

**Datum**

April 2018

**Status**

Definitief

**Auteur(s)**

drs. J. Slooijer MSM

H. Uffen MSc

S.J.H. Dienjes BBA

# Externe inhuur bij de gemeente Stichtse Vecht

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	3
<b>DEEL I DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK .....</b>	<b>4</b>
Doel van het onderzoek .....	5
Het belang van het onderwerp voor de gemeenteraad .....	5
Conclusies uit het onderzoek .....	6
<b>DEEL II VERDIEPING OP DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK</b>	
1 Doelstellingen van en werkzaamheden tijdens het onderzoek .....	13
2 Bevindingen ten aanzien van Sturing .....	20
3 Bevindingen ten aanzien van Beheersing .....	29
4 Bevindingen ten aanzien van Verantwoording ...	33
5 Bevindingen ten aanzien van Toezicht .....	35
Bestuurlijke reactie van het College van B&W van de gemeente Stichtse Vecht .....	37
Nawoord .....	40
Literatuurlijst .....	42
Bijlage 1 Normenkader .....	46
Bijlage 2 Geïnterviewden voor het onderzoek .....	51

## Voorwoord

Vooral vanwege de niet altijd aantoonbare toegevoegde waarde en het prijskaartje dat veelal aan het inkopen van expertise hangt, staat de inhuur van externe adviseurs volop in de publieke belangstelling. Expertise van buiten de organisatie betrekken, daar is niets mis mee en kán toegevoegde waarde genereren, dat is de reden dat de Rekenkamercommissie Stichtse Vecht onderzoek heeft laten uitvoeren naar het beleid omtrent externe inhuur.

In de afgelopen maanden hebben wij, aan de hand van dossieronderzoek, casestudy en interviews, inhuurpraktijk bij de gemeente Stichtse Vecht onderzocht. Onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen leest u in dit rapport.

In dit voorwoord richten wij een woord van dank aan de bestuurders en medewerkers van de gemeente Stichtse Vecht, die hebben deelgenomen aan het onderzoek. Alsmede de onderzoekers van BMC, de heren Uffen, Slooijer en Dienjes.

Ik wens u veel leesplezier.

Gerth Molenaar,  
Voorzitter Rekenkamercommissie Stichtse Vecht

# **DEEL I**

## **DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK**

Het onderzoek is opgebouwd uit twee delen. Deel I is te beschouwen als een zelfstandig leesbaar onderzoeksrapport. In dit deel zijn de hoofdlijnen van het onderzoek en de belangrijkste uitkomsten op hoofdlijnen beschreven. In dit deel leest u:

- Het doel van het onderzoek.
- Het belang van het onderwerp voor de gemeenteraad.
- De conclusies uit het onderzoek.
- De aanbevelingen en de lessen voor verbetering van het beleid voor externe inhuur.

Voor degene die geïnteresseerd is in een gedetailleerde uitwerking van de onderzoeksvragen, is in Deel II het integrale onderzoek met daarin de volledige beantwoording van de onderzoeksvragen en de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

## Doel van het onderzoek

De Rekenkamercommissie heeft het volgende doel voor ogen met dit onderzoek:

*Het beoordelen van het ontwikkelde en gevoerde beleid door de gemeente Stichtse Vecht en de manier van verantwoorden richting de raad ten aanzien van externe inhuur. Daarnaast dient het onderzoek inzichtelijk te maken welke kosten met externe inhuur gepaard gaan en hoe zich dit verhoudt ten opzichte van de vaste formatie van de gemeente.*

Deze doelstellingen zijn vertaald in de volgende centrale onderzoeksvraag:

*In hoeverre is het beleid voor externe inhuur van personeel doelmatig en doeltreffend?*

Het onderzoek biedt de gemeenteraad concrete handvatten om te beoordelen in hoeverre (bij)sturing door de gemeenteraad wenselijk is.

Om richting te geven aan het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie vijftien onderzoeksvragen geformuleerd voor dit onderzoek (zie hiervoor paragraaf 1.5 in Deel II van deze rapportage).

## Het belang van het onderwerp voor de gemeenteraad

Dit onderzoek richt zich op het beleid dat de gemeente Stichtse Vecht voert ten aanzien van externe inhuur. Externe inhuur dient gezien te worden in een breder perspectief. Het is immers een middel om invulling te geven aan de organisatorische en maatschappelijke doelstellingen van de gemeente. Hierbij is van belang de vraag: *‘Wat voor gemeente wil de gemeente Stichtse Vecht zijn?’* Het maakt verschil of de gemeente veel taken in eigen beheer wil uitvoeren of ervoor kiest de regierol in te nemen en veel taken uit te besteden.

Voor gemeenteraadsleden is dit onderwerp van belang omdat:

- Het betrekking heeft op de *volksvertegenwoordigende* rol:
  - In hoeverre draagt inhuur van externen bij aan het realiseren van maatschappelijke effecten in de samenleving en gebeurt dat op een doeltreffende en doelmatige manier?
- Het betrekking heeft op de *kaderstellende* rol:
  - Wat willen we bereiken?
  - Wat gaan we daarvoor (laten) doen?
  - Wat mag dat kosten?

