

Extern inhuren of intern oplossen?

*Een onderzoek van de rekenkamercommissie
Ooststellingwerf naar de inhuur van extern personeel*

Juni 2016

Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie Ooststellingwerf:

| | |
|---------------|---|
| Voorzitter | Tiny Ruiten |
| Externe leden | Barbara IJsselmuiden <i>Vacature</i> |
| Secretaris | Jellie Rijpma |

Email: rekenkamercommissie@ooststellingwerf.nl

Website: www.ooststellingwerf.nl/gemeenteraad/Rekenkamercommissie

Voorwoord

Toen in mei 2015 de rekenkamercommissie in haar huidige samenstelling aantrad, heeft de rekenkamercommissie een kennismakingsgesprek gevoerd met de raadsfracties. Tijdens dat gesprek heeft de rekenkamercommissie de Raad gevraagd: “wat wilt u graag onderzocht hebben door de rekenkamercommissie?”. Eén van de suggesties die destijds werd aangedragen was een onderzoek naar de inhuur van externen door de gemeente Ooststellingwerf. Op zichzelf een opmerkelijk verzoek en niet geheel vrij van discussie. Immers, door de invoering van het dualisme in 2002 kent de wet een duidelijke scheiding in taken toe aan het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. De gemeenteraad stelt kaders, heeft budgetrecht en controleert het college van B&W. Burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Strikt genomen is het al dan niet inhuren van externen een uitvoeringsaangelegenheid en daarmee een bevoegdheid van het college waar zij géén verantwoording over hoeft af te leggen, zolang het binnen de door de raad beschikbaar gestelde budgetten blijft. Toch is een onderzoek naar de inhuur van externen een veelgevraagd onderzoek aan rekenkamers en rekenkamercommissies. Beeldvorming speelt daarbij een belangrijke rol. Wordt het gemeenschapsgeld goed besteed? Is die dure projectleider nu wel noodzakelijk, kan ons eigen personeel dat niet of goedkoper? Raadsleden worden door hun burgers aangesproken op dergelijke vraagstukken en voelen zich wel geroepen om verantwoording richting hun burgers af te leggen.

Bij de voorbereiding van dit onderzoek bleek de inhuur van extern personeel ook in de gemeentelijke organisatie van Ooststellingwerf een punt van aandacht. De organisatie was al bezig een instrument te ontwikkelen om het werkproces rondom de inhuur van externen beter te kunnen monitoren om zo meer inzicht te krijgen in kosten én opbrengsten.

Het onderzoek van de rekenkamercommissie heeft dan ook als doel ‘transparantie’ gehad: de Raad inzicht geven in welke afwegingen op welk moment en door wie gemaakt worden.

Deze rapportage bestaat uit twee delen: een bestuurlijke nota (deel 1) en een nota van bevindingen (deel 2). De bestuurlijke nota bevat naast de aanleiding van dit onderzoek, een beschrijving van het onderzoeksproces, de conclusies en de aanbevelingen. De bestuurlijke nota is zelfstandig leesbaar voor diegenen die snel inzicht willen hebben in de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie. In deel 2, de nota van bevindingen, treft u de volledige onderzoeksrapportage en de feiten en bevindingen aan die de basis vormen voor de bestuurlijke nota.

Onze dank gaat uit naar alle betrokkenen die hun medewerking verleend hebben aan het onderzoek en voor hun constructieve bijdragen.

Tiny Ruiter, voorzitter rekenkamercommissie Ooststellingwerf

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Deel 1: Bestuurlijke nota | 1 |
| 1 Inleiding | 2 |
| 1.1 Aanleiding..... | 2 |
| 1.2 Focus van het onderzoek..... | 2 |
| 1.3 Doel- en vraagstelling..... | 3 |
| 1.5 Onderzoeksproces | 3 |
| 2 Conclusies | 4 |
| 3 Aanbevelingen | 6 |
| | |
| Deel 2: Nota van bevindingen | 7 |
| 1 Inleiding | 8 |
| 1.1 Inleiding | 8 |
| 1.2 Leeswijzer | 8 |
| 2 Onderzoeksvragen, afbakening en normenkader | 9 |
| 3 Aanpak van het onderzoek | 10 |
| 4 Feitenrelaas | 11 |
| 4.1 Beleid en regelgeving | 11 |
| 4.1.1. Inleiding | 11 |
| 4.1.2. Bovenlokale wet- en regelgeving | 11 |
| 4.1.3 Gemeentelijk beleid | 11 |
| 4.2 Inhuur van externen in de praktijk | 15 |
| 4.2.1. Inleiding | 15 |
| 4.2.1. Auditrapport intern proces externe inhuur (1 juli 2014) | 15 |
| 4.2.2. Herontwerp proces externe inhuur..... | 16 |
| 4.3 Aard en omvang inhuur externen | 17 |
| 4.4. Rol van en informatievoorziening aan de Raad | 17 |
| 5 Bevindingen en beantwoording onderzoeksvragen | 20 |
| 5.1 Toetsing aan het normenkader | 20 |
| 5.2 Beantwoording onderzoeksvragen..... | 21 |
| Bijlage 1 | 23 |



Deel 1

Bestuurlijke nota

1 Inleiding

De bestuurlijke nota gaat allereerst in op de aanleiding voor het onderzoek, de focus voor het onderzoek, doel- en vraagstelling, de normen en de onderzoeksmethoden. In hoofdstuk 2 en 3 zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

1.1 Aanleiding

Bij haar oriëntatie voor onderzoeksonderwerpen is door de gemeenteraad de suggestie voor een onderzoek naar de inhuur van extern personeel aangedragen. De gemeenteraad heeft vragen over nut en noodzaak van de inhuur van extern personeel. Het gaat dan met name over adviseurs met een relatief hoog uurtarief. Ook vroegen raadsleden zich af of wordt overwogen om eigen medewerkers in te zetten, bijvoorbeeld in het kader van loopbaanbeleid. In dat geval kan voor het reguliere werk tegen een lager tarief worden ingehuurd.

Na de invoering van de wet dualisering gemeentebestuur in 2002 is de bedrijfsvoering van de overheid steeds meer een zaak van het ambtelijk management geworden en concentreert de gemeenteraad zich op het stellen van kaders en op de controle van de naleving daarvan.

Vanuit deze accentverschuiving is de belangstelling van gemeenteraadsleden voor de inhuur van extern personeel - en met name voor een onderzoek door de rekenkamercommissie daarnaar - niet zo voor de hand liggend. Toch hebben wij gemeend dit onderzoek te doen om op deze manier de Raad inzicht te geven in de processen en afwegingen die een rol spelen rondom het inhuren van extern personeel. In feite is dan de vraag of de gemeente wel voldoende oog heeft voor de doelmatige besteding van gemeenschapsgeld. Zeker in tijden waarin de druk op de besteding van belastingopbrengsten steeds groter wordt kan deze vraag in relevantie toenemen.

