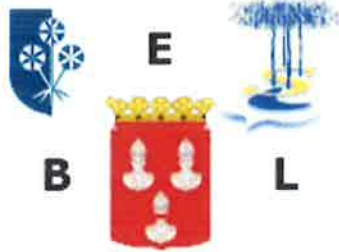


Rekenkamer



EXTERNE INHUUR BEL COMBINATIE EN BEL-GEMEENTEN

Rekenkamer BEL
April 2017

Onderzoek uitgevoerd door Regioplan in
opdracht van de Rekenkamer BEL

Auteurs:
F. van der Woude, MSc
dr. J.W.M. Mevissen
in samenwerking met:
drs. W. Nijhof (Cebeon)

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
www.regioplan.nl

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Vraagstelling.....	1
1.2	Onderzoeksopzet.....	2
1.3	Flexibele arbeid nader toegelicht.....	4
2	Omvang externe inhuur	7
2.1	Inleiding.....	7
2.2	Uitkomsten op totaalniveau.....	7
2.3	Externe inhuur per type en per afdeling.....	10
3	Inhuurbeleid	15
3.1	Inleiding.....	15
3.2	Context van inhuur bij de BEL Combinatie.....	15
3.3	Beleidslijn Inhuur.....	17
3.4	Visie op inhuur.....	22
4	Continuïteit en kwaliteit	23
4.1	Inleiding.....	23
4.2	Continuïteit van werkprocessen.....	23
4.3	Kwaliteit van werkprocessen.....	25
4.4	Bewustzijn over effecten externe inhuur.....	26
5	Bijstuurmogelijkheden	29
5.1	Inleiding.....	29
5.2	Bijstuurmogelijkheden van gemeenten.....	29
5.3	Monitoring en evaluatie.....	31
5.4	Informatieverstrekking aan gemeenten.....	31
5.5	Daadwerkelijke bijsturing.....	32
6	Conclusies en aanbevelingen	33
6.1	Toetsing normenkader.....	33
6.2	Beantwoording onderzoeksvragen.....	38
6.3	Aanbevelingen.....	40
	Bijlage Geïnterviewde personen	43

1 INLEIDING

De Rekenkamer BEL (Blaricum, Eemnes, Laren) heeft in de zomer van 2016 Regioplan gevraagd een onderzoek uit te voeren naar het beleid omtrent externe inhuur en welke gevolgen dit heeft voor de wijze van kennisoverdracht naar de vaste werkorganisatie en de continuïteit en de kwaliteit van de werkprocessen.

Het doel van dit onderzoek is het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraden op het terrein van externe inhuur.¹

1.1 Vraagstelling

De centrale vraag voor het onderzoek is driedelig:

- *Wat is het beleid van de BEL-gemeenten en de BEL Combinatie op het terrein van externe inhuur van personeel?*
- *Wat zijn de gevolgen hiervan voor de wijze van kennisoverdracht naar de vaste werkorganisatie?*
- *Welk effect heeft dit op de continuïteit en de kwaliteit van de werkprocessen?*

Deze centrale vragen zijn uitgewerkt in de onderstaande onderzoeksvragen die in het onderzoek worden beantwoord.

1. Welk beleid voeren de BEL Combinatie en de afzonderlijke BEL-gemeenten op het vlak van de inhuur van externe inhuur?
2. Wat is de samenstelling en de omvang van de flexibele schil van de ambtelijke organisatie van de BEL Combinatie en de afzonderlijke BEL-gemeenten?
3. Wat betekent de flexibele schil voor de continuïteit en de kwaliteit van de werkprocessen en welke mogelijkheden hebben de BEL Combinatie en de afzonderlijke BEL-gemeenten om op dit vlak, mocht dat nodig zijn, bij te sturen?
4. Welke aanbevelingen kunnen op basis van de bevindingen worden gedaan?
5. Zijn er verschillen tussen de drie gemeenten, tegen de achtergrond van de samenwerking in de BEL Combinatie, als het gaat om externe inhuur en zo ja, welke zijn dat dan?

¹ In 2009 heeft de Rekenkamer ook onderzoek naar externe inhuur gedaan. Het doel in dat onderzoek was om na te gaan of de organisatie in overeenstemming met vigerende wet- en regelgeving werkt. De aanbevelingen uit dat onderzoek zijn in 2013 al in een opvolgonderzoek van de Rekenkamer BEL aan de orde geweest. Het huidige onderzoek heeft een andere vraagstelling, namelijk naar de praktijk van externe inhuur en de informatiepositie van de gemeenteraden.

1.2 Onderzoeksopzet

De uitvoering van het onderzoek bestond uit drie fasen:

Fase 1 > Kwantitatieve dataverzameling

Er zijn voor dit onderzoek twee soorten kwantitatieve informatie verzameld over het jaar 2015 (van de eerste helft van 2016 waren nog geen betrouwbare cijfers beschikbaar):

- a) over het reguliere personeelsbestand van de drie gemeenten en de BEL Combinatie en het aandeel flexibele arbeidsrelaties daarbinnen;
- b) over de inhuur van flexkrachten door de drie gemeenten en de BEL Combinatie.

Deze gegevens zijn verkregen door middel van:

- Een analyse op lv3²-data: in lv3 worden aparte economische categorieën onderscheiden voor 'salarissen en sociale lasten eigen personeel' en 'personeel van derden'. Informatie in deze categorieën vormde een belangrijk vertrekpunt voor de dataverzameling. Het geeft namelijk inzicht in de relatieve omvang van externe inhuur van personeel (ten opzichte van eigen personeel). Op basis van lv3-data voor de jaarrekening 2015 is voor de drie gemeenten en de combinatie de verhouding bepaald tussen bestedingen aan eigen personeel en aan externe inhuur van personeel. lv3-data vertellen echter niet het hele verhaal en daarom is de analyse aangevuld met een:
- Grootboekenonderzoek: om de lv3-informatie zo veel mogelijk aan te vullen is een (groot)boekenonderzoek uitgevoerd. Om de omvang van de externe inhuur in 2015 preciezer te bepalen in de BEL-gemeenten is gebruikgemaakt van grootboekoverzichten uit de administraties van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren en van de BEL Combinatie, aansluitend bij de realisatie van het jaar 2015. In deze grootboekoverzichten worden alle lasten en baten verantwoord, gerubriceerd naar taak, afdeling en/of type last/baat.
- Aanvullende beantwoording van vragen: de controllers van de BEL hebben de grootboeken verstrekt. Na een eerste analyse hebben zij een aantal vragen van de onderzoekers beantwoord om de cijfers volledig te kunnen duiden.
- Een analyse van (sociale) jaarverslagen: omdat in jaarverslagen en jaarrekeningen ook regelmatig gerapporteerd wordt over externe inhuur, zijn ook deze geïnventariseerd.

Fase 2 > Diepte-onderzoek

Naast een kwantitatief onderzoek is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Er zijn met verschillende medewerkers van de gemeenten en de combinatie

² Informatie voor Derden: financiële informatie die gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen moeten verstrekken aan het CBS.

semigestructureerde³ interviews gehouden. Deze interviews toetsten in de eerste plaats de met de vorige stap verzamelde gegevens over externe inhuur en tijdelijke arbeidscontracten. Belangrijker was echter dat de interviews ingezet zijn om aanvullende informatie te verzamelen om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Het is voor de interpretatie/duiding van zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie over de inzet van flexibele arbeidsrelaties van belang ook de context te kennen waarin die inzet tot stand komt.

Er zijn interviews en (kleine) groepsgesprekken afgenomen met:

- De directeuren van de BEL Combinatie (tevens gemeentesecretarissen van de drie gemeenten) over de inrichting en de koers van de ambtelijke organisaties.
- HRM om een overall beeld te verkrijgen hoe er wordt omgegaan met tijdelijke inzet van arbeid.
- De centrale inkoopafdeling/planning en control om vast te stellen wat zij zien van en bijhouden over de inkoop van arbeid op basis van ander-soortige flexibele arbeidsrelaties door de verschillende organisatie-onderdelen, zowel binnen als buiten een raamcontract.
- Teamcoördinatoren als budgethouders van organisatieonderdelen waar wordt ingehuurd.
- De raadsgriffiers voor informatie over de kader-stellende en controlerende rol van de gemeenteraad en de informatievoorziening van het college van B en W aan de gemeenteraad.
- De voorzitter van de ondernemingsraad om, als behartiger van de belangen van het personeel, het werknemersperspectief in te brengen op hoe wordt omgegaan met flexibele arbeidsrelaties.

Zie bijlage 2 voor de namen van de geïnterviewde personen. Een deel van deze respondenten is zelf extern ingehuurd.

Het interview met de OR-voorzitter en de adviseur HRM heeft telefonisch plaatsgevonden, de andere interviews zijn face to face afgenomen op locatie van het BEL-kantoor te Eemnes.

In deze rapportage zijn respondenten niet herleidbaar weergegeven, omdat dit met hen vooraf was afgesproken. Daarom wordt op verschillende plaatsen over 'men' gesproken.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van begin oktober 2016 tot en met eind november 2016.

Fase 3 > Analyse

Om de verzamelde data te analyseren en de onderzoeksvragen te beantwoorden, is gebruikgemaakt van een normenkader. Op vijf onderdelen –

³: Gebruik van itemlijsten ipv vragenlijsten en antwoordcategorieën staan niet vast.

gerelateerd aan de onderzoeksvragen – zijn normen opgesteld (zie bijlage 1 voor het normenkader met daarin de normen per onderdeel):

- a) welk inhuurbeleid wordt gevoerd;
- b) wat de samenstelling en de omvang is van de flexibele schil;
- c) betekenis flexibele schil voor continuïteit en kwaliteit van werkprocessen;
- d) bijstuurmogelijkheden gemeenten;
- e) daadwerkelijke bijsturing.

In deze rapportage worden de normen getoetst aan de hand van de bevindingen uit het veldonderzoek. Daarmee worden de vijf onderzoeksvragen beantwoord om uiteindelijk de centrale vragen te kunnen beantwoorden. Hoofdstuk 2 gaat in op de samenstelling en de omvang van de flexibele schil (punt b). Hoofdstuk 3 beschrijft het gevoerde inhuurbeleid (a). In hoofdstuk 4 wordt beschreven of en wat de gevolgen zijn van het inhuurbeleid voor de continuïteit en de kwaliteit van de werkprocessen (c). Hoofdstuk 5 gaat in op de bijstuur-mogelijkheden van de gemeenten (d) en in hoeverre er daadwerkelijk wordt bijgestuurd (e). Tot slot worden de normen uit het normenkader getoetst en de onderzoeksvragen van de Rekenkamer beantwoord in hoofdstuk 6.

Om de bevindingen goed te kunnen duiden, is het verstandig om eerst flexibele arbeid te definiëren. Daar gaat de volgende paragraaf op in.

1.3 Flexibele arbeid nader toegelicht

Om de aard, de omvang en de betekenis van externe inhuur voor de gemeentelijke organisatie te begrijpen, moet externe inhuur in de bredere context van flexibilisering van personeel worden gezien. Schema 1 (zie volgende pagina) geeft daarvoor de flexibele schil van een arbeidsorganisatie weer. Dit schema is gebaseerd op een in de wetenschappelijke literatuur gangbare onderverdeling in numerieke versus functionele flexibilisering, waarbij binnen de categorie numeriek nog onderscheid gemaakt wordt tussen temporeel en contractueel.

Functionele versus numerieke flexibiliteit, en temporele flexibiliteit

Functionele flexibiliteit betreft de mate van inzetbaarheid op verschillende taken en functies. Voorbeelden zijn taakrotatie, duobanen en het vervangen van functies door opgave-gestuurd werken.

Onder numerieke flexibilisering wordt het kunnen aanpassen van het arbeidsvolume verstaan. Temporele flexibiliteit is een vorm van numerieke flexibilisering. Er wordt onder verstaan dat personeel zodanig kan worden ingezet dat werktijden samenvallen met pieken en dalen in de productie- of dienstverleningsbehoefte. Voorbeelden van temporele flexibilisering zijn de omzetting van 9-tot-5-banen naar ploegendiensten, het meer spreiden van arbeidsuren over de dag en overwerkregelingen.

Schema 1 Schematische indeling flexibele inzet van arbeid*

Interne flexibele inzet van arbeid	Functioneel			Taakroulatie, functieroulatie, van functies naar taken, etc.
	Contractueel	Numeriek	Temporeel	Ploegendiensten, overwerk, variabele werktijden, etc.
			Deeltijd-, oproep-, nul-uren-contracten, contracten voor bepaalde duur, projectaanstellingen, traineeships, stages, werkervaringsplaatsen	
Inhuur			Uitzendkrachten	
			Payroll-medewerkers	
			Gedetacheerden	
			Zzp'ers	
Samenwerking		Horizontaal	Binnen sectoren, bestuurslagen etc. Bijv. gemeenschappelijke regelingen	
		Verticaal	Binnen netwerken van afnemers en toeleveranciers, etc.	
		Overig	Regionaal, publiek-private samenwerking (PPS), etc.	
Uitbesteding		Functioneel	Taken en diensten integraal aanbesteden	
	Juridisch	Verzelfstandiging/privatisering van publieke diensten		

* De grijze cellen vallen buiten het kader van dit onderzoek.

De voorgaande vormen van flexibilisering vallen buiten dit onderzoek. Het onderzoek beperkt zich, gezien de vraagstelling, tot contractuele flexibilisering (de lichtgele cellen in het schema). Onder contractuele flexibilisering vallen uiteenlopende vormen van externe inhuur van arbeid of samenwerking⁴ op het personele vlak. Dat zijn zowel interne als externe vormen van flexibele arbeid. Zo zijn aanstellingen voor bepaalde duur weliswaar een vorm van flexibele arbeid, maar is het uiteraard geen vorm van externe inhuur. Ook samenwerking en uitbesteding zijn vormen van externe flexibele inzet van personeel, maar geen externe inhuur.