- Het betrekking heeft op de *controlerende* rol:
  - Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
  - Hebben we gedaan (laten doen) wat we zouden doen?
  - Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

De relevantie van het onderwerp neemt toe. Gemeenten zijn steeds meer bezig met de strategische vraag: *'Voeren we de taak zelf uit, doen we dat in samenwerking met anderen (bijvoorbeeld in een gemeenschappelijke regeling) of besteden we taken uit, bijvoorbeeld door middel van inkoop?'* Mede doordat maatschappelijke problemen steeds complexer worden en de gemeente niet meer alleen de expertise in huis heeft, wordt deze vraag steeds belangrijker.

In dit licht dient dit rapport gelezen te worden. Eerst geven we antwoord op de centrale onderzoeksvraag, vervolgens geven we de conclusies uit het onderzoek. Daarna gaan we in op de aanbevelingen voor de gemeente.

## Conclusies uit het onderzoek

Allereerst geven we een antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

We concluderen dat de gemeente Stichtse Vecht op het onderwerp externe inhuur sinds september 2016 meer in control is gekomen. Voor september 2016 zien we dat er sprake is van relatief veel inhuur (substantieel meer dan de 10%-norm) en de administratie omtrent externe inhuur was niet op orde. Dossiers waren niet compleet of ontbraken en daarnaast was er onvoldoende sturing en grip op externe inhuur. De bevoegdheid om in te huren lag bij de afdelingshoofden, waarbij supervisie en sturing vanaf concernniveau ontbraken.

De gemeente heeft dit door middel van interventies verbeterd. Deze interventies zijn:

- Alle inhuuraanvragen vanuit de ambtelijke organisatie worden vanaf september 2016 aan de directie ter goedkeuring voorgelegd, inclusief een financieel advies voor de dekking. Voor het doen van inhuuraanvragen dient een formulier te worden ingevuld met bijbehorende handtekeningen van functionarissen ter goedkeuring. Op dit proces wordt strak gestuurd en gemonitord.
- De gemeente Stichtse Vecht heeft veel externe inhuurcapaciteit omgezet of vervangen door vaste medewerkers.

Het gevolg is dat het aandeel externe inhuur als percentage van de loonsom daalt en de verwachting is dat dit voor 2017 lager is dan de norm van 10%. Wat dit betreft is er sprake van een verhoging van de doelmatigheid. Daarbij concluderen we dat de onderbouwing van de norm van 10% niet aanwezig is. Er is geen relatie gelegd met de organisatievisie, organisatieinrichting en taakuitvoering (kwaliteit en kwantiteit) en dus de mate van doeltreffendheid.

Een ander aspect van doelmatigheid is de afweging tussen Zelf Doen, Uitbesteden of Samenwerken. Een dergelijk afwegingskader is ingebakken in de werkwijzen van de organisatie: 'Eerst taken uitvoeren met eigen mensen (Zelf Doen), dan kijken of we door middel van samenwerking met bijvoorbeeld andere gemeenten de taak kunnen uitvoeren (Samenwerken) en als sluitstuk uitvoering van de taak door middel van externe inhuur (Uitbesteden)'. Een expliciet kader ontbreekt, waardoor sturen en monitoren hierop lastig is.

Ten aanzien van de mate van doeltreffendheid, concluderen we dat er geen kaders zijn vastgesteld en ook de relatie met inhoudelijke doelstellingen ontbreekt. Evaluatie en daaraan gerelateerd kennisborging is

geen vast onderdeel van het proces, mede omdat de kwalitatieve kaders ontbreken. Op basis van de gesprekken constateren we dat dit overgelaten wordt aan de teams zelf. Hierdoor is het bepalen van de mate van doeltreffendheid 'een soort onderbuikgevoel' vanuit de leidinggevende, waardoor echte sturing en verantwoording ten opzichte van de inhoudelijke doelstellingen niet plaatsvindt. Dit betekent tevens dat de organisatie zich de mogelijkheid onthoudt om van een inhuurtraject te leren door de ervaringen systematisch te evalueren en te becommentariëren, wat reden kan zijn om de strategie of procedures aan te passen.

Deze punten zijn aandachtspunten voor de organisatie om volledig in control te komen.

Op basis van het onderzoek trekken wij de volgende conclusies:

### **1. De gestelde kaders ten aanzien van externe inhuur zijn niet integraal, eenzijdig, kwantitatief van aard en gericht op reductie**

Het beleid omtrent externe inhuur bij de gemeente Stichtse Vecht wordt gevormd door meerdere afzonderlijke kaders, waarbij het onderwerp externe inhuur niet integraal wordt benaderd. Denk hierbij aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de organisatievisie van de gemeente. De Memo Aanscherping Inhuurbeleid van 15 juni 2012 vormt het kader dat expliciet ingaat op het onderwerp externe inhuur. Hierin wordt duidelijk wat de definities zijn, categorieën en kaders die van toepassing zijn. De kaders die hier worden geschetst zijn kwantitatief van aard, namelijk de externe inhuur mag niet meer dan 10% zijn van de loonsom. Deze norm is een impliciete afspraak ('gentlemens agreement'), waar geen formeel besluit aan ten grondslag ligt. Deze norm impliceert een reductie, omdat het werkelijke percentage inhuur ten opzichte van de loonsom in de periode 2014 tot en met 2016 altijd hoger is geweest dan de 10%. De verwachting is dat het werkelijke percentage over 2017 beneden de 10% zal liggen. De Memo uitnutting loonsom inclusief inhuur 2016 geeft de stand van zaken weer voor 2016 aangaande de loonsom, inhuur en formatie. In deze memo wordt een aantal bevindingen gedaan ten aanzien van de stand van zaken van het proces van externe inhuur (zie hierboven benoemd in het kader).