1.2 Focus van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op het inhuren van externen in de gemeente Ooststellingwerf en omvat de volgende aspecten:

- Inhuur van personeel ter vervanging bij ziekte of verlof;
- Inhuur specifieke kennis (advisering, projectleiding, interim-management);
- Inhuur van personeel als gevolg van niet vervulde vacatures, vacaturestop, reorganisatie.

Het is in dit onderzoek van belang om steeds goed voor ogen te houden over welke categorie 'inhuur' het gaat. In grote lijnen gaat het om drie categorieën. Een deel van het personeel dat extern wordt ingehuurd betreft inkopen van capaciteit om reguliere taken te vervullen (b.v. vanwege ziekte, piekbelastingen etc.). Een tweede deel heeft betrekking op tijdelijke klussen, projecten of het uitvoeren (uitbesteden) van specialistische opdrachten waarvoor de gemeente zelf de discipline in huis heeft of met een discipline die juist *niet* in de gemeentelijke organisatie aanwezig is. De derde categorie betreft het inhuren van personeel als gevolg van niet vervulde vacatures, vacaturestop, reorganisatie etc. Het onderzoek van de rekenkamercommissie concentreert zich op deze drie categorieën.

Van het onderzoek is uitgezonderd het inhuren van diensten en werken die de organisatie van de gemeente Ooststellingwerf binnen de reguliere taakopvatting niet zelf wil of kan uitvoeren (bijv. catering, accountantscontrole).

De onderzoeksperiode loopt van 1 januari 2014 tot 1 april 2016.

1.3 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is als volgt:

Inzicht geven in de aard, omvang en kosten van de inhuur van externen in een breder strategisch perspectief. Daarnaast moet het onderzoek inzicht geven in de wijze waarop de keuze wordt gemaakt voor inhuur van externen en de procedures die daarbij gevolgd worden.

Vraagstelling

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Hoe is de omvang van de inhuur van extern personeel in de gemeente Ooststellingwerf en wat is de procedure om wel of niet te komen tot inhuur?

1.5 Onderzoeksproces

Tijdens de eerste fase van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie vooronderzoek gedaan door gesprekken te voeren met de gemeentesecretaris en de manager klant en organisatie. Nadat het onderzoeksplan en het normenkader door de rekenkamercommissie zijn vastgesteld, is het onderzoek van start gegaan met een startbijeenkomst met de rekenkamercommissie, de portefeuillehouder en ambtelijk betrokkenen. Vervolgens zijn bestuurlijke en ambtelijke (beleids-)documenten¹ onderzocht op relevante informatie. Daarnaast zijn interviews gehouden met betrokkenen van de gemeentelijke organisatie en met fractievoorzitters van de gemeenteraad².

De bevindingen van het onderzoek zijn opgenomen in deel 2 van het onderzoeksrapport: de nota van bevindingen. De nota van bevindingen is conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Ooststellingwerf om na te gaan of de feiten zoals beschreven in die nota in het licht van de onderzoeksdoelstelling en -vraagstelling, juist en volledig zijn. Op- of aanmerkingen als gevolg van dit ambtelijk hoor en wederhoor zijn, na zorgvuldige afweging van de rekenkamercommissie, verwerkt in de nota van bevindingen. De wijze waarop de rekenkamercommissie dit gedaan heeft is middels een memorie van antwoord teruggekoppeld aan de gemeentelijke organisatie. Vervolgens is de bestuurlijke nota geschreven met de conclusies en aanbevelingen. Het geheel van nota van bevindingen en bestuurlijke nota vormt het onderzoeksrapport.

Het onderzoek is uitgevoerd door Barbara IJsselmuiden, lid van de rekenkamercommissie en Jellie Rijpma, secretaris van de rekenkamercommissie.

¹ Een overzicht van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 1

² Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1

2 Conclusies

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Wat is de omvang van de inhuur van extern personeel in de gemeente Ooststellingwerf en wat is de procedure om wel of niet te komen tot inhuur?

Op grond van het onderzoek luidt het antwoord op deze centrale vraag dat de omvang van extern personeel dat wordt ingehuurd binnen de gemeente Ooststellingwerf in het jaar 2015 € 3.913.100 (in 2014: € 3.161.804) bedraagt. Dit betrof zowel de loonsom-gerelateerde inhuur als de project-gerelateerde inhuur. Er was geen informatie beschikbaar om een uitsplitsing te kunnen maken zoals de rekenkamercommissie had beoogd in hoofdstuk 1.2.

Alvorens de keuze wordt gemaakt om extern in te huren wordt in principe³ altijd binnen de eigen organisatie naar een oplossing gezocht en vervolgens in OWO-verband. Pas daarna wordt een vacature extern uitgezet. Hiertoe heeft de gemeente Ooststellingwerf een samenwerkingsverband met WerkeninFriesland. Ook heeft de gemeente raamovereenkomsten met uitzendbureaus e.d.

Het proces “inhuur externen” is vanaf 1 januari 2016 zodanig ingericht dat in een bepaalde volgorde een aantal afwegingen moet worden doorlopen en vervolgens wordt getoetst aan rechtmatigheid en het beschikbare budget. Het digitale formulier gaat ter controle langs de HRM-adviseur, de inkoopcoördinator en een financieel adviseur.

Op basis van de documentenstudie, de gevoerde gesprekken, de beantwoording van de deelvragen en de toetsing aan het normenkader komen wij tot de volgende conclusies:

1. De organisatie heeft beleid vastgesteld en een nieuwe werkwijze ontwikkeld om inhuur van externen op een doelmatige en rechtmatige manier te laten plaatsvinden.

De rekenkamercommissie heeft niet kunnen toetsen of de uitvoering beleidsconform is, omdat de implementatie nog in ontwikkeling is. Desalniettemin zijn er voldoende randvoorwaarden aanwezig om de uitvoering beleidsconform te laten verlopen.

In het te implementeren digitale systeem worden met behulp van het formulier en de nieuwe codering, aard, omvang en kosten vastgelegd op een eenduidige en transparante wijze. Hiermee kunnen overzichten en rapportages worden gemaakt. In dit onderzoek is niet gekeken of inhuur wellicht voor een lagere prijs had kunnen geschieden. Wel is gekeken naar de context van inhuur: zijn er randvoorwaarden gecreëerd die een doelmatige inhuur bevorderen. In de nieuwe werkafspraken wordt de beslissing tot inhuur van derden vastgelegd, gemotiveerd en getoetst. Ook worden interne alternatieven afgewogen. Er is sprake van een integrale en afdelingsoverstijgende blik op nut en noodzaak van inhuur. Dit in ogenschouw nemende kan geconcludeerd worden dat er sprake is van doelmatigheid.