Interne vormen van flexibilisering, externe inhuur en andere externe flexibilisering (samenwerking en uitbesteding) zijn als het ware communicerende vaten. Bijvoorbeeld: als een gemeente besluit een deel van haar diensten te outsourcen en voor het overige aan veel gemeenschappelijke regelingen deel te nemen en op de kerntaken intern optimaal te flexibiliseren, is de kans groot dat de omvang van de externe inhuur klein is. De personeelsvoorziening op de onderdelen waarop ingehuurd zou kunnen worden, is immers al langs andere wegen geregeld.

⁴ Uit een onderzoek van Regioplan binnen de publieke sector blijkt dat vormen van samenwerking op personeel vlak binnen de publieke sector veel worden toegepast.

Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de flexibele inzet is het dus nodig breder dan naar externe inhuur alleen te kijken. Daarom zijn deze andere vormen van flexibilisering ook in het onderzoek betrokken. Externe inhuur kan verschillend worden gedefinieerd. Er is een dunne scheidslijn tussen inhuur van personeel, diensten, advies en expertise en het varieert tussen organisaties onder welke categorieën inhuur in de boekhouding wordt geboekt. Voor dit onderzoek hanteren wij daarom de volgende definitie van inhuur: wanneer extra mankracht zonder aanstelling aan de eigen personeelssterkte wordt toegevoegd ten behoeve van de uitvoering of ondersteuning van eigen taken. Dit kan dus onder verschillende categorieën in de boekhouding vallen.

BEL Combinatie in relatie tot de BEL-gemeenten in de rapportage

Gezien de relatieve omvang van de BEL Combinatie, zowel qua ambtelijke organisatie als qua omvang van inhuur, gaat het merendeel van de rapportagetekst over de BEL Combinatie. Te meer omdat in de interviews wordt aangegeven dat de gemeenten wat betreft het beleid voor de bedrijfsvoering (incl. inhuur) aansluiten bij de BEL Combinatie, tenzij het over aangelegenheden gaat die specifiek voor een afzonderlijke gemeente gelden. Wanneer het in de rapportage wel specifiek over een gemeente (of de gemeenten) gaat, wordt dat in de tekst vermeld.

2 OMVANG EXTERNE INHUUR

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de omvang en de samenstelling van externe inhuur binnen de BEL Combinatie en de BEL-gemeenten. Daarmee wordt onderzoeksvraag 2 (*Wat is de samenstelling en de omvang van de flexibele schil van het ambtenarenapparaat van de BEL Combinatie en -gemeenten?*) beantwoord en onderdeel b van het normenkader getoetst.

Om de omvang van externe inhuur binnen de BEL Combinatie en -gemeenten voor 2015⁵ te bepalen, zijn verschillende bronnen gebruikt. Er is een analyse met lv3-gegevens gedaan, een grootboekanalyse en er is gekeken naar de jaarrekeningen van de vier organisaties van 2015. De lv3-data en de gegevens uit de jaarrekeningen geven op grote lijn inzicht in de omvang, het grootboekonderzoek biedt verdieping in deze cijfers. Op deze manier is er een gedegen beeld te schetsen van de daadwerkelijke omvang van externe inhuur binnen de BEL-organisaties.

Eerst wordt er inzicht geboden in de totale kosten aan inhuur in 2015 volgens verschillende bronnen. Paragraaf 2.3 gaat in op de samenstelling van externe inhuur.

2.2 Uitkomsten op totaalniveau

In lv3 geven de BEL-gemeenten een bedrag van circa 660.000 euro op voor externe inhuur (tabel 2.1), waarbij verschil in mate van inhuur te zien is tussen de gemeenten.

Tabel 2.1 Omvang externe inhuur in euro's (2015)

Gemeente	Omvang (€)
Blaricum	53.000
Eemnes	226.000
Laren	384.000
Totaal	663.000

Bron: lv3-data (geraadpleegd oktober 2016)

Technische toelichting bij de lv3-data over externe inhuur

In lv3 worden aparte economische categorieën onderscheiden voor 'salarissen en sociale lasten eigen personeel' en 'personeel van derden'. Informatie in deze categorieën geeft inzicht in de relatieve omvang van externe inhuur van personeel (ten opzichte van eigen personeel).

⁵ Voor de eerste helft van 2016 zijn nog geen betrouwbare gegevens beschikbaar.

Vanwege de constructie met de BEL Combinatie is het echter niet mogelijk om de kostenpost 'personeel van derden' af te zetten tegen de salarislasten van de gemeenten. De salarislasten van de BEL Combinatie zijn binnen lv3 niet onderverdeeld per gemeente, zoals in werkelijkheid wel gebeurt. Daardoor worden onder de categorie 'salarissen en sociale lasten' in lv3 alleen de vergoedingen (wedde) van bestuurders geboekt. Daarnaast komt de inhuur die plaatsvindt bij de BEL Combinatie, wat wordt doorbelast op basis van het aantal bestede uren per gemeente, niet terug in de cijfers van lv3.

Dit verschil in mate van externe inhuur blijkt ook uit de jaarrekeningen van 2015 (tabel 2.2). De manier waarop over externe inhuur in de jaarrekeningen gerapporteerd wordt, verschilt echter tussen de organisaties. Zo rapporteert de gemeente Eemnes het minst over externe inhuur en komt de omvang van inhuur niet overeen met wat in lv3 weergegeven is. Bij de andere twee gemeenten komt die omvang wel overeen. In de jaarrekening van de BEL Combinatie is daarnaast wel de omvang van inhuur weergegeven, waar dat in lv3 niet mogelijk is.

Tabel 2.2 Realisatie inhuur t.o.v. begroot budget (2015), o.b.v. jaarrekening

	Budget	Realisatie	Saldo
Blaricum			
3x projectmatige inhuur	34.500	29.337	-/- 5.163
Eemnes			
inhuur controller	onbekend	46.700	-
Laren			
inhuur personeel voor verschillende kostenposten	49.667*	48.583	-/- 1.084
BEL Combinatie			
inhuur van derden	948.000	2.053.713	1.105.713

* Het budget voor twee kostenposten is tussentijds omhoog bijgesteld.

In de jaarrekeningen is het verschil tussen het begrote budget voor inhuur en de daadwerkelijk gerealiseerde kosten weergegeven (behalve voor Eemnes). Met name bij de BEL Combinatie is de realisatie hoger dan dat er van tevoren aan budget beschikbaar is gesteld. In de jaarrekening wordt een verhoging van 66.000 euro verklaard doordat de inhuurlasten voor de doorontwikkeling van de BEL Combinatie uiteindelijk ten laste kwamen van de BEL Combinatie in plaats van ten laste van de gemeenten. Dit bedrag wordt daarom gezien als 'incidentele lasten', wat niet in het begrote budget wordt meegenomen. Daarnaast wordt in de jaarrekening uitgelegd dat de toegestane/begrote formatieruimte niet daadwerkelijk bezet is en dat deze financiële ruimte is ingezet voor externe inhuur⁶.

Het inhuurbedrag volgens lv3 en de jaarrekening komt voor Laren overeen met het bedrag dat rechtstreeks in de boekhouding van de gemeente wordt

⁶ Het gaat om het positieve resultaat op de salarissen van circa 860.000 euro uit zogenaamde vacaturegelden en andere personele resultaten.

verantwoord (tabel 2.3). Voor de andere twee gemeenten en voor de BEL Combinatie is een afwijkend (lees: hoger) bedrag gevonden in de eigen boekhouding.

Dit heeft te maken met het feit dat binnen die drie organisaties ook kosten zijn geboekt onder de categorie 'externe advisering' (en dus niet onder 'inhuur') die volgens de definitie van dit onderzoek wel onder externe inhuur vallen (wanneer extra mankracht zonder aanstelling aan de eigen personeelssterkte wordt toegevoegd ten behoeve van de uitvoering of ondersteuning van eigen taken). De als externe advisering geboekte inhuur geeft, samen met de andere inhuur uit de grootboeken, in totaal een omvang van 21% ten opzichte van de salarislasten van de vier organisaties samen. Uit navraag bij de controllers blijkt dat het binnen deze categorie veelal om inhuur van expertise gaat, wat binnen deze definitie van inhuur past. Doordat deze inhuurkosten in de grootboekanalyse wel zijn meegenomen, zit er variatie in de omvang van inhuur tussen de drie geraadpleegde bronnen.

Tabel 2.3 Omvang externe inhuur in euro's (x 1000) en verhoudingsgetal ten opzichte van de salarislasten (2015)

Organisatie-eenheid	Omvang (€ x 1000)	Verhouding
Blaricum	85	0,10
Eemnes	493	0,38
Laren	49	0,05
BEL Combinatie	2.078	0,22
Totaal	2.705	0,21

Bron: grootboeken Blaricum, Eemnes, Laren en de BEL Combinatie, aangeleverd en toegelicht door controllers van de BEL Combinatie, oktober/november 2016.

De salarislasten inclusief inhuur komen voor de vier organisaties gezamenlijk in 2015 neer op (afgerond) 15.885.000 euro. Het aandeel van de lasten voor inhuur à 2.705.000 euro is dus ongeveer 17 procent van de totale uitgaven aan personeel.

Het grootste deel van de externe inhuur vindt plaats bij de BEL Combinatie. Dat is niet verrassend, aangezien bijna de voltallige ambtelijke organisaties van de drie gemeenten binnen deze gemeenschappelijke regeling zijn geplaatst.⁷

Tussen de drie gemeenten is in alle drie de bronnen variatie van mate van inhuur te zien. De inhuur is in Eemnes mede hoger vanwege de inhuur voor het eerstelijns loket Jeugd (Jeugd en Gezinsteam), ca. 180.000 euro. Dit betreft een payrollconstructie. In Blaricum en Laren is het domein Jeugd uitbesteed aan een samenwerkingsverband met Huizen en daarmee op een andere kostencategorie verantwoord. Hiernaast vindt in Eemnes inhuur van expertise plaats voor het klimaatbeleid (ca. 90.000 euro), voor verkeersmaatregelen (ca. 75.000 euro) en voor het gemeentelijk rioleringsplan (ca. 60.000 euro).

⁷ Uitgedrukt in geld gaat het om 75 procent van het personeel.

Technische toelichting bij de grootboekinformatie over externe inhuur

BEL Combinatie

Het grootste deel van het personeel dat taken uitvoert voor de drie gemeenten is in dienst bij de BEL Combinatie. Ook het leeuwendeel van de inhuur vindt plaats vanuit deze organisatie-eenheid. Er vinden vervolgens toerekeningen plaats op kostenplaatsniveau naar de drie gemeenten, waarbij het niet alleen gaat om de personeelslasten, maar ook om ondersteunende kosten (zoals voor automatisering, huisvesting, facilitair).

Blaricum, Eemnes en Laren

In de administraties van Blaricum, Eemnes en Laren vinden op lv3-/kostenplaatsniveau toerekeningen plaats vanuit de BEL Combinatie ('uren BEL Combinatie'). Deze zijn op basis van de grootboeken niet één-op-één te relateren aan de afdelingen binnen de BEL Combinatie.

Hiernaast beschikken de drie gemeenten nog in beperkte mate over eigen personeel, met name bestuurders/griffier en bestuursstaf.

Inhuur

Bij het in beeld brengen van de lasten voor inhuur gaat het om projectmatige inhuur, (tijdelijke) vacaturevervanging, ziektevervanging en inhuur van expertise⁸ (adviesing die fysiek plaatsvindt binnen de gemeentelijke organisatie). Uitbestedingen en een aantal boekingen onder 'externe adviesing' zijn buiten beschouwing gebleven, omdat dit niet over de inhuur van personeel gaat, maar om geleverde diensten. Ook personeel met een tijdelijk contract valt buiten deze cijfers. Wel is er in beperkte mate sprake van samenwerking en worden medewerkers aan andere overheidsorganisaties gedetacheerd, dit is echter niet gesaldeerd in de omvang van externe inhuur.

Salarislasten

De lasten voor inhuur zijn uitgedrukt als percentage van de totale salarislasten, inclusief sociale lasten, overwerk, koop/verkoop van verlof/-overuren, vergoedingen voor arbeidsongeschiktheid, voormalig personeel, gratificaties en ziektekosten voor de werkgever.

In de volgende paragraaf gaan we in op de verdeling van de inhuurlasten van de BEL Combinatie, omdat daar de meeste inhuur plaatsvindt.

2.3 Externe inhuur per type en per afdeling

In de boekhouding van de BEL Combinatie en -gemeenten kan onderscheid worden gemaakt naar verschillende typen inhuur: projectmatige inhuur, vacaturevervanging, ziektevervanging en expertise (vanuit de categorie 'externe adviesing').⁹

⁸ Inhuur die onder de categorie 'externe adviesing' is geboekt.

⁹ Dit betreft de dekking van de externe inhuur.

Ook is het mogelijk om de inhuur vast te stellen per afdeling, aansluitend bij de organisatie-indeling in de BEL Combinatie. Het gaat hierbij om de volgende afdelingen:

- Publiekszaken (inclusief klantcontactcentrum) (PSZ);
- Vergunningen & handhaving (V&H);
- Ruimtelijke en Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO);
- Openbare ruimte (inclusief aanleg en beheer, buitendienst en werf) (OR);
- Stafdiensten (inclusief heffen en waarderen) (Staf);
- Bestuur en directie (BD).

In tabel 2.4 is de externe inhuur gespecificeerd naar type inhuur en naar afdeling van de vier BEL-organisaties gezamenlijk. Drie afdelingen komen hoger uit dan het gemiddelde verhoudingsgetal, drie afdelingen lager, waarvan twee duidelijk lager.

