
- Provincie Overijssel (12 december 2012). CMT-notitie. Vervulling vacatures versus boventalligheid.
- Provincie Overijssel (februari 2013). CMT-notitie. Afronden financiering vacatures en boventalligheid.
- Provincie Overijssel (12 februari 2013). Inkoopmatrix inzetdesk provincie Overijssel.
- Provincie Overijssel (12 februari 2013). Metaproces voor Interimprofessionals. Versie 002.
- Provincie Overijssel (12 februari 2013). Proces coördinatie interim professional.
- Provincie Overijssel (maart 2013). Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2010-2015, vastgesteld door GS op 2 april 2013.
- Provincie Overijssel (26 april 2013). HRM-beleid 2013-2016.
- Provincie Overijssel (mei 2013). CMT-notitie. Vervolg overzicht vacatures, boventalligheid en personeelsbudget.
- Provincie Overijssel (oktober 2013). CMT-notitie. Formatie en bezetting.
- Provincie Overijssel (december 2013). Notitie bedrijfsvoeringsoverleg. Wet Normering Topinkomens.
- Provincie Overijssel (4 februari 2014). Statennotie Bezoldigingsbeleid deelnemingen. PS/2014/211.
- Provincie Overijssel (juni 2014). Financiële administratie provincie Overijssel.
- Provincie Overijssel (augustus 2014). KPI rapportage 'kandidaat bekend', december 2013 en januari – juli 2014.
- Provincie Overijssel. Coördinatie inzet van interim professionals.
- Provincie Overijssel. Overzicht raamovereenkomsten Advies- en Ingenieursdiensten.
- Raamovereenkomst Inhuur van flexibele arbeidskrachten (perceel 1) Prov OV en Randstad.
- Raamovereenkomst Inhuur van flexibele arbeidskrachten (perceel 2) Prov OV en Adecco.

- Raamovereenkomst inhuur interim professionals Prov Ov en OneStopSourcing BV

#### **Overige documenten**

- PWC (23 april 2014). Accountantsverslag en controleverklaring 2013. PS/2014/390.
- Ministerie van BZK (27 februari 2014). Aanpassingswet WNT (33 715).
- SP (20 mei 2012). Motie tijdens verantwoordingsdebat. Tweede Kamer, 2009-2010, 32 360, nr. 5.

# Bijlage 2: Geraadpleegde personen

## Gesprekken provincie Overijssel en SSC

- Dhr. Anderson – Concerncontroller, provincie Overijssel
- Mw. Bijleveld – HR adviseur, provincie Overijssel
- Dhr. De Graaf – Leiding eenheid bedrijfsvoering, provincie Overijssel
- Dhr. Van der Graaf – Secretaris OR, provincie Overijssel
- Dhr. Haitsma – Afdelingsmanager Inkoop, SSC
- Dhr. Van der Haven – Adviseur financiën, provincie Overijssel
- Dhr. Hoekstra – Team backoffice financiën, provincie Overijssel
- Mw. Kamphuis – Teamleider P&O, provincie Overijssel
- Dhr. Kelder – Adviseur P&C, provincie Overijssel
- Mw. Knippels – Voorzitter OR, provincie Overijssel
- Dhr. Rietkerk – Gedeputeerd, provincie Overijssel
- Dhr. Scheutjens – Adviseur financiën, provincie Overijssel
- Dhr. Schutte – Vice-voorzitter OR, provincie Overijssel
- Dhr. Timmerman – Provinciesecretaris, provincie Overijssel
- Dhr. Vegter – Leiding eenheid PPM, provincie Overijssel

## Betrokken Statenleden bij de Auditcommissie Overijssel

- Dhr. Heskamp – Statenlid PvdA
- Dhr. Van Hofwegen – Statenlid D66
- Dhr. Schipper – Statenlid VVD
- Dhr. Van de Vinne – Statenlid CDA
- Dhr. Westert – Statenlid ChristenUnie, voorzitter Auditcommissie

## Overige gesprekken

- Dhr. Dul – Voormalig accountant, PWC
- Dhr. Nijkamp – Secretaris Rekenkamercommissie Deventer