Het vastgestelde personeelsbeleid van de gemeente Ooststellingwerf kent geen visie op het inhuren en de inzet van extern personeel. Het overdragen en benutten van door externen

³ In een enkel geval is sprake van een acute noodzaak tot het invullen van een vacature waarbij direct gekozen wordt om extern in te huren. Hiervan was bijvoorbeeld sprake bij de piek in werkdruk die ontstond bij de invoering van de decentralisaties op het sociaal domein.

verkregen kennis wordt in de praktijk wel gedaan, maar maakt geen onderdeel uit van dit beleid.

- 2. De organisatie wil een bewuste afweging maken ten aanzien van aard en omvang van de flexibele schil maar heeft daarover geen beleidsmatige uitspraak vastgelegd.**
- 3. De informatie die de raad ontvangt over het inhuren van extern personeel beperkt zich tot een enkele passage in het sociaal jaarverslag.**

De raad is zich ervan bewust dat inhuur externen een onderdeel is van de bedrijfsvoering en dat de raad hierin geen kaderstellende en controlerende rol heeft. Tegelijk bestaat er bij raadsleden en in de samenleving het beeld dat de gemeente Ooststellingwerf veel geld uitgeeft aan de inhuur van externen en dat de keuze om extern in te huren misschien te makkelijk wordt gemaakt. Meer informatie over dit onderwerp kan dit beeld nuanceren. De raad wordt jaarlijks in november door de gemeentesecretaris bijgepraat over diverse organisatieontwikkelingen. Het onderwerp inhuur is tijdens deze bijeenkomsten nog niet aan de orde geweest.

3 Aanbevelingen

Voorgaande leidt tot de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad van Ooststellingwerf:

- 1 **Vraag het college om bij de actualisatie van het strategisch personeelsbeleid een visie op te nemen op de inhuur van extern personeel en de inzet van een flexibele schil**
Deze visie helpt de gemeente om helder te krijgen wat de uitgangspunten zijn. Dit draagt bij aan een transparante uitvoering van het personeelsbeleid.

- 2 **Bepaal op welke wijze u geïnformeerd wil worden over de inhuur van extern personeel.**
Elk jaar in november worden raadsleden door de gemeentesecretaris bijgepraat over de laatste ontwikkelingen van de organisatie. Het onderwerp inhuur externen is hier nog niet aan bod geweest, maar past in zo'n bijeenkomst. Omdat ten tijde van het onderzoek van de rekenkamercommissie de implementatie nog niet was afgerond, kon de werking in de praktijk nog niet worden getoetst aan het vastgestelde beleid. Ook kon niet in beeld worden gebracht wat de omvang van de verschillende categorieën van inhuur van externen was. Het nieuwe beleid zou dit inzicht moeten kunnen bieden.

3. **A. Verzoek het college om over een jaar aan de raad te rapporteren over de uitvoering van aanbeveling 1.**
B. Evalueer als raad over een jaar de uitvoering van aanbeveling 2



Deel 2

Nota van bevindingen

1 Inleiding

1.1 Inleiding

De rekenkamercommissie Ooststellingwerf heeft een onderzoek uitgevoerd naar de inhuur van extern personeel binnen de gemeente. Extern personeel is personeel dat geen dienstverband heeft met de gemeente Ooststellingwerf, maar wel tijdelijk en onder het gezag van de gemeente werkzaamheden uitvoert. De rekenkamercommissie onderzocht de omvang van het extern personeel en de waarborgen voor een doelmatige, rechtmatige en doeltreffende inzet van derden. Het onderzoek dient een beeld op te leveren van de omvang en procedures rond de inhuur van extern personeel.

1.2 Leeswijzer

Dit deel van het onderzoeksrapport is de nota van bevindingen. In hoofdstuk twee bespreken wij de onderzoeksvragen, de afbakening van het onderzoek en het normenkader. Hoofdstuk drie bevat de onderzoeksverantwoording. De feitelijke bevindingen onderbouwd met informatie uit de interviews hebben wij in hoofdstuk vier opgenomen. In hoofdstuk 5 worden vervolgens de onderzoeksvragen beantwoord.

2 Onderzoeksvragen, afbakening en normenkader

De rekenkamercommissie heeft voor haar onderzoek de centrale vraag als volgt geformuleerd:

Wat is de omvang van de inhuur van extern personeel in de gemeente Ooststellingwerf en wat is de procedure om wel of niet te komen tot inhuur?

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Welk beleid hanteert de gemeente bij afwegingen en beslissingen op het gebied van de inhuur van externen?
2. Wordt in dit beleid aandacht besteed aan de doelmatigheid van inhuur?
3. Op welke wijze draagt inhuur bij aan het bereiken van de doelstellingen van het strategisch personeelsbeleid?
4. Is de uitvoering rechtmatig, conform het vastgestelde beleid en geldende wet- en regelgeving?
5. Zijn de beleidsdoelstellingen zodanig geformuleerd dat de uitvoering getoetst kan worden?
6. Wat zijn de feitelijke kosten van inhuur per jaar, zowel loonsomgerelateerd als projectgerelateerd?
7. Welke rol heeft de raad bij het onderwerp inhuur?
8. Op welke manier wordt de raad geïnformeerd over de inhuur van externen?

Afbakening

Het onderzoek omvat de volgende vormen van inhuur:

- Inhuur van personeel ter vervanging van ziekte en verlof;
- Inhuur van specifieke kennis, zoals advisering, projectleiding, interim-management;
- Inhuur van personeel als gevolg van niet vervulde vacatures, vacaturestop of reorganisatie.

Het onderzoek heeft geen betrekking op het inhuren van diensten en werken die de organisatie van de gemeente Ooststellingwerf binnen de reguliere taakopvatting niet zelf wil of kan uitvoeren, bijvoorbeeld catering en accountantscontrole. De onderzoeksperiode loopt van 1 januari 2014 tot 1 april 2016.

Normenkader

Het onderzoek richt zich op het vinden van de feitelijke antwoorden op de vragen. Om uiteindelijk tot conclusies en aanbevelingen te kunnen komen is het nodig een zekere referentie te kennen. De feiten meten we af aan deze referentie. De rekenkamercommissie heeft daartoe het volgende normenkader vastgesteld:

1. De gemeente heeft beleid met betrekking tot inhuur externen.
2. In de doelstellingen wordt aandacht besteed aan doelmatigheid.
3. De uitvoering is beleidsconform.
4. Randvoorwaarden voor de rechtmatigheid van inhuur zijn aanwezig.
5. De afwegingen bij de keuze voor inhuur zijn transparant.
6. De informatie over aard, omvang en kosten van inhuur worden op een betrouwbare en transparante wijze bijgehouden.

3 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is als volgt opgezet:

- Samenstellen onderzoeksteam;
- Startbijeenkomst;
- Dossierstudie;
- Interviews;
- Schrijven nota van bevindingen;
- Ambtelijk wederhoor;
- Verwerken ambtelijke reacties.