Tabel 2.4 Omvang externe inhuur naar type inhuur en afdeling, in absolute omvang (x 1000 euro) en als verhoudingsgetal van loonsom (2015)

Organisatie-eenheid	PSZ	V&H	RMO	OR	Staf	BD	Totaal (€)
Projectmatige inhuur (diensten)	0	26	303	0	46	13	388
Vacaturevervangning	117	153	236	0	1.110	171	1.787
Ziektevervangning	0	66	69	0	47	0	182
Expertise	3	93	0	197	51	4	347
Relatieve omvang	0,15	0,26	0,30	0,08	0,28	0,11	0,21

Bron: grootboeken Blaricum, Eemnes, Laren en de BEL Combinatie, aangeleverd en toegelicht door controllers van de BEL Combinatie, oktober/november 2016.

Het grootste deel van de uitgaven aan externe inhuur wordt ingezet vanuit de post vacaturevervangning (66,1%). Dit sluit aan bij de verklaring uit de jaarrekening van de BEL Combinatie dat het inhuurbudget wordt opgehoogd vanuit beschikbare formatieruimte. In de interviews is dit ook meerdere malen naar voren gekomen, hier wordt later nog op ingegaan.

De afdeling Ruimtelijke en Maatschappelijke Ontwikkeling huurt het meest in. Dit is de afdeling van waaruit grote projecten worden georganiseerd. Eerder onderzoek toont dat op projecten regelmatig wordt ingehuurd vanwege de tijdelijkheid van de werkzaamheden.¹⁰ Dit blijkt ook uit het feit dat het grootste deel van de inhuur projectmatig is.

Daarnaast wordt er voornamelijk ingehuurd op de stafafdelingen, met name vanuit vacaturevervangning. De inhuur is relatief het hoogst binnen de teams Planning & Control en HRM. Vanuit de interviews worden deze cijfers bevestigd, alleen wordt het team Financiën ook nog genoemd als team met relatief veel inhuur.¹¹

Op de afdelingen waarin sprake is van meer uitvoerende werkzaamheden (PSZ en OR) is de externe inhuur relatief lager dan gemiddeld. Dit geldt ook

¹⁰ Zie bijvoorbeeld de twee eerder uitgevoerde onderzoeken van Regioplan voor het LOGA en voor het SPA naar de aard, omvang en noodzaak van flexibele arbeid bij gemeenten en bij provincies.

¹¹ In tabel 2.4 opgenomen onder Staf.

voor bestuur en directie waarbij de meeste lasten bij de drie gemeenten zijn belegd.

HRM-overzicht inhuur

De omvang van inhuur is niet alleen op basis van kosten onderzocht; er is ook gekeken naar het aantal ingehuurde mensen ten tijde van het onderzoek. De afdeling HRM, in samenwerking met Planning & Control, houdt voor de BEL Combinatie een overzicht bij met informatie over externe inhuur, de 'inhuurlijst'. Deze lijst biedt inzicht in wie wordt ingehuurd, het type contractvorm, via welk bureau, de duur ervan, hoeveel fte, tegen welk tarief (inclusief een prognose van de kosten), binnen welk team en voor welke functie.

De inhuurlijst wordt maandelijks behandeld in het directieoverleg, tezamen met eventuele nieuwe inhuuraanvragen. Daarnaast wordt het financiële gedeelte verwerkt in iedere kwartaalrapportage aan het algemeen bestuur.

Projectmatige inhuur van werken valt buiten het zicht van HRM en wordt daarom niet in het overzicht bijgehouden. Dat geldt ook gemeente-eigen projecten, zoals Zuidpolder, Blaricummeent, klimaatbeleid Eemnes.

Voor dit onderzoek heeft HRM op basis van hun inhuurlijst een overzicht gemaakt van het aantal mensen dat per team is ingehuurd (dus geen fte¹²) naar type inhuurcontract, ten opzichte van het aantal mensen met een vaste aanstelling.

Dit overzicht betreft een standcijfer van november 2016.¹³ In interviews is daarom gevraagd in hoeverre de cijfers waar wij over beschikken variëren over de tijd. Men geeft aan dat dit niet sterk zal verschillen; de mate van inhuur is overwegend gelijk. Ook geeft men aan dat inhuur overwegend langer aan de organisatie verbonden wordt om continuïteit in de organisatie te houden (hier wordt later nog op ingegaan), waardoor er ook weinig variatie in het aantal ingehuurde mensen zal zijn.

Bij de BEL Combinatie zijn in november 2016 164 mensen vast in dienst en hebben 11 mensen een bepaalde tijd aanstelling. Volgens de inhuurlijst worden er 40 mensen ingehuurd.¹⁴ Van deze veertig ingehuurde krachten zijn er negentien met een detacheringsovereenkomst, negen zzp'ers, negen via payroll en twee via een uitzendbureau.

Binnen een paar teams is er sprake van relatief veel externe inhuur, zoals tabel 2.5 laat zien.

¹² Een overzicht van het aantal ingehuurde fte per team kon niet tijdig geleverd worden.

¹³ In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat dit geen peilmoment is maar cumulatieve cijfers betreffen. Dit is voor ons niet te verifiëren. Hierdoor kunnen de bevindingen mogelijk afwijken.

¹⁴ Daarnaast worden in Laren ten tijde van het onderzoek drie personen ingehuurd en dat betreft wel allemaal inhuur van personeel/diensten (en geen projectmatige inhuur).

Tabel 2.5 Verhouding vast, bepaalde tijd, inhuur binnen vijf teams (nov. 2016)

Team	Vast	Bepaalde tijd	Externe inhuur
Planning & Control	6	1	6
HRM	6	0	4
Communicatie	3	2	2
Maatschappelijke ontwikkeling	8	3	5
Ruimtelijke ontwikkeling	11	0	5

Bron: overzicht van inhuur en van eigen personeel per team, ontvangen van HRM (half november 2016)

Binnen de teams Maatschappelijke en Ruimtelijke ontwikkeling worden veel grote projecten uitgevoerd. Zoals eerder aangegeven, wordt op projecten regelmatig ingehuurd vanwege de tijdelijkheid van het werk. Daarmee verschillen ze van de andere drie teams.

Inzet op beleid versus uitvoering

In interviews is ook gevraagd in hoeverre inhuur plaatsvindt op beleidsmatige en beleidsondersteunende werkzaamheden, uitvoeringswerkzaamheden en werkzaamheden ten behoeve van de bedrijfsvoering.¹⁵ Volgens respondenten wordt binnen de BEL Combinatie op al deze werkzaamheden ingehuurd, echter het minst op uitvoering. Inhuur vindt, zoals uit de grootboeken ook blijkt, voornamelijk plaats voor de bedrijfsvoering (op de stafafdelingen) en voor beleidsmatig/-ondersteunend werk. Uit de interviews blijkt dat met name op die afdelingen de reden voor inhuur te maken heeft met een behoefte aan inhoudelijke kwaliteit die intern (nog) ontbreekt en waar moeilijk op te werven is. Een andere reden is dat er een transitie doorgevoerd wordt (bijvoorbeeld bij ICT). In de uitvoering wordt er voornamelijk ingehuurd vanwege ziektevervangings.

¹⁵ Vanuit de Monitor Gemeenten 2012 zijn de eerste drie type werkzaamheden overgenomen die structureel plaatsvinden bij gemeenten. Daarnaast toonde een eerder onderzoek van Regioplan dat uitvoeringswerkzaamheden ook onderdeel van de gemeentelijke taken zijn.

Samenwerking en detachering tussen overheden

In de grootboeken van de drie gemeenten en de BEL Combinatie is een beperkte omvang van detachering van eigen personeel aangetroffen (circa 1% van de totale salaris-/sociale lasten). Het gaat met name om de detachering van personeel aan andere gemeenten (met name niet-BEL-gemeenten) en gemeenschappelijke regelingen, voornamelijk voor stafdiensten.

Andersom komt het ook wel eens voor dat er personeel vanuit andere overheidsorganisaties binnen de BEL Combinatie worden ingezet. Ten tijde van de interviews was dit echter niet het geval.

Gemeenschappelijke regelingen

Naast de BEL Combinatie participeren de gemeenten in twee vrijwillige gemeenschappelijke regelingen. Het gaat om een samenwerkingsverband met de gemeente Huizen (met name voor de sociale dienst en Wmo) en Gooi en Vechtstreek (voor de afvaldienst, gemeentelijke gezondheidsdienst, inkoop, milieuzaken en economische zaken). Daarnaast wordt nu, blijkt uit de interviews, onderzocht of bepaalde staftaken ook in samenwerking met een andere gemeente of door een andere gemeente uitgevoerd kunnen worden. Nu lijkt de deelname aan gemeenschappelijke regelingen nog niet veel invloed te hebben op de mate van inhuur. Wanneer er echter staftaken uitbesteed gaan worden, zal dit wel gevolgen hebben voor de mate van inhuur, aangezien daar momenteel een groot deel van de inhuur plaatsvindt.

3 INHUURBELEID

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op welke wijze in de bedrijfsvoering van de BEL Combinatie en -gemeenten met inhuur wordt omgegaan: het inhuurbeleid. Hiermee kunnen in hoofdstuk 6 de normen die bepalen welk inhuurbeleid gevoerd wordt (onderdeel a) getoetst worden en kan onderzoeksvraag 1 beantwoord worden: *welk beleid voeren de BEL Combinatie en -gemeenten op het vlak van de inhuur van externe krachten?*

Om het inhuurbeleid van de BEL Combinatie te begrijpen, wordt eerst de context geschetst. Vervolgens wordt beschreven welk inhuurbeleid daadwerkelijk gevoerd wordt (paragraaf 3.3) en wat de visie op het inhuurbeleid binnen de organisatie is (paragraaf 3.4).

3.2 Context van inhuur bij de BEL Combinatie

Met de verschillende geledingen van de organisatie zijn interviews gehouden die helpen om de situatie van de BEL in beeld te brengen.

Twee dingen vallen op wanneer er naar de inhuursituatie bij de BEL Combinatie gekeken wordt:

- sleutelposities (leidinggevende posities, projectleiders, functies bij Planning & Control) worden relatief vaak bekleed door externe krachten;
- er wordt veel ingehuurd vanuit vacatureruimte/formatieruimte (zie tabel 2.4).

In de interviews zijn enkele omstandigheden genoemd die volgens medewerkers verklaren dat men ervoor kiest vaste formatie tijdelijk in te huren.

- In 2015 is de BEL Combinatie door organisatieadviesbureau Seinstra van de Laar onder de loep genomen. Zij hebben geconstateerd dat voor het boeken van een benodigde vooruitgang een doorontwikkeling nodig is. Het plan van aanpak voor deze doorontwikkeling is op 15 december 2015 door het algemeen bestuur vastgesteld. De aanpassing wordt nu gefaseerd doorgevoerd. Doordat momenteel de doorontwikkeling gaande is, zijn de uiteindelijke werkzaamheden van sommige functies nog niet bekend. Hierdoor weet men nog niet goed naar welk profiel men op zoek is en wordt er tijdelijk ingehuurd.
- Er loopt een aantal vraagstukken of er samenwerking met andere gemeenten gezocht moet worden, omdat de eigen omvang voor de uitvoering van bepaalde taken te klein lijkt te zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de belastingheffing en -invordering. Daarnaast wordt momenteel ook voor verschillende staftaken gekeken of deze elders belegd kunnen

worden, of in samenwerking met een grotere gemeente uitgevoerd kunnen worden. Doordat hier nog geen duidelijkheid over is, wordt de volledige formatieruimte vast niet bezet.

- Er zijn veel grote opgaven die op gemeenten zijn afgekomen of afkomen (bijv. de omgevingswet of de decentralisaties in het Sociaal Domein). Daarnaast wordt gesteld dat het werk binnen de BEL Combinatie complexer is dan wanneer er slechts één gemeente opdrachtgever is. Dit vraagt volgens HRM en de directie om personeel met bepaalde vaardigheden; *“mensen die in staat zijn complexe vraagstukken conceptueel door te denken en te vertalen naar de praktijk”*. Dit geldt met name voor de meer managementachtige functies.
Er wordt echter aangegeven dat het name voor kleine organisaties zoals de BEL lastig is om mensen met die vaardigheden aan zich te binden; de formatieruimte biedt daar de middelen niet voor. Door dan tijdelijk in te huren, is het wel mogelijk om ‘meters te maken’ en de organisatie op niveau te brengen en/of te houden, is de gedachte.

Tekort aan kwaliteit en capaciteit in de organisatie

Zoals hierboven aangegeven, vinden HRM en de directie dat de werkzaamheden van de BEL-organisatie bepaalde kwaliteiten van het personeel vereisen, zeker nu er een doorontwikkeling gaande is. Deze benodigde vaardigheden zijn volgens hen niet altijd in voldoende mate aanwezig in de organisatie. Op de vraag of intern personeel niet op te leiden is tot het gewenste niveau, zijn de antwoorden wisselend. HRM en directie denken dat dit inderdaad niet altijd het geval is, maar soms ook wel, terwijl OR en teamcoördinatoren denken dat dit wel vaker het geval is dan HRM en directie nu denken.

HRM en directie zeggen in eerste instantie altijd intern te kijken of er mensen zijn die ingezet kunnen worden. Een enkele keer komt het voor dat er daarvoor intern iemand van functie verandert of op nieuwe werkzaamheden wordt ingezet. Volgens een aantal andere respondenten zou dit meer mogen en kunnen gebeuren, het bieden van meer kansen aan het interne personeel (onder andere middels opleidingen). Dit gebeurt volgens hen soms te weinig. Aan de andere kant zeggen HRM en de directie dat bij meerdere interne vacatures de reacties vanuit het personeel zeer gering waren.