We concluderen dat de onderbouwing van de norm van 10% niet aanwezig is. Er is geen relatie gelegd met de organisatievisie, organisatieinrichting en taakuitvoering (kwaliteit en kwantiteit) en dus de mate van doeltreffendheid. Met andere woorden, indien de 10%-norm wordt gehaald en de mate van doeltreffendheid is laag, wat zegt dit dan? Wij concluderen dat het stellen van alleen een kwantitatief kader in de vorm de 10%-norm eenzijdig is en geen rekening houdt met de kwalitatieve aspecten van de taakuitvoering door de gemeente.

We constateren dat de Memo Aanscherping Inhuurbeleid uit 2012 niet meer actueel is. Zo is het aantal categorieën van inhuur niet meer vijf maar drie en het proces van externe inhuur is sinds 2016 ingrijpend veranderd, waardoor de gemeente meer in control (*van niet in control naar in control*) is gekomen ten aanzien van externe inhuur (zie conclusie 4). Het beleidskader is niet aangepast op basis van deze wijzigingen. Tevens constateren we geen expliciete koppeling of relatie met de organisatievisie en de strategische HRM-visie en beleid.

### **2. Externe inhuur maakt geen onderdeel uit van strategisch HRM-visie en beleid**

De samenwerking met andere gemeenten en andere organisaties, een flexibele schil en externe inhuur zijn instrumenten, die ingezet kunnen worden als doelstellingen niet met de eigen formatie kunnen worden behaald. Er ontbreken kwalitatieve kaders voor de positionering en inzet van deze instrumenten. Deze kaders behoren tot de strategische HRM-visie met een bijbehorend uitvoeringsprogramma. Op tactisch niveau ontbreekt een afweging ten aanzien van de mate van inzet van deze instrumenten.

We constateren dat deze kaders voor afweging en inzet vooral nu impliciet aanwezig zijn in de organisatie en ook worden toegepast. Hiermee bedoelen we dat de afweging vooral is gebaseerd op gedragingen in de praktijk, mondelinge richtlijnen en gedeeld gedragen praktijk. Uit de processen en de interviews maken we op dat de organisatie impliciet stuurt op het zoveel mogelijk uitvoeren van het beleid door middel van eigen mensen. Daarna wordt gekeken of taken in samenwerking met andere gemeenten kunnen worden uitgevoerd en als sluitstuk (de andere opties lukken niet) kan extern worden ingehuurd. Hierbij de opmerking dat inhuur soms noodzakelijk is vanwege het ontbreken van specifieke kennis en expertise en/of dat het vast aannemen van bepaalde functies niet doelmatig is, omdat de taakuitvoering te incidenteel van karakter is.

### **3. Benchmark – sturen op reductie van zowel externe inhuur als eigen formatie leidt tot risico's ten aanzien van de kwaliteit van taakuitvoering**

In de jaarrekening 2016 is aangegeven dat de gemeente Stichtse Vecht zich als een flexibele, open netwerkorganisatie ziet die in staat is snel te reageren en te anticiperen. Een verdere uitwerking ontbreekt. Wat dat betekent voor de organisatieinrichting in termen van bijvoorbeeld vaste formatie en flexibele formatie ontbreekt ook.

Vanuit benchmarking concluderen wij het volgende ten aanzien van de omvang van de organisatie: De gemeente Stichtse Vecht kent een relatief kleine formatie in vergelijking met andere gemeenten van gelijke omvang. De gemiddelde omvang van het ambtelijk apparaat van een gemeente tussen de 50.000 en 100.000 inwoners is 7,2 fte per 1.000 inwoners. Bij Stichtse Vecht ligt deze omvang op circa 5,2 fte per 1.000 inwoners (peiljaar 2016).

Wanneer we kijken naar benchmarking ten aanzien van externe inhuur, concluderen we het volgende: Hieruit blijkt dat het gemiddelde percentage inhuur 14% van de loonsom bedraagt voor gemeenten met een omvang van 50.000 tot 100.000 inwoners in 2016. Dit percentage bedraagt voor de gemeente Stichtse Vecht voor 2016 15,6%. Hiermee zit de gemeente Stichtse Vecht iets boven het landelijk gemiddelde, maar dit is ook goed te verklaren doordat de gemeente Stichtse Vecht over een relatief kleine vaste formatie beschikt ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. Hierbij plaatsen wij de opmerking, dat de hoogte van de inhuur afhankelijk is van de loonsom van de vaste formatie en de aanwezigheid van vacatures. Met andere woorden, een relatief kleine formatie beperkt ook de mogelijkheden tot inhuur.