Samenstelling onderzoeksteam

Het onderzoek is uitgevoerd door Barbara IJsselmuiden, extern lid van de rekenkamercommissie en Jellie Rijpma, secretaris van de rekenkamercommissie.

Startbijeenkomst

Het onderzoek is gestart met een bijeenkomst van de voorzitter van de rekenkamercommissie, de onderzoeker en de secretaris van de rekenkamercommissie met de portefeuillehouder, de gemeentesecretaris en het afdelingshoofd bedrijfsvoering. Tijdens deze startbijeenkomst zijn het onderwerp en de onderzoeksopzet toegelicht en zijn afspraken gemaakt over beschikbaar te stellen dossiers, te interviewen medewerkers, de contactpersoon binnen de organisatie en de planning.

Dossierstudie

Na de startbijeenkomst zijn de documenten bestudeerd waarin beleid met betrekking tot inhuur externen is vastgelegd en overige documenten die relevant zijn voor de uitvoering⁴.

Interviews

Op basis van de inhoud van de dossiers zijn de eerste feiten geïnventariseerd. Vervolgens is met behulp van interviews nagegaan of de uitvoering in lijn is met hetgeen op papier staat. Voor een overzicht van alle functionarissen waar het onderzoeksteam mee heeft gesproken, wordt verwezen naar de bijlage.

Schrijven Nota van bevindingen

De feiten uit het dossieronderzoek en de interviews zijn vervolgens geordend naar de onderzoeksvragen en getoetst aan het normenkader. De feiten zijn gecheckt door het toepassen van ambtelijk wederhoor.

⁴ Een overzicht van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 1

4 Feitenrelaas

4.1 Beleid en regelgeving

4.1.1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het bovenlokale beleid en het gemeentelijk beleid dat relevant is voor het inhuren van externen.

4.1.2. Bovenlokale wet- en regelgeving

Voor het inhuren van externen kan het voorkomen dat Europese richtlijnen van toepassing zijn. Voor alle duidelijkheid worden deze in het kort genoemd.

Op het gebied van aanbesteding is sprake van twee Europese aanbestedingsrichtlijnen:

- de richtlijn 2004/17/EG: heeft betrekking op speciale sectoren
- de richtlijn 2004/18/EG: heeft betrekking op de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten

Als de waarde van de uit te voeren opdracht boven een drempelbedrag komt zijn deze richtlijnen van toepassing. Het drempelbedrag dat van toepassing is op diensten, zoals bedoeld in dit onderzoek, wordt jaarlijks aangepast en ligt steeds rond de € 200.000.

In april 2013 is de aanbestedingswet 2012 van kracht geworden. In januari 2014 heeft het Europees Parlement een aantal nieuwe richtlijnen⁵ aangenomen welke beogen de aanbestedingspraktijk te moderniseren⁶. In de aanbestedingswet 2012 is gepoogd een duidelijk en eenvormig kader te scheppen voor het plaatsen van overheidsopdrachten.

4.1.3 Gemeentelijk beleid

Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van gemeente Ooststellingwerf is vastgesteld op 18 maart 2014. Dit beleid is relevant, omdat inhuur deel uitmaakt van wat de gemeente inkoopt en aanbesteedt. Naast het voldoen aan landelijke en Europese wet- en regelgeving zijn onder andere de volgende doelstellingen opgenomen:

- Gemeentelijke lasten moeten zo laag mogelijk blijven;
- Lokale economie moet gestimuleerd worden, indien enkelvoudig en meervoudig onderhands is toegestaan.

⁵ Richtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU

⁶ www.nieuweaanbestedingswet.nl

Het type inhuur waar dit onderzoek over gaat (zie hfdst. 2) is een dienst⁷. In de uitvoeringsnotitie inkoop- en aanbestedingsbeleid worden de volgende drempelbedragen gehanteerd⁸:

- < € 50.000 : enkelvoudig onderhands
volstaan kan worden met het opvragen van 1 offerte
- > € 50.000-<€ 207.000 : meervoudig onderhands
(offerte van minimaal twee partijen)
- > € 207.000 : Europese aanbesteding

Het toetsen of in concrete dossiers de inhuur van externen voldoet aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid valt buiten de scope van het onderzoek van de rekenkamercommissie.

Strategisch personeelsbeleid

In het strategisch personeelsbeleid is geen uitgewerkte visie en specifiek beleid ten aanzien van inhuur van derden. Inhuur wordt wel belicht vanuit het perspectief van de eigen medewerkers⁹. Inhuur kan namelijk een middel zijn om medewerkers kansen te geven op het gebied van mobiliteit en loopbaanontwikkeling. Zo kan een medewerker bijvoorbeeld tijdelijk een andere functie vervullen waarin diegene zich kan ontwikkelen, voor het reguliere werk kan dan extern worden ingehuurd. De gemeente Ooststellingwerf gaat uit van maatwerk bij het strategisch personeelsbeleid waarbij de medewerker zelf verantwoordelijk is voor zijn of haar eigen ontwikkeling en (flexibele) inzetbaarheid.

Het Strategisch personeelsbeleid dateert van 2013 en wordt in de zomer van 2016 geactualiseerd.

Het strategisch personeelsbeleid omvat verder een opleidingsplan en een mobiliteitsplan. Door het flexibel inzetten van medewerkers kan kennis en mobiliteit worden vergroot. De gemeente Ooststellingwerf maakt hiervoor gebruik van een interne klussenbank waar vraag en aanbod van tijdelijke, interne, klussen worden uitgezet. Het jaarverslag 2014 rapporteert hierover:

Medio 2015 is een eigen medewerker uit de lijn voor een jaar vrijgemaakt als projectleider Bio-Based (stimuleren opwekken en gebruiken van bio-massa). Middelen zijn beschikbaar gesteld om deze projectleider te financieren. Op deze manier bleef het budget van de leidinggevende voor de reguliere bedrijfsvoering, beschikbaar om tijdelijk herbezetting van de vrijgemaakte medewerker te regelen. Op 1 juli a.s. wordt deze constructie afgerond.

“Er is een start gemaakt met de opzet van een klussenbank. De klussenbank is een instrument om medewerkers meer ontwikkelkansen te bieden door tijdelijke interne inzet op ander werk. Voor de organisatie moet dit leiden tot flexibilisering van de inzet en vermindering van inhuur.”

Daarnaast kunnen medewerkers gebruik maken van WerkeninFriesland. Dit is een netwerkorganisatie¹⁰ waarbij overheidsorganisaties in de regio de gelegenheid zich kunnen aansluiten. WerkeninFriesland omvat een virtueel mobiliteitscentrum waarbinnen (interne) kandidaten en (interne) vacatures/opdrachten en klussen uitgewisseld kunnen worden door P&O-ers.