Naast de soms ontbrekende kwaliteit geeft men aan dat er niet altijd voldoende capaciteit is binnen de eigen organisatie om taken uit te kunnen voeren. Hierdoor hebben mensen intern geen tijd om ingezet te worden op projecten bijvoorbeeld, waardoor daarvoor wordt ingehuurd. Dat vacatures klaarblijkelijk vaak niet vervuld kunnen worden en dat er intern geen ruimte is heeft ook gevolgen voor de ruimte die er is om mensen intern op te leiden.

Sleutelposities en vacatureruimte

De veranderende context van gemeenten – met allerlei nieuwe opgaven – en het BEL-model en de doorontwikkeling ervan, leiden tot het doorvoeren van een transitie in organisatieonderdelen. Wanneer hier sprake van is, wordt er

soms bewust voor gekozen om dit veranderingsproces (sneller) door te voeren met de expertise van een externe. Daarbij is twee keer aangegeven te kijken wat het meest rendabel is, lettend op waar het de organisatie uiteindelijk brengt. Het gaat bij deze functies dan vaak om centrale posities binnen de organisatie. Dit verklaart deels de inhuur op sleutelposities, waarvan een deel gebeurt vanuit de vacatureruimte.¹⁶

Er is echter niet altijd en niet binnen elk team sprake van een transitie en ook dan wordt er op sleutelposities ingehuurd. Hier zegt men tegen een probleem op de arbeidsmarkt aan te lopen; ze krijgen lastig vacatures vervuld. Dit komt volgens directie en HRM doordat zich aan de ene kant kandidaten aanbieden die niet over de gewenste kwaliteiten beschikken. Aan de andere kant zijn de kandidaten die daar wel over beschikken te duur voor de schaalgrootte van de BEL Combinatie.

Er zijn voor meerdere vacatures – ook voor minder centrale functies overigens – verschillende pogingen ondernomen om functies vast te vervullen; vacatures zijn over een langere periode en meerdere keren uitgezet, soms ook via een werving- en selectiebureau, maar het leidt niet tot de gewenste kandidaten; inhuur wel.¹⁷ Volgens de directie komt het dan aan op 'strategisch organiseren'; een strategische overweging vanuit een financieel kader.

Voordeel inhuur bij transitie

Volgens een aantal respondenten is een voordeel van een externe dat diegene verder van de organisatie af staat. Hierdoor kan diegene bij een transitie makkelijker keuzes maken die gevoelig kunnen liggen binnen de vaste personeelsorganisatie. Een vaste medewerker heeft sneller last van 'dit zijn mijn collega's, dus ik mag niet te veel schoppen', terwijl een externe iets van de bedrijfsvoering om kan gooien of op kan bouwen, waarna er gemakkelijk afscheid genomen kan worden.

Dat iemand 'de boel even om kan gooien en daarna weer vertrekt' wordt in de lagere geledingen echter ook wel eens als onrustig voor de organisatie ervaren.

3.3 Beleidslijn Inhuur

Eind 2014 is de Beleidslijn Inhuur opgesteld door de toenmalig controller voor het beleid dat er binnen de BEL Combinatie gevoerd wordt omtrent externe inhuur. De controller vond dat de toenemende controle op inhuur concreet en uniform gemaakt moest worden, door het op te stellen als een formele

¹⁶ Het is niet bekend of daarbij de vacature wel open blijft staan en of men blijft proberen deze te vervullen.

¹⁷ Theoretisch zijn hier twee verklaringen voor te geven: a) zich laten inhuren levert opdrachtnemer meer op en/of kost opdrachtgever minder dan het aantrekken van vast personeel en b) op een specifieke deelmarkt is de arbeidsvraag veel groter dan het aanbod waardoor het aanbod kan afdwingen om ingehuurd te worden, omdat dat financieel voordeliger is.

beleidslijn. Hier lag verder geen probleemanalyse naar de effecten van inhuur voor de organisatie aan ten grondslag, blijkt uit de interviews.

Met deze beleidslijn is door het (toen nog) MT op 8 december 2014 ingestemd. In de jaren ervoor ging men in toenemende mate controle en sturing op inhuur toepassen, omdat men zich realiseerde dat inhuur een substantieel deel van de organisatiekosten uitmaakt. De controller vond dat de toenemende controle op inhuur concreet en uniform gemaakt moest worden, door het op te stellen als een formele beleidslijn. Hier lag verder geen probleemanalyse naar de effecten van inhuur voor de organisatie aan ten grondslag, blijkt uit de interviews.

Het document zou destijds verspreid zijn onder de sturende laag binnen de organisatie.

De belangrijkste elementen uit de Beleidslijn (versie 25 november 2014)

Uitgangspunt is dat de taken uitvoerbaar zijn met de structureel beschikbare capaciteit.

- Er zijn vijf categorieën inhuur van derden onderscheiden die onder 'diensten' vallen waarvoor ingehuurd kan worden:
 - 1) specialistische deskundigheid: hierbij gaat het om specialistische kennis die in te geringe mate nodig is om in de vaste organisatie te hebben;
 - 2) onderzoek/advies: wanneer er behoefte is aan (extern) beleids- of organisatieadvies, onderzoek naar personeels- en organisatievraagstukken en doelmatigheidsonderzoek door een accountant;
 - 3) interim-management: wanneer er een tijdelijke leidinggevende nodig is (betaald uit vacaturegelden omdat het geen structurele bezetting van een functie betreft);
 - 4) projectmanagement: voor aansturing of coördinatie van afgebakende projecten waarvoor formatie of kennis niet in huis is (geraamd in projectbudgetten, valt buiten het inhuurbudget);
 - 5) inhuur vanwege capaciteitsproblemen; als gevolg van detachering, frictie, ziekte/zwangerschap, piekdrukke, ambtelijke/bestuurlijk crisis (wanneer de dienstverlening in het geding komt, is er inhuurbudget beschikbaar, wanneer het op formatie is wordt het gefinancierd vanuit vacaturegelden).
- Om in te huren moet men enkele processtappen doorlopen (met bij iedere stap de verplichting tot documentatie):
 - a) Besluit tot externe inhuur: de benodigde inhuur moet altijd gemotiveerd worden door de coördinator. HRM en Planning & Control geven een advies op de aanvraag. Bij een aanvraag boven de 50.000 euro levert Inkoop advies vanwege de aanbestedingswetgeving. Op basis van het advies wordt er een formeel besluit genomen door het MT, of anders de directeur.
 - b) Werving en selectie: profiel maken op basis van de vraag, onduidelijk door wie. Er worden afspraken gemaakt over de rol van HRM en de ondernemingsraad bij de werving en selectie. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de BEL wordt altijd gevolgd:
 - aanvragen worden in eerste instantie uitgezet via de raamovereenkomsten met drie uitzendbureaus tot schaal 8 (sinds 2016 tot en met schaal 9);
 - een aanvraag voor payroll gaat altijd via Driessen;
 - bij inhuur via een (detacherings-)bureau: afspraken met het bureau maken over de rol van de BEL Combinatie in (bij)sturing interim-manager en over het systeem van 'schaduwmanagement', coaching en deskundigheidsbevordering.

- c) Contract- en opdrachtformulering: in het contract/de opdracht moeten bepaalde afspraken opgenomen worden:
 - concrete, meetbare resultaatafspraken;
 - concrete afspraken over wijze van kennisoverdracht naar vaste medewerkers;
 - voor welke groepen/welke afdelingen/etc.;
 - opstellen overdrachtdossier.
- d) Aansturing en monitoring: voortgangs- en evaluatiegesprekken door leidinggevende met externe o.b.v. gemaakte afspraken.
- e) Evaluatie en exitgesprek: toetsen op resultaatafspraken, bespreken procesverloop, informatie over overdracht kennis aan organisatie.
- f) Registratie en verantwoording: registratie door HRM gebruikt voor periodieke rapportages aan MT, kwartaalrapportages en jaarverslag.

Deze Beleidslijn is opgesteld voor de BEL Combinatie; er wordt niet ingegaan op het beleid binnen de drie afzonderlijke gemeenten. Dit betekent dat er voor de afzonderlijke gemeenten geen beleidslijn is uitgewerkt.¹⁸

Invulling van het huidige inhuurbeleid

Op dit moment wordt de Beleidslijn niet actief gebruikt binnen de BEL Combinatie. Een enkele geïnterviewde medewerker is niet op de hoogte van het bestaan ervan. De anderen kennen het wel, maar werken er niet mee. Dat het document niet 'leeft' binnen de organisatie verklaart men aan de hand van het feit dat men goed weet welke stappen genomen moeten worden om in te kunnen huren en dat die stappen ook altijd gevolgd worden; anders komt er geen toestemming voor inhuur. Het document zou daarbij niet nodig zijn. Doordat de Beleidslijn Inhuur niet actief gebruikt wordt, maar er in de regel wel bepaalde stappen worden gevolgd wanneer er wordt ingehuurd, is er eerder sprake van een gedragslijn.

Verschillende respondenten benadrukken dat inhuur wel een thema is waar men dagelijks mee bezig is; "*we zijn continu bezig met 'nieuwe stukjes beleid'.*" Dit biedt volgens hen voortschrijdend inzicht waardoor het beleid dat in de Beleidslijn staat verder geoptimaliseerd wordt. Deze actualisatie wordt echter niet verwerkt in de Beleidslijn, waardoor er een discrepantie is tussen de Beleidslijn en het feitelijke beleid.

Volgens een aantal respondenten is de manier waarop de directie het inhuurbeleid uitvoert gebaseerd op strategisch sturen. De directie zelf spreekt van 'slim organiseren'. "*Welke behoefte is er en hebben we de middelen om aan die behoefte te voldoen? En vervolgens: gaan we vast invullen of tijdelijk inhuren, zodat er geen vaste verplichtingen zijn.*"

Deze manier van kijken vormt het kader waarop men telkens teruggrijpt wanneer een inhuuraanvraag of een knelpunt in de organisatie zich voordoet.

¹⁸ Volgens de ambtelijke reactie op de Nota van Inlichtingen is er inderdaad geen afzonderlijke beleidslijn voor de gemeenten. Voor zover de BEL Combinatie de inhuur voor een gemeente faciliteert wordt de Beleidslijn van de BEL Combinatie gebruikt.

Men kijkt wat er op dat moment speelt. Door verschillende respondenten (uit zowel de directie als andere geledingen) is in dit verband gesproken over een 'fingerspitzengefühl' bij de keuzes die gemaakt worden omtrent inhuur. Met name in de overweging of er al dan niet ingehuurd kan/moet worden, lijkt er daarmee geen sprake van expliciet en gestructureerd beleid te zijn.

Op hoofdlijnen blijft de procedure voor inhuur wel veelal hetzelfde, zij het dat het voltallige directieteam nu altijd goedkeuring moet geven voor een aanvraag (voorheen het MT) – en dat doet vanuit strategische overwegingen. Daarnaast blijkt uit de interviews dat er tegenwoordig voor drie redenen vanuit het inhuurbudget ingehuurd kan worden:

- vanwege ziekte- of zwangerschapsvervanging;
- vanwege capaciteitsproblemen;
- vanwege vacatureruimte.

Dit is een andere invalshoek dan de oorspronkelijke die was gebaseerd op de vijf categorieën waarvoor ingehuurd kon worden. Deze drie redenen vallen eigenlijk alle onder categorie 5 van de Beleidslijn: inhuur vanwege capaciteitsproblemen. De overige vier categorieën worden nu niet expliciet meer benoemd. In de ambtelijke wederhoor is hierbij aangetekend dat er ook wordt ingehuurd op 'specialistische expertise die onvoldoende in de organisatie aanwezig is of nodig is om een ontwikkelslag/transitie te maken.' Hoewel dit dus niet uit de interviews als reden naar voren komt is uit andere beschikbare informatie op te maken dat dit inderdaad het geval is.

In een aantal interviews werd nog een andere invalshoek genoemd voor het inzetten van externe inhuur: er moet voldoende kwaliteit en flexibiliteit in de organisatie zijn. Deze twee redenen worden echter impliciet genoemd door enkele respondenten en lijken niet tot enig beleid te horen. Wel wordt in dit verband verklaard waarom er geen maximaal percentage voor inhuurlasten meer is vastgesteld. In 2011 was er een afspraak dat het inhuurbudget maximaal vijf procent van de loonsom mocht zijn. In 2013 werd dit opgeschroefd naar zes procent.¹⁹ Dit percentage is inmiddels afgeschaft. Men vindt dat een vast percentage niet helpt in het sturen op voldoende kwaliteit en flexibiliteit in de organisatie. Vanuit het perspectief van kwaliteit en flexibiliteit gaat het er niet om of een bepaald percentage wel of niet gehaald wordt, maar zou bekeken moeten worden of inhuur of juist doorstroom van eigen personeel bijdraagt aan flexibiliteit of kwaliteit. Wel wordt er voor ieder jaar nog een inhuurbudget begroot, op basis van de verwachte behoefte aan inhuur. Dit vormt het financiële kader voor inhuur. De gemeenteraden is in de afgelopen jaren echter meermaals gevraagd om het inhuurbudget te verruimen.²⁰

¹⁹ Dit blijkt uit een vooronderzoek dat de Rekenkamer BEL heeft uitgevoerd in aanloop naar dit onderzoek.

²⁰ Zie hiervoor paragraaf 2.2.

Inhuurbeleid drie gemeenten

Wanneer er voor een van de gemeenten specifiek wordt ingehuurd, ligt het besluit om in te huren niet bij de directie van de BEL Combinatie, maar bij het college van die gemeente. Wanneer het besluit tot inhuur is genomen, is afgesproken dat de BEL Combinatie de organisatie van de inhuur faciliteert. Dan wordt de procedure van het inhuurbeleid van de BEL Combinatie gevolgd. De financieringsstroom is dan wel anders, het wordt over het algemeen niet vanuit het inhuurbudget van de BEL Combinatie gefinancierd.