We zien dat vanuit het bestuur (met name de raad) gestuurd wordt op reductie van extern personeel. Daarnaast is men ook terughoudend met het beschikbaar stellen van middelen voor het aannemen van vast personeel. We concluderen dat de gemeente Stichtse Vecht ten opzichte van andere gemeenten beschikt over een relatief kleine formatie in relatie tot ongeveer dezelfde taken. Daarnaast heeft de gemeente niet expliciet veel taken/diensten uitbesteed. De gemeente kijkt wel impliciet steeds of taken beter zelf kunnen worden uitgevoerd of beter kunnen worden uitgevoerd door een derde. Een voorbeeld hiervan is dat ervoor gekozen is dat de taken voor belastingen buiten de organisatie zijn belegd. De kleine formatie is met name een gevolg van de geringe startformatie (vanwege de vele inhuur bij de voormalige gemeente Maarssen).

Met andere woorden, het in stand houden van een hoog ambitieniveau met een kleine formatie gaat op termijn knellen en kan leiden tot negatieve effecten, zoals oplopend verzuim en verloop van personeel.

### **4. Dalende trend bij externe inhuur**

In 2014 en 2015 zien we dat er sprake is van relatief veel inhuur (substantieel meer dan de 10%-norm) en is de administratie omtrent externe inhuur niet op orde. Dossiers zijn niet compleet of ontbreken en daarnaast was er onvoldoende sturing en grip op externe inhuur. De bevoegdheid om in te huren lag bij de afdelingshoofden, waarbij supervisie en sturing vanaf concernniveau ontbraken.



In 2017 is een dalende beweging te zien van de kosten externe inhuur, waarbij de externe inhuur lager is dan de norm van 10%. Deze dalende beweging is veroorzaakt door twee interventies binnen de gemeente Stichtse Vecht in september 2016:

- Alle inhuuraanvragen vanuit de ambtelijke organisatie worden vanaf september 2016 aan de directie ter goedkeuring voorgelegd, inclusief een financieel advies voor de dekking. Door middel van deze interventie is bewerkstelligd dat de directie kan ingrijpen als de inhuur niet terecht (onvoldoende onderbouwd), ongedekt is of boven de norm van 10% wordt ingehuurd.
- De gemeente Stichtse Vecht heeft veel externe inhuurcapaciteit omgezet of vervangen door middel van vaste medewerkers. Binnen het Sociaal Domein zijn bijvoorbeeld twintig vacatures ingevuld in 2017, bij het team Omgevingskwaliteit (voorgeen VTH) zijn acht vacatures ingevuld. Door deze interventie wordt de teller (aantal externe inhuur) van de norm verkleind en de noemer (totale loonsom) wordt vergroot.

Voor het directiebesluit is het aanvraagformulier voor inhuur nodig. Dit formulier dient volledig ingevuld te zijn en voorzien van de noodzakelijke handtekeningen, waarbij een controle heeft plaatsgevonden op de aanwezigheid van financiële dekking door de Centrale Adviseur Bedrijfsvoering. Het ingevulde formulier vormt voor de organisatie een bronbestand of kritisch document.

We zien dat door de ingrepen en het strak sturen op het proces van externe inhuur de gemeente Stichtse Vecht meer in control is gekomen ten aanzien van externe inhuur en dat risico's ten aanzien van rechtmatigheid zijn verkleind. Door toepassing van een raamovereenkomst waren deze al relatief klein, maar zijn ook verbeterd door een verbeterde dossieropbouw na september 2016. Tevens is de doelmatigheid vergroot, doordat de externe inhuur binnen de kaders blijft op het gebied van geld (verwachting is dat in 2017 wordt voldaan aan de 10%-norm) en tijd (verlengingen van inhuur zijn vanaf september 2016 goed onderbouwd)

##### **5. Evaluatie en sturing op doeltreffendheid is voor verbetering vatbaar**

Evaluatie en daaraan gerelateerd kennisborging is geen vast onderdeel van het proces. Op basis van de gesprekken constateren we dat dit overgelaten wordt aan de teams zelf. Zij zijn verantwoordelijk voor een goede aansturing van de externe die wordt ingehuurd en de kennisborging. Vanuit de HR-functie zijn hiervoor geen processen of protocollen aanwezig. Vanuit de gesprekken met de teamhoofden en programmamanagers constateren we dat de invulling van evaluatie op verschillende manieren gebeurt. Veelal gebeurt dit door de leidinggevende zelf en wordt een evaluatie ingericht op het naar tevredenheid voltooien van de opdracht. De directe aansturing vindt plaats op de werkvloer en indien er signalen naar voren komen dat het niet goed gaat, is daar vooraf al op geanticipeerd. We constateren dat evaluatie plaatsvindt, maar de verslaglegging gebeurt vaak niet. Hierdoor is het bepalen van de mate van doeltreffendheid 'een soort onderbuikgevoel' vanuit de leidinggevende, waardoor echte sturing en verantwoording niet plaatsvindt.