⁷ Uitvoeringsnotitie inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Ooststellingwerf, pagina 10

⁸ Deze bedragen worden iedere twee jaar door de Europese Commissie herzien.

⁹ Strategisch personeelsbeleid 'Jouw talent telt', hoofdstuk II.2

¹⁰ www.werkeninfriesland.nl/over

Flexibele schil

Het inhuren van externen is nauw verbonden met het begrip ‘flexibele schil’ en in dat kader relevant voor dit onderzoek.

Binnen de gemeente Ooststellingwerf wordt onder ‘flexibele schil’ verstaan een combinatie van flexibel personeel (medewerkers die staan ingeschreven bij de Klussenbank of bij WerkeninFriesland en personeel met een tijdelijke arbeidsovereenkomst) en extern personeel (personeel dat in dienst is bij een andere organisatie, bijvoorbeeld één van de andere OWO-gemeentes, uitzendkrachten, payroll personeel en ZZP'ers).

De gemeente Ooststellingwerf maakt bewust gebruik van een flexibele schil. Er is echter geen vastgestelde beleidsvisie aangetroffen over het gebruik maken van een flexibele schil. In haar overweging om een flexibele schil in te zetten speelt o.a. dat in het primaire proces met behulp van de flexibele schil pieken worden opgevangen. Ook kan vooruit worden gelopen op toekomstige ontwikkelingen, zoals de digitalisering bij burgerzaken. Ook speelt de overweging mee dat op termijn het tijdelijk in dienst nemen van nieuwe medewerkers duurder zou kunnen uitpakken dan het inzetten van inhuurkrachten, in verband met mogelijke WW-aanspraken.

Op CMT-niveau wordt wel gesproken en nagedacht over een wenselijke omvang van de flexibele schil, bijvoorbeeld 10% van de formatie ten behoeve van het reguliere werk niet vast invullen maar dit bijbehorende budget flexibel invullen. Het creëren van een flexibele schil om daar waar nodig mensen flexibel in te kunnen zetten en slagvaardig te kunnen handelen kan voor een organisatie juist doelmatig zijn. Immers, op deze manier kan snel worden ingesprongen op pieken in de werkvoorraad en tijdelijke vraag naar specifieke kennis.

Interne procedures

Het feitelijke beleid voor het inhuren van externen is beschreven in een memo van de manager klant en organisatie aan de Ondernemingsraad en het CMT¹¹ en in het processchema externe inhuur. Beide stukken zijn uit december 2015. In deze documenten zijn de afwegingen en beslisbevoegdheden beschreven voordat de keuze om extern in te huren kan worden gemaakt. De verantwoordelijkheid om over te gaan tot inhuur van externen ligt laag in de organisatie, namelijk bij de teamleider. Het uiteindelijke besluit wordt door de afdelingsmanager genomen. De teamleiders hebben een eigen budget beschikbaar voor het eventueel inhuren van externen, dit kan per afdeling verschillen.

Bij het doorlopen van het digitale formulier wordt de volgende volgorde van afwegingen doorlopen:

1. Bij vraag naar tijdelijke uitbreiding wordt altijd eerst onderzocht of de vraag intern kan worden opgelost, bijvoorbeeld door tijdelijke uitbreiding van uren of het zoeken in de klussenbank;
2. Wanneer deze zoektocht niets oplevert wordt gekeken of er binnen de OWO-gemeentes een geschikte kandidaat beschikbaar is;
3. Vervolgens kan er geworven worden binnen WerkeninFriesland;
4. Als laatste mogelijkheid kan worden overgegaan tot inhuur.

Na het doorlopen van deze afwegingen wordt getoetst aan het beschikbare budget en vindt een rechtmatigheidstoets plaats, waarin de geraamde kosten aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden getoetst. Vervolgens wordt het formulier naar de HRM-adviseur gestuurd, voor een toetsing

¹¹ Centraal Management Team

aan het personeelsbeleid, naar de inkoopcoördinator, voor een toetsing aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid en naar de afdeling Planning & Control, voor een toetsing aan het beschikbare budget.

In de praktijk blijft het mogelijk om in een enkel geval direct over te gaan tot externe inhuur, de beslissing hiertoe ligt bij het CMT. Een voorbeeld hiervan was een HRM-adviseur met specifieke kennis, die acuut nodig was. Hiervoor is niet de geëigende procedure doorlopen, maar is direct overgegaan tot externe inhuur.

Verder wordt in dit memo een nieuwe codering vastgelegd ten behoeve van de (financiële) administratie zodat beter gemonitord kan worden op de inhuur van extern personeel:

vaste formatie/ tijdelijk invullen

Om strategische redenen kan besloten worden een vaste formatieplek tijdelijk in te vullen. Het CMT streeft ernaar bewuste keuzes te maken voor het creëren van juniorbanen, voldoende interne mobiliteit (bijvoorbeeld de klussenbank), binnenhalen van nieuwe kennis en trainee-functies. Soms komt het voor dat de vacature die dan ontstaat niet met eigen mensen wordt opgevuld, maar met een externe.

vaste formatie / tijdelijk invullen als operationele keuze

Het kan wenselijk zijn niet alle formatie vast in te vullen, maar een deel van de formatie flexibel in te vullen. Hierdoor kan sneller worden ingespeeld op veranderende werkzaamheden en kan specifieke kennis sneller worden geleverd. Tevens kan het wenselijk zijn om tijdig in te spelen op organisatorische veranderingen.

incidenteel/projecten

Via incidentele middelen komen er middelen beschikbaar om een bepaald project op te pakken. Dit kan voorkomen binnen de kostenplaats of binnen programma's en producten. Middelen kunnen via college, raad of directie beschikbaar gesteld zijn.

incidenteel/ziektevervang

Incidentele middelen uit de kostenplaats van de Directie (de zogenaamde Knelpuntenpot) bieden teams de mogelijkheid ziektevervang te organiseren.

incidenteel/piekopvang

Incidentele middelen uit verschillende bronnen kunnen beschikbaar gesteld zijn voor het opvangen van pieken in de operationele uitvoering. Zo kan onderscheid gemaakt worden in de reden van de noodzaak tot externe inhuur.

Aanbevelingen uit eerder rekenkamercommissie-onderzoek

De voormalige rekenkamercommissie van Ooststellingwerf heeft in 2014 een onderzoek gedaan naar loonkosten, waarbij ook de inhuur van externen is betrokken¹². De toenmalige rekenkamercommissie concludeerde in haar onderzoek dat de gemeente Ooststellingwerf destijds 'niet voldeed aan de fiscale wet- en regelgeving voor de inhuur van derden'. De rekenkamercommissie heeft hiervoor de volgende aanbevelingen gedaan (citaat):

1. Leg uitvoeringsregels voor inhuur van derden vast.

¹² Loonheffingen, een black box. Rapportage rekenkamercommissie, oktober 2014

Hierdoor zijn de fiscale uitgangspunten ten aanzien van inhuur van derden voor alle afdelingen binnen de gemeente duidelijk en worden deze regels uniform gehanteerd.