Naleving beleidsprocedure

Uit de interviews blijkt dat daadwerkelijk iedere inhuuraanvraag langs HRM en Planning & Control of inkoop, wanneer het de grens van de aanbestedingswet raakt, gaat voor advies en dat het directieteam iedere aanvraag beoordeelt. Men zegt dat over iedere inhuuraanvraag goed wordt nagedacht door te bekijken of het echt nodig is, of er niemand in de organisatie is die het kan doen en of werving niet een geschikte kandidaat biedt. Zodra er ingehuurd wordt, wordt er een dossier opgebouwd waar HRM een controle over uitvoert. Wat die controle precies inhoudt en of/hoe dit wordt vastgelegd, is uit de interviews niet duidelijk geworden. Volgens HRM zijn er in elk geval verschillende momenten waarop er 'alarmbellen' afgaan indien er een stap van de procedure wordt overgeslagen. Op hoofdlijnen lijkt daarmee een strakke procedure nageleefd te worden.

In de Beleidslijn zijn echter ook gedetailleerdere onderdelen binnen de processtappen opgenomen. In het opvolgen van deze kleinere onderdelen lijkt geen vaste lijn gevolgd te worden binnen de verschillende geledingen van de organisatie. Processtappen a en b worden altijd gevolgd. Hoe concreet en meetbaar de afspraken van processtap c worden genoteerd, is minder eenduidig. Volgens HRM worden er altijd duidelijke afspraken over werk en opdrachten gemaakt aan het begin van een inhuurovereenkomst. Met voortgangsgesprekken worden deze afspraken in de gaten gehouden. Met de komst van de wet DBA²¹ is er in de opdrachtformulering voor zzp'ers extra aandacht voor het concreet maken van afspraken, zodat er geen misverstand over het opdrachtgeverschap kan bestaan.

Volgens processtap c moeten er ook afspraken voor de kennisoverdracht naar vaste medewerkers gemaakt worden. Uit de interviews blijkt niet dat hier specifieke aandacht voor is in de opdrachtformulering. Op de kennisoverdracht van externen naar de interne organisatie wordt in hoofdstuk 4 verder ingegaan.

3.4 Visie op inhuur

De Beleidslijn is een procedurele gedragslijn, niet een breed gedragen, uniforme visie op inhuur die ingebed is in de organisatie.

²¹ De Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties waarin modelovereenkomsten de VAR-verklaring van zzp'ers vervangen (ingegaan per 1 mei 2016 en op non-actief gesteld tot in ieder geval 2018).

De visie die in de interviews genoemd wordt, zijn in feite opvattingen van afzonderlijke respondenten. Daarin domineren de volgende drie hoofdvormen:

- Niet oneindig inhuren. Om dat te voorkomen moeten kaders gesteld worden om te bepalen wanneer inhuur nodig is. Dit kunnen zowel beleidskaders als financiële kaders zijn.²²
- Alleen inhuren wanneer daar gegronde redenen voor zijn. Per inhuur-aanvraag moet men daarom goed beargumenteren waarom inhuur nodig zou zijn en waarom het niet anders zou kunnen.²³
- Eerst binnen de eigen organisatie kijken en kijken of er potentie is om te ontwikkelen, dan pas extern zoeken. Inhuur moet niet de eerste optie zijn. Kort samengevat lijkt de belangrijkste gedeelde visie te zijn dat er niet zonder gegronde redenen ingehuurd mag worden. Dit is echter niet breed gecommuniceerd en geen formeel beleid.

De visie op externe inhuur van de drie afzonderlijke gemeenten gaat in principe niet verder dan het vaststellen van de financiële kaders. Zolang daarbinnen ingehuurd wordt, sluiten de gemeenten zich aan bij de werkwijze van de BEL Combinatie.

De visie van de ondernemingsraad op externe inhuur is dat er een goede balans moet zijn tussen de flexibele schil en het vaste personeelsbestand. Belangrijk daarbij is dat de vaste medewerkers de kans moeten krijgen om door te groeien.

Op beide punten is de OR kritisch. Ze hebben het idee dat de balans tussen flex en vast scheef is, wat volgens de OR een risico vormt voor het geheugen van de organisatie. Bovendien vinden ze dat het vaste personeel nu te weinig kansen krijgt, dat de eigen medewerkers te weinig worden opgeleid of mee kunnen kijken met de externe krachten om zo kennis te vergaren die van waarde is voor de organisatie.

²² Die kaders worden, voor zover vastgesteld kon worden, bepaald door de directie met input van HRM en Planning en Control.

²³ Een inhuuraanvraag gaat schriftelijk en daarbij moet een motivering gevoegd zijn.

4 CONTINUÏTEIT EN KWALITEIT

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of er in het geval van externe inhuur in de BEL voldoende aandacht is voor de borging van de continuïteit en de kwaliteit van de interne organisatie. Het toetst daarmee onderdeel c van het normenkader en beantwoordt het eerste deel van onderzoeksvraag 3: *wat betekent de flexibele schil voor de continuïteit en de kwaliteit van de werkprocessen?*

4.2 Continuïteit van werkprocessen

Er is sprake van een tweedeling in de meningen over het effect van inhuur op de continuïteit en de kwaliteit van werkprocessen.

- Aan de ene kant is de gedachte dat de continuïteit en de kwaliteit juist geborgd worden door mensen met vaardigheden van een bepaald niveau in te huren. Hierdoor worden de dienstverlening en de bedrijfsvoering namelijk op een gewenst niveau gehouden of gebracht. Om vervolgens te zorgen dat dat niveau behouden blijft, wordt regelmatig bewust voor langere tijd ingehuurd, zodat er niet te vaak sprake is van wisselend personeel wat ten koste zou gaan van de continuïteit.
- Aan de andere kant ziet men dat er (te) weinig aandacht is voor het borgen van de continuïteit en de kwaliteit die de externen met zich meebrengen, om ook op de lange termijn de continuïteit en de kwaliteit van de dienstverlening te behouden. Eigenlijk alle geledingen geven aan dat er voor dat aspect van de continuïteit en de kwaliteit meer aandacht zou mogen zijn. Men zegt dat vanwege bezuinigingen en werkdruk de ingehuurde krachten vaak de *'going concern'*-taken uitvoeren, waardoor er weinig ruimte overblijft om hun kennis te implementeren in de interne organisatie.

De mate van aandacht voor continuïteit en kwaliteit verschilt per team. Er is geen centrale richtlijn of centraal beleid voor afgesproken. Soms kiest een teamcoördinator er naar eigen zeggen zelf voor hier bewust aandacht voor te hebben, soms lijkt de keuze om er al dan niet aandacht aan te besteden voornamelijk bij de directie te liggen.

Van een aantal teams is in beeld in hoeverre er aandacht is voor continuïteit en kwaliteit. Niet alle teamcoördinatoren zijn echter geïnterviewd, dus het is niet inzichtelijk hoe dit in ieder team is.

- Op de afdeling HRM is bewust aandacht voor het borgen van de kennis die een externe met zich meebrengt. De coördinator HRM is een externe en zij zorgt dat bij alle werkzaamheden (iemand van) de vaste organisatie meegenomen en opgeleid wordt. Er is sprake van overdrachten, evaluaties van opdrachten en teamontwikkeling, aldus HRM zelf.

- Ook bij het KCC is er aandacht voor kennisoverdracht, daar wordt gewerkt met 'buddy's'.
- Op de afdeling Control & Finance ziet men dat er te weinig aandacht is voor het borgen van de continuïteit en de kwaliteit. Dit zijn twee afdelingen waar relatief veel wordt ingehuurd. Op deze afdelingen is ook sprake (geweest) van regelmatig wisselende krachten. Naast dat dit volgens verschillende respondenten de continuïteit niet ten goede komt, moet iedere nieuwe kracht opnieuw ingewerkt worden, wat als verloren energie ervaren wordt.
- Bij het team Openbare Ruimte zit de externe inhuur veelal op een andere locatie. Men zegt dat er hierdoor geen zicht is op welke kennis daar zit en dat er nu onvoldoende geprobeerd wordt om die kennis in de organisatie te implementeren. Bij grote projecten zegt men het gevoel te hebben dat het een keuze van de directie is om specialismes in te huren en de daarbij behorende kennis niet in de organisatie te implementeren.

Wisselend personeel

Bij de afdeling Control & Finance is meermaals aangegeven dat men het als een knelpunt ervaart dat er sprake is van vaak wisselend personeel. Een concrete consequentie die genoemd is, is dat het interne personeel soms niet goed meer weet wie moet worden benaderd voor een bepaalde taak of vraag. Ook zorgt wisselend personeel voor een wisselende kwaliteit van producten. Men denkt dat dit te maken kan hebben met de kwaliteit van de externe kracht zelf (dan is men het erover eens dat er iemand anders gezocht moet worden), maar ook dat het te maken kan hebben met het feit dat er soms te weinig aandacht is voor het inwerken van en bekend maken met de systemen van de BEL-organisatie.

Inhuur versus vast personeel

In de interviews is gevraagd in hoeverre men denkt dat de inhuur ten koste gaat van de inzet van vast personeel (norm c.13). In principe is het beleid dat de structurele capaciteit de taken uit kan voeren volgens de Beleidslijn; er wordt alleen ingehuurd wanneer dat nodig is. Gebeurt dat ook?

Volgens de directie en HRM wordt in eerste instantie intern gekeken of er iemand beschikbaar is wanneer er een taak/project uitgevoerd moet worden. In principe wordt iedere vacature eerst intern openbaar gesteld. Dit levert volgens respondenten regelmatig echter weinig resultaat op (zie hoofdstuk 3), waardoor een vacature veelal niet intern opgevuld wordt. In dat geval wordt er vanuit de directie gekeken wat strategisch is; tijdelijk inhuren of een vacature uitzetten.

De directie en HRM zeggen dat voor iedere inhuur die ten tijde van het onderzoek op vaste formatie ingezet wordt een gegronde reden is. Dit kan, zoals gezegd, zijn omdat het niet lukt een vacature vervuld te krijgen, dat het niet rendabel is om er een vaste aanstelling van te maken of dat een situatie nog onduidelijk is waardoor het een risico kan zijn om vaste formatie vast in te vullen.

Over het algemeen hebben zij door de bovenstaande argumenten niet het gevoel dat inhuur ten koste gaat van de inzet van vast personeel.

Daarnaast zeggen de meeste geïnterviewden dat ze geen signalen vanuit de organisatie opvangen dat men vindt dat externen het werk overnemen dat zij ook zouden kunnen doen. Soms voeren externen wel hetzelfde werk uit als interne medewerkers, maar dan wordt iemand ingehuurd omdat er een gebrek aan capaciteit is.

Binnen de verschillende geledingen heeft men niet het idee dat inhuur ten koste van de inzet van vast personeel gaat, wat betreft formatieruimte. Wel hebben de OR en teamcoördinatoren soms het gevoel dat er (te) gemakkelijk voor extern personeel gekozen wordt, in plaats van voor (het opleiden van) intern personeel.

In datzelfde verband wordt ook opgemerkt dat het nu nog vaak de tendens is dat er voor projecten extern wordt ingehuurd. Het zou goed en leuk kunnen zijn voor het vaste personeel als zij op die werkzaamheden ingezet kunnen worden en er wellicht op de meer structurele werkzaamheden ingehuurd wordt. Men heeft wel het idee dat hier in toenemende mate aandacht voor ontstaat binnen de organisatie.

4.3 Kwaliteit van werkprocessen

Volgens de Beleidslijn Inhuur moeten er in de contract-/opdrachtformulering van externe inhuur afspraken gemaakt worden over de kennisoverdracht naar vaste medewerkers (processtap c). Zoals in hoofdstuk 3 al aangegeven is, blijkt uit de interviews dat er voor dit soort afspraken geen vaste procedure gevolgd wordt. De manier waarop de aandacht voor kennisoverdracht ingericht wordt, is afhankelijk van de individuele teamcoördinatoren. Hierdoor verschilt het per team in hoeverre kennis wordt overgedragen. Paragraaf 4.2 beschrijft dat er bijvoorbeeld bij HRM en bij het KCC bewust aandacht is voor kennisoverdracht, terwijl dat in andere teams minder/niet het geval is.

De meeste respondenten geven wel aan dat er, hoewel er bewustzijn voor het belang van kennisoverdracht is, meer aandacht zou mogen zijn voor daadwerkelijke kennisoverdracht. Een knelpunt dat genoemd wordt, is hoge werkdruk in relatie tot een gebrek aan capaciteit, waardoor er geen ruimte is om daar aandacht voor te hebben. De externen zitten hierdoor zo in de *'going concern'*-processen dat ze niet bezig kunnen zijn met overdracht aan het interne personeel. De zorg dat dit tot een kwetsbare organisatie kan leiden wordt gedeeld door alle geledingen binnen de organisatie. Te merken is dat er daarom wel aandacht voor is om dit probleem aan te pakken. Hoe de organisatie dit aan wil pakken, kon echter nog niet concreet gemaakt worden.

Begeleiding van en toezicht op extern personeel

Respondenten vinden dat het vanzelfsprekend moet zijn dat een externe wordt ingewerkt door intern personeel. Uit de gesprekken blijkt hier over het algemeen, in meer of mindere mate, ook aandacht voor te zijn. Bij het KCC wordt er bijvoorbeeld met 'buddy's' gewerkt, maar bij Planning & Control is er alleen een notitie door een voorganger geschreven. Wanneer er sprake is van relatief vaak wisselend personeel, lijkt de aandacht voor het inwerken minder te zijn. Men denkt daarnaast dat het per functie verschilt in welke mate het daadwerkelijk nodig is om iemand wegwijs te maken.