Dit betekent tevens dat de organisatie zich de mogelijkheid onthoudt om van een inhuurtraject te leren door de ervaringen systematisch te evalueren en te becommentariëren, wat reden kan zijn om de strategie of procedures aan te passen. Mede hierdoor is kennisborging nog onvoldoende geborgd in de organisatie. Dit zijn onderwerpen van ontwikkeling voor de gemeente om volledig in control te komen ten aanzien van dit onderwerp.

##### **6. De informatievoorziening aan de gemeenteraad is voor verbetering vatbaar, maar dan dient de raad heldere kaders te stellen.**

De gemeenteraad geeft aan dat de huidige informatievoorziening geen kwalitatieve informatie bevat aangaande inhuur derden. Dit hangt evenwel samen met het ontbreken van kwalitatieve kaders vanuit de raad. Deze zijn niet aanwezig, omdat een duidelijke doorvertaling van de organisatievisie naar beleid inzake

externe inhuur nog ontbreekt. Op een hoger abstractieniveau wordt nu inzicht geboden in de budgetten, gerealiseerde kosten ten aanzien van externe inhuur en de overschrijding met verklaringen.

## Aanbevelingen voor de gemeente

We doen de volgende aanbevelingen voor versterking van inzet, sturing en beheersing van het beleid omtrent externe inhuur. Bij de aanbevelingen is een onderscheid gemaakt naar aanbevelingen voor de gemeenteraad van Stichtse Vecht en aanbevelingen voor het college van B&W.

### Aanbevelingen voor de gemeenteraad van Stichtse Vecht

#### 1. **Versterk de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad**

Versterk de rol van de gemeenteraad als het gaat om kaders te stellen welke taken op welk kwaliteitsniveau door de gemeentelijke organisatie zelf worden uitgevoerd en welke kunnen worden uitbesteed of bij samenwerking met andere gemeenten kunnen worden ondergebracht. Hierbij is het belangrijk om de organisatievisie ('het zijn van een flexibele, open netwerkorganisatie die in staat is snel te reageren en te anticiperen') door te vertalen naar de organisatieinrichting en bedrijfsvoering van de gemeente. Met andere woorden, vertaal de organisatievisie verder door naar tactisch en operationeel niveau en besteed expliciet aandacht aan de elementen Zelf Doen, Uitbesteden en Samenwerken.

Geef de gemeenteraad periodiek inzicht in de kosten (doelmatigheid) en effecten (doeltreffendheid) hiervan en de wijze waarop de monitoring plaatsvindt, bijvoorbeeld als onderdeel van de reguliere planning & controlcyclus. Hierdoor wordt de controlerende functie van de gemeenteraad versterkt.

#### 2. **Heroverweeg de norm van 10% en laat deze aansluiten bij de organisatievisie van de gemeente**

We constateren dat de gemeente vooral stuurt op de 10%-norm met betrekking tot externe inhuur. We concluderen dat deze norm een niet vastgelegd *gentlemens agreement* is uit 2012. De gemeente heeft vanaf 2016 een dalende beweging ingezet ten opzichte van deze norm, waarbij vanaf 2017 sprake is van een lager percentage inhuur ten opzichte van de loonsom dan 10%. De vraag is echter in hoeverre deze norm nog actueel is en past bij de organisatie die de gemeente Stichtse Vecht is en wil zijn? Met andere woorden, in hoeverre is er aansluiting met de organisatievisie? Met andere woorden, stel ook kwalitatieve kaders, zodat ook gestuurd kan worden op doeltreffendheid (zie ook aanbeveling 1).

### Aanbevelingen voor het college van B&W van Stichtse Vecht

#### 3. **Actualiseer en verbeter het kader omtrent externe inhuur**

Uit onze conclusies blijkt dat het kader, zoals verwoord in de Memo Aanscherping Inhuurbeleid uit 2012, niet meer actueel is. De gemeente Stichtse Vecht heeft vanaf september 2016 diverse stappen (zie conclusie 4) gezet om de control op externe inhuur te versterken. Beleid, afspraken en processen zijn veranderd en dienen een expliciete plaats te krijgen in het inhoudelijke kader omtrent externe inhuur. Daarbij is het ook belangrijk dat onderwerpen als evaluatie, kennisborging en het bepalen en toetsen van doeltreffendheid een expliciete plaats krijgen, zodat de organisatie volledig in control kan komen ten aanzien van het onderwerp externe inhuur. Deze aspecten zijn nu onderbelicht en worden binnen de organisatie op eigen wijzen toegepast. Het verbeteren van het kader omtrent externe inhuur houdt ook in dat impliciete kaders, die reeds worden toegepast in de organisatie (bijvoorbeeld het afwegingskader) een expliciete plaats krijgen. Schenk hierbij ook aandacht aan de manier van rapporteren aan de raad (frequentie en verantwoording op kwalitatieve kaders).

Het is voor de gemeente nu zaak om vanuit de huidige situatie (steeds beter in control zijn) de aansturing van externe inhuur en allocatie van onderliggende budgetten (restant loonsom) op organisatieniveau te

organiseren, zodat teams gezamenlijk de problemen oplossen. En het niet meer voorkomt dat team 1 een overschot op de loonsom heeft en team 2 een tekort heeft en dat vervolgens zelf moet oplossen.