2. Leg duidelijk vast wie welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft. Door vastlegging hiervan kunnen medewerkers van verschillende afdelingen hun taken ten aanzien van de inhuur van derden effectiever en efficiënter uitvoeren.
3. Stel procesdocumenten voor de inhuur van derden op. Hierbij kan gedacht worden aan een checklist voor de controle op juistheid, volledigheid en geldigheid van VAR'en. Ook kan gedacht worden aan flowcharts van te nemen stappen in het proces of aan procedurele richtlijnen.

Als gevolg van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn specifieke regels toegevoegd aan de gemeentelijke inkoopvoorwaarden voor inhuur derden en de fiscale aspecten daarvan. Het college van b. en w. heeft in haar reactie op het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie aangegeven de spelregels voor de inhuur derden voor de gemeente Ooststellingwerf opnieuw te beoordelen en vast te leggen in het herontwerp van het proces. Met het vastleggen van het proces in het memo van de manager klant en organisatie aan de Ondernemingsraad en het CMT heeft het college uitvoering gegeven aan de aanbevelingen.

Het college van b. en w. heeft de gemeenteraad hierover op 9 september 2015 in de commissie P&C geïnformeerd.

4.2 Inhuur van externen in de praktijk

4.2.1. Inleiding

In de volgende paragrafen wordt beschreven hoe de gemeente Ooststellingwerf in de praktijk om gaat met het inhuren van externen. Op 1 januari 2016 is gestart met de implementatie van de nieuwe werkwijze en het digitale systeem dat het proces moet ondersteunen. Ten tijde van het onderzoek was deze implementatie nog niet afgerond. Hierdoor kon de werking in de praktijk nog niet getoetst worden aan het vastgestelde beleid.

4.2.1. Auditrapport intern proces externe inhuur (1 juli 2014)

In 2013 was er sprake van een overschrijding op de kostenplaats 'uitbestede werkzaamheden (personeel)'.

Uit de audit kwamen de volgende conclusies naar voren:

- Door het ontbreken van een procesbeschrijving is niet duidelijk hoe en op welke wijze en volgorde activiteiten moeten worden ondernomen en welke formulieren benodigd zijn. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn daarmee niet helder beschreven. E.e.a. in de informatieverstrekking is niet up-to-date. Er is geen uniforme werkwijze.
- Door het ontbreken van een procesbeschrijving is de basis niet aanwezig om te kunnen voldoen aan de afspraken en richtlijnen.

De overschrijding werd dus vooral veroorzaakt door de wijze waarop administratieve processen waren ingericht. Hierdoor was het moeilijk om de kosten te beheersen.

Het auditrapport geeft onder meer de volgende aanbevelingen:

- Structuur aanbrengen in de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de procesgang en vastleggen in bijvoorbeeld een procesbeschrijving (stroomschema) zodat helder is op welke wijze en in welke volgorde activiteiten moeten worden ondernomen en welke formulieren daarin gebruikt moeten worden.
- Procedures en formulieren evalueren en actualiseren. Het geheel publiceren op intranet.
- Het samenvoegen van het format personeelsbeslissing, administratieve wijziging en startformulier tot één en alle partijen bij de start van het proces hierin betrekken; HRM, P&C en de Inkoopcoördinator met het oog op de financiële en rechtmatigheidstoets.

Het CMT heeft de aanbevelingen overgenomen en opdracht gegeven deze te verwerken in een implementatieplan. In oktober 2014 is een werkgroep aan de slag gegaan met de implementatie.

4.2.2. Herontwerp proces externe inhuur

De resultaten van de audit én de uitvoering van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie hebben geresulteerd in een herontwerp van het proces externe inhuur, waarin de aanbevelingen uit de audit zijn opgevolgd. Daarnaast is beleid, zoals dit is verwoord in het memo 'nieuwe codering inhuur', vertaald naar één integraal formulier, waar aanvankelijk drie formulieren werden gebruikt. De bovenlokale wetgeving met betrekking tot inkoop en aanbesteding is meegenomen in dit nieuwe formulier.

Men is voornemens het proces te ondersteunen door een digitaal systeem¹³, hierdoor worden alle stappen in een bepaalde volgorde doorlopen. Het digitale formulier moet worden ingevuld door de teamleider die tijdelijk extra kennis en/of capaciteit nodig heeft. Met behulp van dit systeem worden in een bepaalde volgorde afwegingen gemaakt en wordt getoetst op rechtmatigheid en beschikbaarheid van budget. Daarnaast wordt alle relevante informatie met betrekking tot inhuur opgeslagen, zoals motivatie, aard en duur van de inhuur, contractvorm en kosten. Bij verlenging van de inhuur wordt dezelfde procedure gevolgd.

Ook is een verandering doorgevoerd in de monitoring van de inhuur. Hiervoor was een nieuwe codering nodig zoals beschreven in paragraaf 4.1.3. Voorheen was administratief sprake van een onduidelijke formulering en afbakening van het begrip inhuur. Diensten en producten werden meegerekend die feitelijk niet onder het begrip inhuur externen vielen. Zo werd bijvoorbeeld het tijdelijk in dienst nemen van mensen in het kader van de sociale werkvoorziening meegerekend als inhuur. Rapportages gaven hierdoor een vertekend beeld van de omvang van inhuur.

Het CMT heeft het voornemen om in 2017 opnieuw een audit te laten uitvoeren naar het proces van inhuur externen door Interne Controle.

¹³ Ten tijde van het onderzoek is de digitalisering van dit proces in ontwikkeling.

4.3 Aard en omvang inhuur externen

Door de inkoopcoördinator wordt elk jaar een zogenaamde Inkoopscan uitgevoerd. Dit geeft een overzicht van alle producten en diensten die door de gemeente zijn ingekocht. Met behulp van een hiertoe ontwikkeld programma kunnen analyses worden uitgevoerd en kan worden getoetst aan de doelstellingen uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het programma bevat ook een database voor de opslag van alle relevante informatie ten aanzien van de inhuur van externen, zoals contracten, facturen, kosten, beschikbaar budget, enz. Alle inhuur externen wordt geïnventariseerd en ingedeeld in categorieën. Deze komen niet overeen met de eerder genoemde nieuwe codering voor externe inhuur waardoor geen sprake is van eenduidige monitoring.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de “Inkoopscan 2015, een kwantitatieve analyse”.

“Hoofdcategorie 04 Adviseurs en flexibele arbeid” had in 2015 een totale inkoopwaarde van € 3.913.100¹⁴.