Over verdere begeleiding of toezicht op het functioneren tijdens de werkzame periode wordt niet veel gezegd. Hier wordt in de Beleidslijn niets over vermeld, ook blijkt uit de interviews dat hier geen (impliciet) beleid voor is. Wellicht is dat een verklaring waarom de meeste respondenten hierover geen duidelijke mening hebben. Een aantal respondenten zegt ook dat er voor begeleiding en toezicht wel aandacht is, maar dat dit wellicht nog wat structureler kan.

Er wordt nog wel een aantal punten benoemd waarmee men aangeeft indirect toezicht te houden op het functioneren van extern personeel:

- Er zijn, afhankelijk van de teams, regelmatig werkoverleggen en -overdrachten waar externen ook aan deel (kunnen) nemen.
- In zogenaamde voortgangs- of opdrachtgesprekken kijkt HRM of een externe datgene doet waarvoor de inhuur in eerste instantie ingezet werd (de resultaatafspraken in de contractformulering volgens de Beleidslijn). Het is niet duidelijk of met alle externe inhuur deze gesprekken gevoerd worden.²⁴
- Doordat er bij de start van een inhuurovereenkomst al kritisch gekeken wordt waarom de inhuur nodig is en wat het de organisatie moet brengen, is de gedachte dat men al kritisch is over wat het intern moet bijdragen en dat een externe daarin gestuurd moet worden. Of er vervolgens op gestuurd wordt is aan de teamcoördinatoren en is niet in een protocol gegoten.

4.4 Bewustzijn over effecten externe inhuur

De organisatie is veel bezig met het thema 'externe inhuur'. Het feit dat er een paar organisatieonderdelen zijn waar het niet lukt om structureel tot een oplossing te komen (voornamelijk bij Control & Finance) en het feit dat het lastig blijkt om vacatures gevuld te krijgen met mensen op het gewenste niveau, maakt dat hier aandacht voor blijft bestaan. De directie zegt van verschillende kanten signalen op te vangen dat externe inhuur een aandachtspunt moet zijn voor de BEL:

- een bestuurskrachtonderzoek van de provincie zegt bijvoorbeeld dat de BEL Combinatie kwetsbaar is;²⁵

²⁴ Dit is overigens met het oog op de wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties ook niet altijd aan te raden.

²⁵ Volgens een aantal respondenten heeft deze uitkomst ertoe geleid dat de BEL-organisatie en de gemeenten scherper zijn op inhuur opdat het de kwetsbaarheid niet verder vergroot.

- vanuit de gemeenteraden worden er vragen gesteld over inhuur, voornamelijk omdat zij meerdere malen toestemming hebben moeten geven om het inhuurbudget op te hogen;
- vanuit de interne organisatie komen er signalen dat te veel (wisselende) inhuur soms als knelpunt ervaren wordt.

Uit de gesprekken is op te maken dat er op bestuurlijk niveau aandacht lijkt te zijn voor de effecten van inhuur op de organisatie. Men is zich bewust van de kwetsbaarheid die externe inhuur met zich mee kan brengen en ziet in dat er op bepaalde aspecten (bijvoorbeeld het borgen van de kennisoverdracht naar de interne organisatie, of het borgen van continuïteit en kwaliteit) structurelere aandacht nodig is.

Wel wordt daarbij door de directie en door HRM opgemerkt dat juist door de externe inhuur de dienstverlening van de organisatie op een niveau functioneert, wat niet zou lukken zonder die inhuur. Inhoudelijk vervult inhuur volgens hen daarin een belangrijke rol. Het is nodig (geweest) om de doorontwikkeling van de BEL Combinatie door te voeren. Wanneer die doorontwikkeling is uitgevoerd en de organisatie als het ware staat, denkt men dat er meer ruimte zal ontstaan om op een structurelere wijze aandacht te hebben voor de borging van kwaliteit en kennis.

5 BIJSTUURMOGELIJKHEDEN

5.1 Inleiding

Hoofdstuk 5 gaat in op de bijstuurmogelijkheden die de gemeenten hebben op het inhuurbeleid dat in de vier organisaties gevoerd wordt. Hiermee kunnen in hoofdstuk 6 onderdeel d. en e. van het normenkader getoetst worden (bijstuurmogelijkheden en daadwerkelijke bijsturing van gemeenten). Het hoofdstuk beantwoordt ook het tweede deel van onderzoeksvraag 3: *welke mogelijkheden hebben de BEL Combinatie en de gemeenten om op dit vlak, mocht dat nodig zijn, bij te sturen?*

5.2 Bijstuurmogelijkheden van gemeenten

Een doel van de Rekenkamer met dit onderzoek is de controlerende rol van de gemeenteraden te versterken op het thema externe inhuur. Daartoe is het van belang eerst vast te stellen hoe betrokken partijen denken over een dergelijke rol. Iedere respondent, inclusief de raadsgriffiers, vraagt zich af in hoeverre een gemeenteraad betrokken moet zijn bij dit beleid. De BEL Combinatie is namelijk een gemeenschappelijke regeling waar de bedrijfsvoering voor de drie gemeenten belegd is. Volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen (zie onderstaande tekstbox) is het daarmee een zogenaamde 'verbonden partij' van de gemeenten, waarmee het op afstand staat van de gemeenteraden. De BEL Combinatie werkt in eerste instantie voor de colleges van de drie gemeenten en niet voor de raden. Met andere woorden: de raden gaan niet over de bedrijfsvoering (dus ook niet over inhuurbeleid) van de BEL Combinatie. Wel kunnen de raden zienswijzen indienen op de jaarrekeningen. Uit het verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van de BEL Combinatie van 16 februari 2016 blijkt dat de raden (begin 2016) weinig gebruik maken van de gelegenheid om zienswijzen in te dienen.

Verder hebben de gemeenteraden budgetrecht (zie onderstaande tekstbox). Vanuit dit budgetrecht geeft de raad toestemming voor de begroting van het inhuurbudget en voor eventuele verhoging van dit budget wanneer de BEL Combinatie daarom vraagt. Wanneer er voor specifiek één van de gemeenten ingehuurd moet worden, besluit het college of inhuur ingezet mag worden. De gemeenteraad geeft ook dan alleen toestemming voor het budget. Hiermee blijkt de invloed van de raden op het inhuurbeleid beperkt te zijn. De raadsgriffiers zeggen in dat kader dat externe inhuur "*ver van het bed van de gemeenteraad staat*". Alleen wanneer er om verhoging van het inhuurbudget wordt gevraagd, komt het soms voor dat de raden vragen stellen. Over het algemeen hebben volgens de griffiers de raden begrip voor de verklaringen die worden gegeven, waardoor budgetverzoeken zelden vragen oproepen.

Wet gemeenschappelijke regelingen

Volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr, art.17) heeft het dagelijks bestuur van een verbonden partij passieve informatieplicht aan het algemeen bestuur (lid van het college van B en W) dat uiteindelijk verantwoording moet afleggen over het uitgevoerde beleid in de gemeenteraad.²⁶

Budgetrecht

Het budgetrecht van de raad houdt in dat het college in principe alleen uitgaven kan doen en verplichtingen kan aangaan na toestemming ofwel autorisatie van de raad. Met het vaststellen van de begroting (de kern van het budgetrecht) geeft de raad het college deze toestemming. In het verlengde van de toestemming ligt de bestedingsrichting ofwel allocatie. De gemeente beschikt over beperkte middelen en de raad moet kiezen waaraan het geld wordt besteed.²⁷

Volgens de raadsgriffiers is er indirect ook te sturen vanuit de controlerende taak op de resultaten. Als de resultaten die er vanuit de BEL Combinatie zijn geboekt niet aansluiten op de gestelde kaders van de raden (kwantitatief en/of kwalitatief), wordt dat aangegrepen om het gesprek met de BEL Combinatie aan te gaan. De raden lijken in deze gevallen echter geen verband met het inhuurbeleid te zien: de laatste jaren zijn daarover geen vragen gesteld.²⁸

Inhuur vanuit inhuurbudget vs. vacatureruimte

Doordat de gemeenteraden de begroting met daarin het begrote inhuurbudget (en eventuele verhoging ervan) moeten goedkeuren, hebben ze in die zin een mogelijkheid tot sturing op het inhuurbeleid. Ze kunnen aangeven wat ze van het begrote bedrag vinden en wat het voor dat bedrag extern inhuren in algemene zin bij moet dragen aan de resultaten die de BEL Combinatie voor de gemeenten moet behalen.

Uit hoofdstuk 2 blijkt dat er voor een zeer groot deel vanuit vacatureruimte wordt ingehuurd (bijna 70%). Dat betekent dat de inhuur uit het door de gemeenteraden goedgekeurde inhuurbudget slechts zo'n 30 procent bedraagt. Over de inhuur op de post vacatureruimte heeft de gemeenteraad geen zeggenschap; dat valt onder de bedrijfsvoering van de BEL Combinatie. Alles wat buiten het inhuurbudget valt staat niet in de kwartaalrapportages als inhuur vermeld, zoals ook uit de grootboeken blijkt. De mogelijkheid tot financiële sturing op inhuur wordt hierdoor kleiner.

²⁶ Bron: Commissie Besluit Begroting en Verantwoording (2014), *Notitie Verbonden Partijen*.

²⁷ Bron: VNG, *Raadgever gemeentebegroting*.

²⁸ Volgens een andere bron komen wel bij ambtenaren vragen vanuit raden over het inhuurbeleid binnen. Ook zijn vragen vanuit de raden aanleiding voor dit onderzoek van de Rekenkamer.

5.3 Monitoring en evaluatie

Om eventueel bij te kunnen sturen, is het van belang dat er zicht is waarop er bijgestuurd zou moeten of kunnen worden. Dat betekent dat informatie over inhuur inzichtelijk moet zijn. Daarom is het van belang dat er toezicht gehouden wordt op de gang (en stand) van zaken door middel van monitoring.

Monitoring en evaluatie

HRM houdt, zoals in paragraaf 2.3 vermeld, een inhuurlijst bij waar het 'wie/wat/waar' per inhuurkracht wordt geregistreerd en gemonitord. Op deze inhuurlijst worden ook de reeds gerealiseerde kosten aan inhuur bijgehouden. HRM en Financiën monitoren uitgaven aan inhuur ieder kwartaal om zo inzicht te hebben in welk budget nog resteert en wat er al bekend is over de verdere kosten van reeds lopende inhuur.

De vrijkomende loonsom van (nog) niet vervulde vacatures wordt hier aan toegevoegd, net als bijvoorbeeld UWV-uitkeringen bij zwangerschap en ziekte. De inhuurlijst – in relatie tot enerzijds het voor inhuur beschikbare budget inclusief aanvullingen en anderzijds eventuele inhuuraanvragen – wordt iedere maand behandeld in het directieoverleg. De gerealiseerde inhuurlasten worden in de financiële kwartaalrapportages opgenomen. Deze rapportages worden aan het Algemeen Bestuur en aan de gemeenteraden verstrekt.

5.4 Informatieverstrekking aan gemeenten

Het verschilt op welke manier deze kwartaalrapportages verstrekt worden aan de raden. Dit is volgens de griffiers afhankelijk van de wens van de raad. Voor Eemnes wil het presidium er bij de raadsvergadering meestal iets over zeggen. In Laren en Blaricum staan de kwartaalrapportages (dus breder dan inhuur alleen) niet standaard op de agenda en worden ze alleen besproken als de raad vindt dat er reden toe is.

Op verzoek van de gemeenteraden organiseert de directie twee keer per jaar een bijeenkomst met de raden over de BEL Combinatie. Het is de wens van de raden om bijgepraat te worden, ook op het onderwerp bedrijfsvoering. .

Aandacht gemeenteraden voor inhuurbeleid

De raadsgriffiers vinden dat er de laatste jaren weinig aandacht is voor inhuur in de bespreking van de kwartaalrapportages. De raden zien dat er voornamelijk ingehuurd wordt vanwege de doorontwikkeling en bijvoorbeeld de transitie op ICT-gebied. Dat vinden ze niet iets waar zij als raden op in moeten haken. Wel merken de raadsgriffiers dat inhuur een bepaalde mate van aandacht heeft, zij het minder kritisch dan vroeger. Dat er wel wat aandacht voor blijft, komt volgens hen onder andere doordat er meermaals om een verhoging van het inhuurbudget is gevraagd. Er wordt dan echter hooguit eens een opmerking gemaakt. Zij denken dat men in de raden nu minder kritisch is doordat er een aantal keer een verklaring is gegeven voor de kosten aan

inhuur en de raden de verklaringen voor inhuur accepteren. De raden staan achter de huidige doorontwikkeling van het BEL-model en begrijpen dat dit kan vragen om externe inhuur.

5.5 Daadwerkelijke bijsturing

Bijsturing door de gemeenteraden op inhuur gebeurt dus niet. De manier waarop en de mate waarin wordt ingehuurd, wordt immers binnen de BEL Combinatie bepaald en georganiseerd. HRM en de directie geven aan dat het inhuurbeleid aan nieuwe omstandigheden aangepast wordt. Dit kunnen interne omstandigheden zijn (zoals de doorontwikkeling van het BEL-model, hetgeen volgens hen om meer strategische sturing op inhuur vraagt), maar ook externe ontwikkelingen.

Een belangrijke externe ontwikkeling is die in wet- en regelgeving. Meerdere malen is in dit verband de Wet DBA genoemd als reden dat men zoekende is hoe er met de inzet van zzp'ers om moet worden gegaan. Alle lopende inhuurcontracten met zzp'ers zijn en worden volgens HRM daarom onder de loep genomen. Voor nieuwe inhuuraanvragen wordt door HRM in samenwerking met Planning & Control of Inkoop beoordeeld of iemand met een model-overeenkomst als zzp'er ingezet kan worden of niet. Volgens HRM wordt er bij dit soort wetswijzigingen altijd adequaat gereageerd door intern de procedure scherp te bekijken en/of aan te passen.