#### **4. Positioneer externe inhuur binnen het strategisch HRM-beleid, gevoed vanuit de organisatievisie en HRM-visie van de gemeente Stichtse Vecht**

Ons advies is om het kader aangaande externe inhuur integraal onderdeel uit te laten maken van het strategisch HRM-beleid van de gemeente Stichtse Vecht en daarbij expliciet de verbinding te maken met de organisatievisie en de HRM-visie (HRM visie: 2020 DOE!) van de gemeente. Dit betekent dat op zowel strategisch als tactisch niveau de inzet van de verschillende instrumenten met betrekking tot het strategisch HRM-beleid, wordt bepaald door de ambities en de financiële mogelijkheden van de gemeente. Wij adviseren deze visie te laten fungeren als basis voor de in aanbeveling 3 genoemde kaders, zodat ook de integraliteit van de inzet van het instrument externe inhuur geborgd is. Besteed hierbij expliciet aandacht voor het onderwerp kennisborging. We concluderen dat dit nu op een adhoc manier gebeurt. Doordat de gemeente stuurt op mobiliteit, wordt het sturen op kennisborging nog complexer van aard.

Bij het toepassen van deze aanbeveling dient rekening gehouden te worden met de constatering dat de gemeente Stichtse Vecht beschikt over een relatieve krappe formatie voor de uitvoering en dat de huidige manier van sturen van de raad (reductie op zowel externe inhuur als het beperkt beschikbaar stellen van middelen voor aannemen van vaste formatie) risico's met zich meebrengt ten aanzien van de kwaliteit van taakuitvoering.

#### **5. Monitor het beleid omtrent externe inhuur intern en extern op basis van indicatoren**

De sturing op externe inhuur kan verder worden versterkt door expliciet te gaan monitoren en sturen op indicatoren. Er zijn verschillende mogelijkheden om dit te doen, bijvoorbeeld door middel van het A+O Fonds<sup>1</sup>, waarbij het ook mogelijk is om de resultaten ten aanzien van indicatoren op bedrijfsvoering te vergelijken met andere gemeenten.

---

<sup>1</sup> <https://www.aeno.nl>

# **DEEL II**







## **VERDIEPING OP DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK**

# 1 Doelstellingen van en werkzaamheden tijdens het onderzoek

In dit hoofdstuk schetsen wij de aanleiding van het onderzoek en gaan wij nader in op de doelstelling, vraagstelling en werkwijze gedurende het onderzoek.

## 1.1 Externe inhuur bij de gemeente Stichtse Vecht

Het onderwerp externe inhuur is voor veel gemeenten een terugkerend verschijnsel en is voor veel Rekenkamers en Rekenkamercommissies dan ook onderwerp van onderzoek geweest. Ook bij de gemeente Stichtse Vecht is het onderwerp een regelmatig terugkerend fenomeen in de commissie Bestuur en Financiën en in de raad. Vanuit de raad worden regelmatig vragen gesteld, maar met enige regelmaat blijkt dat de aangeboden informatie vanuit het college van B&W niet voldoet aan de verwachtingen van de raadsleden. Er worden overzichten verstrekt en er wordt verwezen naar kaders, maar die voldoen niet aan de verwachtingen van de raad. De raad heeft het gevoel niet in control te zijn ten aanzien van het onderwerp externe inhuur en kan daardoor nog onvoldoende haar kaderstellende en controlerende rol vervullen. Daarbij neemt de urgentie van het onderwerp alleen maar toe, met name door de decentralisaties in het Sociaal Domein. In 2015 bedroegen de kosten van externe inhuur in totaal € 7,6 miljoen, een toename van € 3 miljoen ten opzichte van het boekjaar 2014, wat grotendeels kan worden toegeschreven aan de decentralisaties in het Sociaal Domein. Ook landelijk is deze trend terug te zien, zie hiervoor de volgende figuur.

	2012	2013	2014	2015	2016
 <b>Alle gemeenten</b>	10	11	13	15	16
 G4	9	11	16	17	17
 100.000 > inwoners (excl. G4)	14	13	14	17	18
 50.000 tot 100.000 inwoners	10	10	11	13	14
 20.000 tot 50.000 inwoners	9	8	10	14	13
 < 20.000 inwoners	10	10	10	15	16
<b>Aantal gemeenten</b>	169	177	159	163	139

Figuur 1: Uitgaven aan externe inhuur in euro's uitgedrukt in procenten van de loonsom inclusief externe inhuur per gemeentegrootteklasse, 2012 tot en met 2016<sup>2</sup>

Deze toename is echter wel tijdelijk van aard en is bij iedere decentralisatie en stelselwijziging terug te zien. Een stelselwijziging brengt immers een groot aantal ontwikkelopgaven met zich mee die grotendeels worden ingevuld door externe inhuur. Het betreffen hier dan ook incidentele taken en geen structurele taken. We constateren nu dan ook al een daling in de inhuur ten aanzien van het Sociaal Domein, nu de nieuwe taken zijn geland. Dit neemt niet weg dat een nieuwe stelselwijziging voor de deur staat, de Omgevingswet, wat waarschijnlijk weer een stijging van de inhuur met zich meebrengt.