Deze hoofdcategorie wordt onderverdeeld in een groot aantal herkenbare subcategorieën. De vier subcategorieën met de grootste inkoopwaarde, de top vier van inhuur externen, betreffen:

- Uitzendkrachten/ tijdelijk personeel (€ 1.563.654)
- Ingenieurs (€ 851.744)
- Organisatie-adviseurs (€ 742.089)
- Architecten (€ 273.291)

Bij bovenstaande bedragen (totaal Hoofdcategorie 04 en subcategorieën) moet worden opgemerkt dat in de Inkoopscan geen onderscheid gemaakt wordt naar dekkingsbron. Er kan daardoor geen splitsing worden gemaakt in loonsom-gerelateerde inhuur en inhuur die kan worden toegeschreven aan projecten. De rekenkamercommissie heeft geen vergelijking gemaakt met de cijfers in de gemeenten Opsterland en Weststellingwerf. Deze gemeentes maken gebruik van een ander systeem en een andere indeling om de inkoopcijfers op te slaan en te bewerken. Een vergelijking met Ooststellingwerf zou dan ook niet eenvoudig zijn.

Ook een vergelijking met landelijke cijfers is moeilijk te geven. Volgens de landelijke benchmark van A+O wordt er door gemeentes gemiddeld voor 10% van de loonsom ingehuurd. In de inkoopcijfers van Ooststellingwerf wordt geen onderscheid gemaakt tussen loonsom- en projectgerelateerde inhuur. Daardoor geeft een vergelijking met het landelijk gemiddelde een vertekend beeld.

4.4. Rol van en informatievoorziening aan de Raad

De kernrollen van de gemeenteraad zijn kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging. De kaders die de raad stelt zijn te bezien als opdrachten en randvoorwaarden waarbinnen het college van burgemeester en wethouders een bepaald onderwerp uitwerkt, de zogenaamde ‘uitvoering’.

¹⁴ In 2014 bedroeg dit bedrag € 3.161.804. De indeling in subcategorieën en het weergeven van de top 4 van subcategorieën werd in de inkoopscan 2014 nog niet gedaan en kan daarom niet worden weergegeven ter vergelijking.

De raad heeft met betrekking tot het onderwerp inhuur geen kaderstellende en dus ook geen controlerende rol. Inhuur is een onderdeel van de bedrijfsvoering en daarmee de verantwoordelijkheid van het college. Ook wanneer de raad krediet beschikbaar stelt voor projecten, wordt inhuur niet apart vermeld in het raadsvoorstel. Het is aan het college om te bepalen welk bedrag binnen het beschikbaar gestelde budget besteed wordt aan inhuur. Overschrijdingen van budgetten/kredieten worden wel gemeld aan de raad.

De volksvertegenwoordigende rol van de raad kan in beeld komen wanneer raadsleden door burgers en bedrijven worden aangesproken op vermeende 'onnodige' of 'dure' inhuur van extern personeel.

De rol van de gemeenteraad van Ooststellingwerf bij de inhuur van derden beperkt zich tot het budgetrecht in algemene zin (vaststellen van de begroting) en zo nodig bij het beschikbaar stellen van budget bij overschrijdingen. De informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad beperkt zich tot een tweetal momenten, namelijk bij het aanbieden van het sociaal jaarverslag en de publicatie van de inkoopscan.

Sociaal jaarverslag

Elk jaar wordt het Sociaal Jaarverslag ter informatie aangeboden aan de raad. Ten tijde van het onderzoek was het verslag over 2015 nog niet definitief, dus de raad heeft hier nog geen kennis van kunnen nemen. Wel hebben de onderzoekers de beschikking over het Sociaal Jaarverslag 2015, zoals dit is vastgesteld door het CMT. In dit sociaal jaarverslag is opgenomen dat in de afgelopen periode, een periode van bezuinigingen, bewust is gekozen voor tijdelijke invulling van een aantal vacatures. Hierdoor was sprake van een groei van de flexibele schil naar 13,1% daar waar in voorgaande jaren sprake was van een daling.

Inkoopscan

Jaarlijks wordt een inkoopscan gemaakt, deze inkoopscan geeft inzicht in de inkoopactiviteiten en aanbestedingen van het vorige boekjaar. De cijfers van dat betreffende jaar worden vergeleken met de twee voorgaande jaren. Hoewel deze jaarlijkse scan niet aan de raad wordt aangeboden, kunnen raadsleden er wel kennis van nemen en zodoende zich op de hoogte stellen van wat is ingekocht aan externe inhuur. De inkoopscan wordt na vaststelling door het college openbaar gemaakt en is dan te raadplegen op de website van de gemeente.

Jaarstukken

In de jaarstukken wordt geen inzage gegeven in de personele kosten over het afgelopen jaar en dus ook niet over inhuur van externen. Alleen wanneer een overschrijding heeft plaatsgevonden van het beschikbaar gestelde budget over het afgelopen jaar wordt uitgelegd waar deze overschrijding door wordt veroorzaakt. Dit was het geval in 2013, toen er sprake was van een overschrijding van de kostenplaats "uitbestede werkzaamheden (personeel)".

Eindverslag bouwopdracht OWO

Op 17 maart 2016 is in de Commissie Planning en Control het "Eindverslag bouwopdracht OWO" besproken. De OWO regiegroep heeft dit verslag geschreven om de drie OWO-gemeenteraden te informeren over de samenvoeging van drie afdelingen met voornamelijk administratieve backoffice taken. Deze OWO-afdelingen bedienen in de nieuwe situatie alle drie de organisaties.

In het verslag wordt ingegaan op de besparingen die deze samenvoeging tot nu toe heeft opgeleverd. Naast een besparing van 10,1 fte voor de drie gemeentes samen, levert de samenvoeging ook een besparing op aan externe inhuur, doordat door de ontstane schaalgrootte

meer specialistische kennis intern (d.w.z. in OWO-verband) beschikbaar kan zijn. De besparing die hierdoor ontstaat bedraagt naar schatting € 535.000 voor de drie gemeentes samen.

Jaarlijkse informatiebijeenkomst over organisatieontwikkeling

Elk jaar in november worden raadsleden door de gemeentesecretaris bijgepraat over de laatste ontwikkelingen van de organisatie. Het onderwerp inhuur externen is hier nog niet aan bod geweest.

5 Bevindingen en beantwoording onderzoeksvragen

5.1 Toetsing aan het normenkader

De rekenkamercommissie hanteert een normenkader om de feiten te toetsen en te komen tot bevindingen.

De rekenkamercommissie merkt op dat de toetsing aan het normenkader gezien moet worden tegen het licht van de implementatie van nieuwe werkafspraken, afwegingen en codering met betrekking tot de inhuur van externen. De organisatie heeft een aantal verbeteringen in gang gezet maar deze zijn nog niet volledig geïmplementeerd.