De directie geeft ook aan dat recent van HRM een memo is ontvangen met de nieuwste wet- en regelgeving met een uitleg dat er daardoor andere contractvoorstellen worden gedaan dan voorheen.

Samenvattend: het inhuurbeleid wordt aangepast aan veranderingen in de organisatie en aan met name veranderingen in wet- en regelgeving. Bijsturing op het volume van de inhuur vindt ad hoc plaats in overleggen. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat systematische evaluatie of bijsturing van het inhuurbeleid of de totale uitgaven voor inhuur plaats vindt door toetsing aan visie, doelstellingen, kaders, vastgelegde procedures, etc. Het inhuurbeleid is in die zin impliciet dat niet duidelijk is of men zich baseert op vastgestelde visies, aangezien die er niet (op papier) zijn. Het financiële kader – naast wet- en regelgeving – lijkt zowel voor de gemeenten als voor de BEL Combinatie het enige uitgangspunt te zijn, maar is dit voor een klein deel van de totale inhuur.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In voorgaande hoofdstukken zijn de bevindingen van het onderzoek beschreven. Op basis van die bevindingen worden in dit hoofdstuk de normen uit het normenkader getoetst (6.1) en de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 beantwoord (6.2).

De laatste paragraaf (6.3) bevat aanbevelingen op basis van deze nota.

6.1 Toetsing normenkader

a) Welk inhuurbeleid wordt gevoerd?

Norm	a) Welk inhuurbeleid wordt gevoerd?	+ / -
1	<i>Er is een visie op externe inhuur.</i>	
bevinding	Er is geen algemeen gedeelde, in de organisatie geïmplementeerde visie. Er zijn wel opvattingen. Deze variëren tussen de respondenten, maar komen neer op: <ul style="list-style-type: none">- Er moet niet oneindig ingehuurd worden;- Er kan alleen bij gegronde redenen ingehuurd worden;- Er moet eerst intern gekeken worden en daarna pas extern.	-
2	<i>Deze visie heeft draagvlak.</i>	
bevinding	Er is geen gedeelde visie, waardoor er moeilijk over draagvlak voor de visie gesproken kan worden. Over het algemeen deelt men de opvattingen die onder 1 zijn genoemd, behalve de opvatting dat eerst intern gezocht wordt voordat men naar inhuur gaat kijken.	+ / -
3	<i>Deze visie is gebaseerd op een probleemanalyse en heeft aandacht voor kosten, baten en neveneffecten.</i>	
bevinding	De verschillende opvattingen die men noemt zijn niet gebaseerd op een probleemanalyse; die is niet uitgevoerd. Men houdt wel rekening met het kostenaspect van inhuur. Het inhuurbudget vormt het kader waarbinnen de afweging gemaakt wordt om in te huren. Dit vormt de basis voor de gedachte dat men niet oneindig in kan huren en dat inhuur alleen bij gegronde redenen mag worden ingezet.	-
4	<i>De visie is uitgewerkt in een beleidslijn en vastgelegd in een kader stellend document.</i>	
bevinding	Er is een Beleidslijn Inhuur in 2014 vastgesteld. In dit document staat geen visie op inhuur; het geeft aan op welke wijze in de bedrijfsvoering met inhuur moet worden omgegaan. Het begrip inhuur wordt afgebakend en er wordt omschreven wat de processtappen zijn om in te kunnen huren. Dit document wordt binnen de organisatie niet actief (meer) gebruikt en dient zodoende niet als kader stellend. Op hoofdlijnen worden de proces-stappen voor inhuur gevolgd, maar het gebeurt niet aan de hand van dit document.	+ / -

5	<i>Het kader stellend instrument gaat in elk geval in op alle typen flexibele inzet die onderwerp van dit onderzoek zijn.</i>	
bevinding	De vier typen flexibele arbeid die volgens het schema in hoofdstuk 1.3 onder inhuur vallen, worden in de Beleidslijn Inhuur benoemd. Men moet een afweging maken tussen rechtstreekse inhuur via een zzp'er of inhuur via een tussenpersoon als een detachings-, uitzend- of payrollbureau. De Beleidslijn legt geen relatie met gemeentelijke samenwerking, gemeenschappelijke regelingen of andere alternatieven voor externe inhuur. Er blijkt wel sprake te zijn van bijv. gemeentelijke samenwerking, daar is zowel expliciet als impliciet geen beleid voor bekend.	+ / -
6	<i>Dit document is toegankelijk, inzichtelijk en leesbaar.</i>	
bevinding	Het document leeft niet meer binnen de organisatie. Niet iedereen die gesproken is, is op de hoogte van het bestaan van het document.	-
7	<i>De gemeenteraden hebben de kaderstelling besproken en vastgesteld.</i>	
bevinding	Dit lijkt niet aan de orde te zijn geweest. Het MT heeft er eind 2014 mee ingestemd. De gemeenteraden hebben hier geen rol in. Wel is afgesproken dat de BEL Combinatie de organisatie van inhuur voor gemeenten faciliteert, wanneer een college toestemming voor inhuur heeft gegeven.	-
8	<i>De beleidslijn wordt nageleefd.</i>	
bevinding	Op hoofdlijnen worden de processtappen uit de Beleidslijn gevolgd, anders is inhuur niet mogelijk. Maar omdat het document niet actief wordt gebruikt, worden niet alle details binnen de verschillende stappen zoals ze in het document opgenomen zijn gevolgd.	+ / -

b) Wat is de samenstelling en omvang van de flexibele schil?

Norm	<i>b) Wat is de samenstelling en omvang van de flexibele schil?</i>	+ / -
9	<i>Flexibele inzet van extern personeel wordt sluitend geregistreerd/gemonitord.</i>	+/-
bevinding	HRM en P&C houden een actueel overzicht bij van wat er wordt ingehuurd en welke kosten daaraan verbonden zijn. Het overzicht wordt maandelijks in het directieoverleg besproken en in financiële kwartaalrapportages worden de gerealiseerde kosten aan inhuur verwerkt. Hierdoor is er toezicht op de omvang van het inhuurbudget. Daarnaast moeten alle inhuurvoorstellen voorzien zijn van een uitgebreide motivatie en een advies van HRM en P&C alvorens het langs de drie directieleden van de BEL Combinatie gaat voor goedkeuring. Door deze procedure hebben verschillende geledingen zicht op inhuuraanvragen. Dit overzicht houdt alleen de inhuur van personeel en diensten bij, niet de projectmatige inhuur of andere vormen van externe flexibele arbeid (samenwerking, SW-inzet). Waar het over de vormen van inhuur volgens het schema van flexibele arbeid (hoofdstuk 1.3) gaat (zzp, detachering, payroll en uitzendarbeid), wordt er sluitend geregistreerd en gemonitord. Wat er buiten die vormen wordt ingehuurd is meer diffuus. In de grootboeken wordt externe inhuur onder verschillende kostenplaatsen geboekt, waardoor er geen totaaloverzicht is van	

	alle vormen van externe inhuur.	
10	<i>Deze registratie is afdoende voor het handhaven van de beleidslijn (tijdig, voldoende, maar niet teveel).</i>	+/-
bevinding	Voor de vier vormen van externe inhuur volgens het schema in hoofdstuk 1.3 is de registratie afdoende om de beleidslijn te handhaven, zij het dat de beleidslijn niet actief in gebruik is. Voor de andere vormen van flexibele arbeid uit het schema is de registratie, zoals hierboven ook vermeld, meer diffuus.	
11	<i>Over alle typen flexibele inzet die onderwerp van dit onderzoek zijn (zie hoofdstuk 1.3) is adequate informatie²⁹ beschikbaar.</i>	+
bevinding	Alle vormen van flexibele arbeid volgens de definitie van dit onderzoek kunnen voorkomen binnen de BEL. Wanneer het over de vormen van externe inhuur gaat, wordt er een actuele inhuurlijst bijgehouden met daarin adequate informatie: <ul style="list-style-type: none"> • Wie wordt ingehuurd (naam, indirect volume inhuur te bepalen) • Via welke uitlener (type contract) • Binnen welk team • De functie/werkzaamheden • Tegen welk tarief (per uur, per week en voor de totale duur) • De duur van het huidige contract • Het aantal uur per week (fte) • Akkoord directie en vanuit welk budget inhuur betaald wordt. In het overzicht is niet zichtbaar of er eerder sprake is geweest van contractvernieuwing en wat de kenmerken van de flexkrachten zijn.	

c) Betekenis flexibele schil voor continuïteit en kwaliteit van werkprocessen.

Norm	c) Betekenis flexibele schil voor continuïteit en kwaliteit van werkprocessen.	+ / -
12	<i>Flex inzet van personeel ondersteunt de continuïteit van werkprocessen.</i>	
bevinding	De mate waarin flexibel personeel de continuïteit van werkprocessen ondersteunt verschilt per team. In het ene team is er bewust aandacht voor borging, in het andere is er geen ruimte om hier aandacht voor te hebben. Vele wisselingen van personeel dragen niet bij aan de continuïteit. De inzet van gekwalificeerd extern personeel kan tot continuïteit (en kwaliteit) van de werkprocessen leiden wanneer langere tijd sprake is van inhuur.	+ / -
13	<i>Flex inzet van personeel gaat niet ten koste van de inzet van vast personeel.</i>	
bevinding	Aan de ene kant wordt er regelmatig op formatie-/vacatureruimte ingehuurd, dus in die zin gaat inhuur ten koste van vast personeel. Men geeft aan bij een vacature eerst intern te kijken en meerdere pogingen te ondernemen om een vacature vervuld te krijgen. Op deze manier wordt geprobeerd om inzet van extern personeel niet ten koste van de inzet van vast personeel te laten gaan. Uit de organisatie komen geen signalen dat medewerkers het gevoel	+ / -

²⁹ Adequate informatie omvat, uitgesplitst naar typen flexibele inzet, in elk geval: plaats in organisatie, type werkzaamheden, duur (inclusief contractvernieuwing), volume in personen en fte, kenmerken flexkrachten (bijv. opleiding, etc.) en is actueel.

	hebben dat extern personeel hun werk overneemt. Wel vindt een deel van de respondenten dat er soms te snel gedacht wordt dat intern personeel de kwaliteiten niet heeft en/of niet op te leiden is, waardoor er (te) snel voor externe inhuur wordt gekozen.	
14	<i>Er is aandacht voor kennisoverdracht van extern personeel op intern personeel.</i>	
bevinding	Er wordt geen algemene procedure gehanteerd voor het overdragen van kennis van externen naar de interne organisatie. Het verschilt daardoor per team in welke mate hier aandacht voor is. Door de meeste geïnterviewden wordt aangegeven dat er voor dit aspect meer aandacht zou mogen zijn, dat dit voornamelijk door drukte te weinig aandacht krijgt. Dit wordt erkend binnen de organisatie en men geeft aan te zoeken naar oplossingen.	-
15	<i>Er is aandacht voor begeleiding van extern personeel door intern personeel.</i>	
bevinding	Extern personeel wordt in meer of mindere mate ingewerkt, afhankelijk van de functie en van de mate van wisseling van personeel (hoe vaker gewisseld wordt, hoe minder er ingewerkt wordt). Er is dus in wisselende mate sprake van begeleiding. Verder is het aan coördinatoren in hoeverre iemand daarna nog gestuurd en begeleid wordt. De meeste respondenten geven aan dat hier wellicht structureler aandacht voor mag zijn.	+ / -
16	<i>Er is aandacht voor toezicht van intern personeel op extern personeel.</i>	
bevinding	Er is geen structureel toezicht op extern personeel. Wel wordt er bij de inhuurovereenkomst kritisch gekeken waarvoor iemand wordt ingezet. Coördinatoren en HRM houden in principe in de gaten of dat daadwerkelijk geleverd wordt. De meeste respondenten geven zelf aan dat hier wellicht structureler aandacht voor mag zijn.	+ / -
17	<i>De effecten van externe inhuur op werkprocessen, dienstverlening en arbeidsorganisatie zijn bekend.</i>	
bevinding	De daadwerkelijke effecten van externe inhuur op de interne organisatie zijn niet concreet gemaakt. Wel is men zich bewust van de eventuele kwetsbaarheid die externe inhuur met zich mee kan brengen. Knelpunten in de organisatie worden erkend en men geeft binnen dit onderzoek aan structurelere aandacht te willen voor het borgen van kennis en kwaliteit om de organisatie op lange termijn minder kwetsbaar te maken.	+ / -

d) Bijstuurmogelijkheden gemeenten.