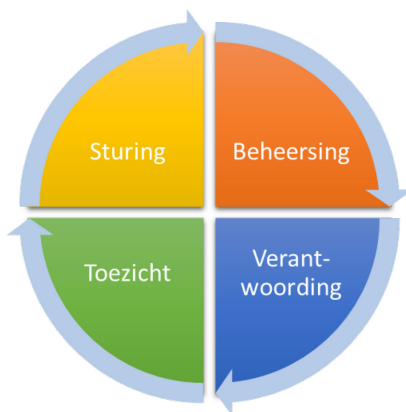
Daarnaast speelt het probleem van afhankelijkheid van externe inhuur. Nu de economie weer aantrekt en de schaarste op de arbeidsmarkt weer toeneemt, wordt het voor gemeenten lastiger om goed gekwalificeerd personeel te vinden. Het inhuren van externen is een alternatief, maar gaat uiteindelijk gepaard met een verlies van kennis (indien niet goed geborgd) en is relatief duurder dan het aannemen van vast personeel.

<sup>2</sup> A+O Fonds Gemeenten, 2017, *Personeelsmonitor Gemeenten 2016*, juni 2017, p. 1-72

De Rekenkamercommissie van de gemeente Stichtse Vecht heeft om bovengenoemde redenen dit onderwerp gekozen om verder onderzoek naar te laten doen. Hierbij ligt de focus op het beoordelen van het ontwikkelde en gevoerde beleid door de gemeente Stichtse Vecht en de manier van verantwoorden richting de raad ten aanzien van externe inhuur. Daarnaast dient het onderzoek inzichtelijk te maken welke kosten met externe inhuur gepaard gaan en hoe zich dit verhoudt ten opzichte van de vaste formatie van de gemeente. Om hieraan invulling te geven, kiezen wij ervoor als analysekader de elementen van *good governance* te gebruiken. In de volgende paragraaf gaan wij hier dieper op in.

## 1.2 (Bij)sturing en controle door de raad is onderdeel van *good governance*

Onder *good governance* of met andere woorden goed openbaar bestuur verstaan wij: het sturen, beheersen en toezicht houden, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelen, alsmede het op een open wijze daarover communiceren en afleggen van verantwoording. Samengevat bestaat het uit een aantal samenhangende componenten, zie onderstaande figuur:



Figuur 2: Elementen van 'good governance' als analysekader voor het onderzoek

Juist nu van de overheid gevraagd wordt zo doelmatig en effectief mogelijk om te gaan met de beperktere beschikbare middelen, staat goed openbaar bestuur in het midden van de belangstelling. Inwoners mogen van hun gemeente verwachten dat ook als het gaat om inhuur van externe mensen, daaraan een zorgvuldig afwegings- en besluitvormingsproces vooraf gaat en dat er op een transparante manier verantwoording wordt afgelegd. Het is de raad die uiteindelijk toezicht houdt op een juiste aanwending van de door de raad via de begroting ter beschikking gestelde financiën om afgesproken doelen te bereiken. Dit is een van de belangrijkste redenen dat de raad goede informatie behoeft.

De doelstelling van de Rekenkamercommissie Stichtse Vecht met betrekking tot dit onderzoek is ook gericht op good governance. Voor een goede en overzichtelijke opzet van het onderzoek achten wij het belangrijk deze deelvragen onder te brengen in de clustering van good governance.

### *Sturing*

Sturing is het proces waarbij door de raad richting wordt gegeven aan het college van B&W en de gemeentelijke organisatie om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren. Het gaat om 'het uitzetten van de koers'.

### *Beheersing*

Beheersing is het proces waarbij een stelsel van maatregelen en procedures wordt ingevoerd en gehandhaafd om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met het vastgestelde beleid en de gemaakte plannen. Zo nodig worden maatregelen getroffen om bij te sturen, zodat de

beleidsdoelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Het gaat hier om 'het op koers houden' van de uitvoering.

#### *Verantwoording*

Verantwoording betekent rekenschap afleggen door het ambtelijk management aan het college van B&W en door het college van B&W aan de raad. Onder deze component vallen onder andere management- en bestuursrapportages en de bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarrekening.

#### *Toezicht*

Toezicht houdt in dat uiteindelijk de raad beoordeelt of de uitvoering van het beleid voldoet aan de gestelde eisen en of de afgesproken resultaten op de meest efficiënte wijze zijn behaald. Zo nodig kan de raad bijsturen.