De doorwerking van het beleid in de uitvoering kon ten tijde van het onderzoek nog niet getoetst worden aan de normen. Daarom zijn het vastgestelde beleid, het processchema en de werkafspraken getoetst aan de normen.

| Norm | toetsing | Toelichting |
|--|----------|--|
| 1. De gemeente heeft beleid met betrekking tot inhuur externen. | Ja | Al komt het inhuren van externen niet specifiek terug in haar strategisch personeelsbeleid, zijn er wel heldere afspraken gemaakt en ook vastgelegd hoe om te gaan met het inhuren van externen. |
| 2. In de doelstellingen wordt aandacht besteed aan doelmatigheid | Ja | De vastgelegde werkwijze om te komen tot het inhuren van externen zijn goede randvoorwaarden voor een doelmatige inzet van medewerkers en financiën. |
| 3. De uitvoering is beleidsconform. | x | De rekenkamercommissie heeft niet kunnen toetsen of de uitvoering beleidsconform is, omdat de implementatie nog in ontwikkeling is. |
| 4. Randvoorwaarden voor de rechtmatigheid van inhuur zijn aanwezig. | Ja | De toepassing van het verplichte formulier en de toetsing door de inkoopcoördinator, de HRM adviseur en de afdeling P&C zijn goede waarborgen voor een rechtmatige uitvoering.. |
| 5. De afwegingen bij de keuze voor inhuur zijn transparant. | Ja | De afwegingen zijn logisch en helder geformuleerd. |
| 6. De informatie over aard, omvang en kosten van inhuur worden op een betrouwbare en transparante wijze bijgehouden. | x | De rekenkamercommissie heeft niet kunnen toetsen of aard, omvang en kosten van inhuur op een betrouwbare en transparante wijze bijgehouden worden omdat de implementatie nog in ontwikkeling is. |

5.2 Beantwoording onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich onder meer op het vinden van de feitelijke antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen. Het feitenrelaas en de analyse daarvan bevatten de informatie om tot die antwoorden te komen. Nadat de deelvragen zijn beantwoord kan antwoord worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag.

1. Welk beleid hanteert de gemeente bij afwegingen en beslissingen op het gebied van de inhuur van externen?

Het besluit om een externe in te huren wordt pas genomen nadat eerst bekeken is of de vacature en/of behoefte aan extra kennis of capaciteit binnen de eigen organisatie of binnen OWO-verband ingevuld kan worden. Zo niet dan wordt een werving gestart op WerkeninFriesland. Het inhuren van een externe komt is de laatste mogelijkheid. De beslissing tot inhuur kan laag in de organisatie worden genomen zolang dit past binnen de beschikbare budgetten. Steeds vindt er een toets plaats op o.a. rechtmatigheid en doelmatigheid.

2. Wordt in dit beleid aandacht besteed aan de doelmatigheid van inhuur?

Ja, door het verplicht toepassen van een (digitaal) formulier waarbij alle stappen in een bepaalde volgorde moeten worden doorlopen zijn randvoorwaarden gecreëerd om de doelmatigheid te bevorderen.

3. Op welke wijze draagt inhuur bij aan het bereiken van de doelstellingen van het strategisch personeelsbeleid?

In het strategisch personeelsbeleid zijn doelstellingen opgenomen met betrekking tot loopbaanontwikkeling en vergroten van kennis en ervaring van het eigen personeel. De keuzes en afwegingen die zijn vastgelegd met betrekking tot inhuur externen dragen impliciet wel bij aan de doelstellingen uit het personeelsbeleid.

4. Is de uitvoering rechtmatig, conform het vastgestelde beleid en geldende wet- en regelgeving?

De rekenkamercommissie heeft niet aan de hand van bestudeerde casussen getoetst of de uitvoering op een rechtmatige wijze plaatsvindt. Met het doorlopen en invullen van het digitale formulier zijn er randvoorwaarden opgenomen om te voldoen aan de geldende wet- en regelgeving en het vastgestelde beleid.

5. Zijn de beleidsdoelstellingen zodanig geformuleerd dat de uitvoering getoetst kan worden?

Er zijn geen expliciete beleidsdoelstellingen geformuleerd, maar uitgaande van het feit dat de vastgestelde afspraken in de memo "nieuwe codering" aangemerkt kunnen worden als het feitelijke beleid met betrekking tot inhuur externen, is door de nieuwe werkwijze de uitvoering ervan goed te toetsen omdat alle relevante informatie, zoals motivatie, aard, duur, contractvorm en kosten worden vastgelegd.

6. Wat zijn de feitelijke kosten van inhuur per jaar, zowel loonsom - gerelateerd als project -gerelateerd?

Over het jaar 2015 is de totale inkoopwaarde voor inhuur externen € 3.913.400

Het was voor dat jaar niet mogelijk om een uitsplitsing te maken naar loonsom-gerelateerd en project-gerelateerd.

Vanaf het jaar 2016 kan deze uitsplitsing wél gemaakt worden, omdat de nieuwe codering is gerelateerd aan de dekkingsbron.

7. Welke rol heeft de raad bij het onderwerp inhuur?

De raad heeft bij dit onderwerp geen kaderstellende en controlerende rol.

8. Op welke manier wordt de raad geïnformeerd over de inhuur van externen?

De raad wordt nauwelijks geïnformeerd over het onderwerp externe inhuur. In de jaarstukken is geen concrete informatie opgenomen. Alleen wanneer over een bepaald jaar een overschrijding heeft plaatsgevonden van een bepaalde kostenpost of budget en deze overschrijding wordt veroorzaakt door inhuur externen, dan zal de raad worden geïnformeerd. Via het sociaal jaarverslag en de inkoopscan kan de raad zich op de hoogte stellen van de totale omvang van de inhuur van externen. Er wordt geen gespecificeerde informatie actief aan de raad aangeboden. Zodoende heeft de raad geen zicht op loonsom-gerelateerde inhuur en inhuur die kan worden toegeschreven aan projecten.

Bijlage 1

Bestudeerde documenten:

- Jaarstukken 2014
- Strategisch personeelsbeleid
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid en de uitvoeringsnotitie
- Memo aan het CMT en de OR met betrekking tot inhuur
- Auditrapport intern proces externe inhuur
- Processchema en startformulier
- Rekenkameronderzoek "Loonkosten een black-box"
- Verslag inkoopscan

Geïnterviewde personen:

- José Alffrink, manager klant en organisatie/projectdirecteur gebiedsteams sociaal domein
- Mark Gruiter, inkoopadviseur
- Sander Kastelein, gemeentesecretaris
- Pyt Liemburg, manager bedrijfsvoering
- Hans Siccama, adviseur interne controle/beveiligingsfunctionaris
- Otmar van den Toorn, Cognos-adviseur
- Wim Waanders, teamleider bedrijfsvoering
- Yvonne Wanink, teamleider werk en inkomen

Raadsleden:

- Roel de Boer, fractie Ooststellingwerfsbelang
- Hennie Duin-Stoker, CDA-fractie
- Simon ter Heide, PvdA-fractie