Norm	d) Bijstuurmogelijkheden gemeenten.	+ / -
18	<i>Informatie over externe inhuur wordt als adequaat beoordeeld door de Rekenkamer.</i>	
bevinding	Dit is niet het geval.	-
19	<i>Informatie over feitelijke inhuur wordt tijdig gedeeld met gemeenteraden en/of raadscommissies.</i>	
bevinding	Kwartaalrapportages worden aan de gemeenteraden verstrekt. Hierin staat de tot dan toe gerealiseerde inhuurlasten ten opzichte van het begrote inhuurbudget. Op financieel gebied wordt men zo op de hoogte gebracht over de feitelijke inhuur. Verdere informatie hoeft de BEL Combinatie wettelijk niet te verstrekken. Het verschilt per gemeenteraad hoe de rapportages bij hen	+

	<p>terecht komen en in hoeverre ze deze in vergaderingen bespreken.</p> <p>Naast de kwartaalrapportages zijn er twee keer per jaar bijeenkomsten waarbij de BEL Combinatie de raad op haar verzoek uitleg komt geven over de wijze van bedrijfsvoering. Inhuur is dan ook een thema dat besproken wordt.</p> <p>Raden kunnen zienswijzen indienen op de jaarrekeningen. Van deze mogelijkheid wordt weinig gebruik gemaakt.</p>	
20	<p><i>De informatie over het externe inhuurbeleid wordt gerelateerd aan de gestelde kaders en de begrotingen en wordt geëvalueerd.</i></p>	
bevinding	<p>HRM en Control & Finance monitoren de gerealiseerde inhuurlasten en wat er al bekend is over aankomende inhuurlasten. Dit relateren ze aan het begrote inhuurbudget waardoor er inzicht is in het resterende budget. Het budget wordt bijgesteld aan de hand van de beschikbare loonsom uit de vacatureruimte en de UWV-uitkeringen voor zwangerschap. Dit inzicht in het budget wordt maandelijks besproken in het directieoverleg en wordt verwerkt in de kwartaalrapportages.</p>	
21	<p><i>Er is toezicht op extern inhuurbeleid.</i></p>	
bevinding	<p>Het toezicht op extern inhuurbeleid ligt niet bij de gemeenteraden, maar bij HRM en de directie van de BEL Combinatie. Er moeten verschillende processtappen gevolgd worden bij een inhuuraanvraag, anders is inhuur niet mogelijk. In die zin is er sprake van toezicht op iedere inhuuraanvraag.</p>	
22	<p><i>Extern inhuurbeleid is intern zodanig georganiseerd dat gezagslijnen duidelijk zijn.</i></p>	
bevinding	<p>Binnen de BEL Combinatie zijn de processtappen die gevolgd moeten worden bij een inhuuraanvraag bij de leidinggevenden binnen de organisatie bekend. Deze procedure is echter niet uitgeschreven.</p>	+

e) Daadwerkelijke bijsturing.

Norm	e) Daadwerkelijke bijsturing.	+ / -
23	<p><i>Gemeenten reageren m.b.t. extern inhuurbeleid adequaat op relevante ontwikkelingen (bijv. rechterlijke uitspraken over payrolling).</i></p>	
bevinding	<p>Dit ligt niet bij de gemeenten, maar bij de BEL Combinatie. HRM geeft aan dat zij wet- en regelgeving scherp in de gaten houden en de wijze van inhuren aanpassen op wijzigingen daarin. Er is recent door HRM een memo gestuurd aan de directie met daarin gewijzigde wet- en regelgeving wat betreft inhuur en in hoeverre dit tot nieuwe contractvoorstellen heeft geleid.</p>	+
24	<p><i>Visie en kaders van extern inhuurbeleid worden geëvalueerd en zo nodig bijgesteld.</i></p>	
bevinding	<p>Het is lastig om te spreken van evaluatie van visie en kaders van extern inhuurbeleid, omdat het in de BEL Combinatie vrij impliciet gevoerd wordt. Het enige expliciete kader waarop bijgesteld wordt of kan worden is het financiële kader. Het gerealiseerde ten opzichte van het begrote budget wordt wel scherp in de gaten gehouden en eventueel bijgesteld.</p>	+ / -

6.2 Beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1

Welk beleid voeren de BEL Combinatie en de afzonderlijke BEL-gemeenten op het vlak van de inhuur van externe inhuur?

Er is een beleidslijn voor de BEL Combinatie, maar geen afzonderlijke voor elk van de drie gemeenten. De Beleidslijn Inhuur is een procedurele gedragslijn, niet een breed gedragen, uniforme visie op inhuur die ingebed is in de organisatie. Volgens de Beleidslijn moeten voor iedere inhuuraanvraag bepaalde stappen doorlopen worden, anders mag geen inhuur plaatsvinden. Deze stappen, met als eindoordeel het besluit van de directieraad, zijn een aantal jaren geleden ingevoerd om sturing en controle op het inhuurbudget te hebben. Doordat de sturing en controle centraal zijn belegd, kan overkoepelend naar de gehele organisatie gekeken worden, om te zien waar de hoogste prioriteiten liggen wat betreft ondersteuningsbehoeften en waar eventueel budget beschikbaar is. Naast het doorlopen van deze inhuurprocedure, wordt ook geregistreerd wat, wie en waar er wordt ingehuurd en wordt gemonitord hoeveel inhuurbudget er nog beschikbaar is. De afzonderlijke BEL-gemeenten volgen in principe hetzelfde beleid wanneer zij voor een eigen gemeentelijke taak inhuren. Het besluit tot inhuur ligt dan bij het college van B en W en de financiering vindt rechtstreeks plaats uit de gemeentebegroting.

Bovenstaand beleid wordt alleen gevoerd voor de vier vormen van externe inhuur volgens het schema uit hoofdstuk 1.3. Andere vormen van flexibele arbeid, zoals taak- of functieroulatie of ploegendiensten, zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

Onderzoeksvraag 2

Wat is de samenstelling en de omvang van de flexibele schil van de ambtelijke organisatie van de BEL Combinatie en de afzonderlijke BEL-gemeenten?

In de drie onderzochte bronnen verschilt de omvang van de externe inhuur voor de respectievelijke organisaties. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat er in de grootboeken van de vier organisaties ook inhuur geboekt wordt onder de categorie 'externe advisering'. De als externe advisering geboekte inhuur geeft, samen met de andere inhuur uit de grootboeken, in totaal een omvang van 21% ten opzichte van de salarislasten van de vier organisaties samen. De BEL Combinatie heeft in deze 21% (uiteeraard) het grootste aandeel.

De afdelingen Planning & Control en Ruimtelijke & Maatschappelijke Ontwikkeling hebben binnen de BEL Combinatie de meeste inhuur. Dit is veelal projectmatige inhuur. Uit interviews blijkt dat er voornamelijk voor

bedrijfsvoering en beleidsmatige werkzaamheden wordt ingehuurd en in veel mindere mate voor uitvoerend werk.

De belangrijkste reden voor inhuur is vacaturevervanging. Hier worden verschillende verklaringen voor gegeven:

- vacatures zijn lastig te vervullen vanwege de gewenste kwaliteit in relatie tot de schaalgrootte van de BEL Combinatie;
- de BEL Combinatie maakt momenteel een doorontwikkeling door, waardoor functies en werkzaamheden nog niet uitgekristalliseerd zijn en men die nog niet vast wil invullen;
- voor sommige taken van de BEL Combinatie wordt onderzocht of er samenwerking met of uitbesteding aan andere gemeenten mogelijk is, waardoor het onzeker is of functies in de organisatie blijven bestaan.

Deze drie redenen verklaren volgens respondenten mede waardoor er op een aantal sleutelposities binnen de organisatie externe krachten werkzaam zijn.

Onderzoeksvraag 3

Wat betekent de flexibele schil voor de continuïteit en de kwaliteit van de werkprocessen en welke mogelijkheden hebben de BEL Combinatie en de afzonderlijke BEL-gemeenten om op dit vlak, mocht dat nodig zijn, bij te sturen?

Vanwege de posities waarvoor binnen de BEL Combinatie wordt ingehuurd, ligt veel belangrijke kennis bij de externe krachten. Men geeft aan liefst langdurige inhuurrelaties aan te gaan om de continuïteit van werkprocessen zo goed mogelijk te waarborgen.

Op dit moment is er veel aandacht voor het op niveau krijgen en houden van de kwaliteit van de (dienstverlening van de) organisatie. Voor het borgen en implementeren van de kennis die daarvoor nodig is, bestaat nog (te) weinig structurele aandacht; dit vindt iedereen die geïnterviewd is. Men is zich ervan bewust dat het de organisatie kwetsbaar maakt, als relevante kennis niet wordt uitgewisseld tussen extern ingehuurd en vast personeel.

De BEL Combinatie is een gemeenschappelijke regeling. De drie gemeenten gezamenlijk dragen de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de BEL Combinatie: het algemeen en dagelijks bestuur bestaat uit leden van de drie colleges van B en W en de directieraad wordt gevormd door de drie gemeentesecretarissen. De drie gemeenten zijn dus nauw betrokken bij het beleid op het gebied van externe inhuur van de BEL Combinatie. Wat betreft externe inhuur binnen hun eigen organisatie, kunnen de afzonderlijke gemeenten eigen beleid voeren.

De gemeenteraden staan op afstand van de bedrijfsvoering. Zij zijn geen directe partij in de besluitvorming over de bedrijfsvoering van de BEL Combinatie. In principe hebben de raden, vanuit hun budgetrecht, alleen iets te zeggen over het begrote inhuur-budget dat de gemeenten beschikbaar stellen aan de BEL Combinatie; de raden kunnen zienswijzen indienen over de begroting. Daarnaast hebben gemeenteraden de verantwoordelijkheid controle

uit te oefenen op de wijze waarop hun colleges hun bestuurlijke rol in de BEL Combinatie vervullen.

In de afzonderlijke gemeenten is de bedrijfsvoering een verantwoordelijkheid van de colleges van B en W, waarbij de raden naast hun budgetrecht een controlerende rol hebben.

Het feit dat bijna 70% van de totale inhuurlasten vanuit de vacatureruimte wordt betaald, maakt het voor de gemeenteraden lastig hun controlerende taak op dit terrein adequaat uit te oefenen. Een groot deel van de externe inhuur blijft hierdoor namelijk buiten het zicht van de gemeenteraden.

Onderzoeksvraag 4

Welke aanbevelingen kunnen op basis van de bevindingen worden gedaan?

Zie paragraaf 6.3.

Onderzoeksvraag 5

Zijn er verschillen tussen de drie gemeenten, tegen de achtergrond van de samenwerking in de BEL Combinatie, als het gaat om externe inhuur en zo ja, welke zijn dat dan?

Bij het oprichten van de BEL Combinatie is de afspraak gemaakt dat iedere gemeente haar eigen identiteit behoudt; dat vertrekpunt geldt nog steeds. Wat betreft het inhuurbeleid sluiten de gemeenten in principe aan bij het beleid van de BEL Combinatie.

- Wel maken de afzonderlijke gemeenten eigen keuzen op het gebied van externe inhuur voor bepaalde taken en projecten binnen hun eigen gemeente. Daarbij is sprake van verschillende accenten. Enkele voorbeelden: Laren huurt voor de werkzaamheden in de openbare ruimte een Sociale Werkvoorziening in.. De andere gemeenten zetten hiervoor eigen medewerkers van de BEL Combinatie in.
- Eemnes kiest ervoor om onder andere voor het Jeugd- en gezinsteam en voor het klimaatbeleid expertise in te huren, waar de andere gemeenten dat niet doen.
- Blaricum huurt in voor het project de Blaricummeermeent.

Dit maakt dat er tussen de drie gemeenten verschil is in de omvang van de externe inhuur. Blaricum heeft de laagste kosten aan inhuur, Eemnes de hoogste.

6.3 Aanbevelingen

De Rekenkamer BEL doet op basis van de onderzoeksbevindingen de volgende aanbevelingen.

Aan de gemeenteraden:

1. Vraag het college u voortaan voldoende transparant te informeren over de *totale* lasten voor en de aard van de externe inhuur.
2. Spreek u uit over wat u een toelaatbare omvang van het budget voor inhuur vindt, voor uw eigen gemeente en voor de BEL Combinatie, en voor welke doelen u vindt dat inhuur aanvaardbaar is.
3. Maak actief gebruik van de mogelijkheid om zienswijzen over externe inhuur in te dienen als daarvoor aanleiding is.

Aan de colleges van B en W:

4. Zorg ervoor dat er, voor elk van de afzonderlijke gemeenten en voor de BEL Combinatie, een eenduidige, breed gedragen visie op het beleid voor inhuur en andere vormen van flexibele arbeid wordt geformuleerd en dat de inhuurprocedures hieraan worden aangepast. Voor deze visie en de bijbehorende procedures doet de Rekenkamer BEL de volgende onderliggende aanbevelingen:
 - a) Zorg voor inzicht in de strategische personeelsbehoefte binnen de organisatie en bepaal welke functies en posities langdurig bezet mogen worden door extern ingehuurde krachten en welke niet.
 - b) Overweeg interne flexibilisering als alternatief voor inhuur, zoals ook in andere overheidsorganisaties in toenemende mate gebeurt.
 - c) Bied vaste krachten meer kans om door te groeien en de daarvoor benodigde opleidingen te volgen.
 - d) Besteed structureel aandacht aan de ontwikkeling en borging van kennis die nodig is om de kwaliteit van de (dienstverlening van de) organisatie op peil te krijgen en te houden.
 - e) Maak duidelijke afspraken over hoe de overdracht van kennis van externe krachten naar de interne organisatie plaatsvindt en geborgd wordt.

Geïnterviewde personen

Directie (tevens gemeentesecretarissen)

Else Ruizeveld-de Winter (Eemnes)
Garnt Kolhorn (Laren)
Meryem Kiliç-Karaaslan (Blaricum)

HRM

Margot Beneken – coördinator HRM
Frederike ter Harmsel – adviseur HRM

Inkoop

Dirk Klokke – inkoopadviseur

Planning & Control

Aldric Meda – coördinator P&C
Maria Stevens-Luijf – adviseur P&C Eemnes
Marck Vonhoff – afdelingscontroller O&O

Teamcoördinatoren

Karina de Graaf – Ruimtelijke Ontwikkeling
Elly de Veij – Burgerzaken en KCC
Lenie Bouwman – Openbare Ruimte

Raadsgriffiers

Paul de Groot (Blaricum)
Jan de Bruijn (Eemnes)

OR-voorzitter

Huub de Jong

Informanten grootboeken

Rienk Scholtemeijer – Controller BEL Combinatie
Theo de Haar – Controller gemeente Blaricum