### **1.3 Externe inhuur in breder perspectief**

Bij dit onderzoek hebben wij de definitie gehanteerd die het A+O Fonds Gemeenten gebruikt om de jaarlijkse Personeelsmonitor uit te voeren. Deze luidt:

*'Het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen de gemeente en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.'*

Dit betekent dat onder deze definitie niet valt:

- Inhuur van deskundigheid voor de uitvoering van wettelijke taken, zoals tolken en dergelijke.
- Uitbesteding van facilitaire dienstverlening, waarbij resultaatafspraken worden gemaakt zonder dat er door de opdrachtgever op de inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd.
- Uitbesteding van dienstverlening aan de gemeentelijke organisatie binnen het concern, bijvoorbeeld in de vorm van shared services en de inhuur van medewerkers in bezit van een arbeidsovereenkomst c.q. een aanstelling bij de gemeente.
- Uitbesteding van algemeen verzorgende functies als bewaking, beveiliging, catering, groenvoorziening, verhuizingen, afvalverwerking, onderhoud gebouwen, et cetera en voorzieningen voor het personeel, zoals kinderopvang, fitness, scholing, opleidingen, studie, arbdienstverlening en dergelijke.
- Het ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele werken, inclusief ICT, zoals (spoor)wegen, gebouwen, netwerken, technische installaties, hardware en software.

Door deze zelfde definitie te hanteren, wordt het voor ons mogelijk de benchmark uit te voeren aangezien voor alle Nederlandse gemeenten op deze manier de gegevens over externe inhuur worden verzameld.

Verder onderscheiden wij de volgende soorten van externe inhuur:

- *Inhuur voor tijdelijke vervanging.* Dat kan zijn om piekwerkzaamheden op te vangen, onvoorziene capaciteitsproblemen, die zich tijdelijk voordoen in reguliere werkprocessen.
- *Inhuur voor specialisaties.* Op deze inhuur wordt een beroep gedaan als er ondersteuning nodig is bij (beleids)uitvoering of bij de uitvoering van bedrijfsprocessen. Het betreft werkzaamheden die de gemeente niet volledig kan doen of niet volledig moet willen doen. Dit omdat het hier specialistische en vakmatige kennis betreft die de gemeente redelijkerwijs niet volledig in huis beschikbaar heeft of wil hebben.

Een volgend onderscheid is de aard van de externe inhuur in de mate dat dit beleidsgevoelig dan wel (beleids)ondersteunend is:

- *Beleidsgevoelig* is de externe inzet in het primaire beleidsproces, zoals:
  - interim-management
  - organisatie- en formatieadvies
  - beleidsadvies
  - communicatieadvies
- *Beleidsondersteunend* is de externe inzet als ondersteuning nodig is bij (beleids)uitvoering of bij de uitvoering van bedrijfsprocessen, die niet beleidsgevoelig zijn, zoals:
  - juridisch advies
  - advisering over automatiseringsvraagstukken
  - accountancy, financiën en administratieve organisatie
- Van *ondersteuning van de bedrijfsvoering* is sprake om piekwerkzaamheden of onvoorziene capaciteitsproblemen die tijdelijk voorkomen in reguliere werkprocessen op te vangen, zoals:
  - uitzendkrachten
  - overige inhuur

#### 1.4 Context bepaalt mede behoefte aan externe inhuur

In hoeverre een organisatie gebruikmaakt van externe inhuur wordt ook bepaald door de vraag: 'Wat voor gemeente wil de gemeente Stichtse Vecht zijn?' Het maakt verschil of de gemeente veel taken in eigen beheer wil uitvoeren of ervoor kiest de regierol in te nemen en veel taken uit te besteden. In het laatste geval is de behoefte aan externe inhuur (veel) minder. De gemeente Stichtse Vecht kent een relatief kleine formatie in vergelijking met andere gemeenten van gelijke omvang. De gemiddelde omvang van het ambtelijk apparaat van een gemeente tussen de 50.000 en 100.000 inwoners is 7,2 fte per 1.000 inwoners. Bij Stichtse Vecht ligt deze omvang op circa 5,2 fte per 1.000 inwoners (peiljaar 2016)<sup>3</sup>. Uit het onderzoek blijkt, onder andere door de gemeentelijke formatie te vergelijken met andere vergelijkbare gemeenten, in hoeverre dit doorwerkt op het beroep dat op externe inhuur wordt gedaan.

Vanuit het oogpunt van strategisch personeelsbeleid en strategische personeelsplanning, hebben wij nagegaan wat de visie is op de verhouding vast personeel/tijdelijk personeel. Het maakt verschil of de vaste formatie is gebaseerd op een gemiddelde dienstverlening of dat ook (tijdelijke) pieken opgevangen moeten kunnen worden. In het eerste geval zal er sprake zijn van een 'flexibele schil' rond de vaste formatie, waarop met enige regelmaat een beroep kan worden gedaan. In het laatste geval zal minder vaak een beroep op externe inhuur worden gedaan.

#### 1.5 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

*In hoeverre is het beleid voor externe inhuur van personeel doelmatig en doeltreffend?*

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden en de gevraagde informatie op te leveren, voerden wij het onderzoek uit aan de hand van deelvragen. Hierbij hanteren wij de clustering zoals hiervoor beschreven.

##### Sturing

1. Welk beleid hanteert de gemeente op het gebied van de inhuur van externen?
2. Zijn de beleidsdoelstellingen zodanig geformuleerd dat de uitvoering getoetst kan worden?
3. Op welke wijze draagt inhuur bij aan het strategisch personeelsbeleid?

<sup>3</sup> Zie begrotingsanalyse 2016 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/04/28/begrotingsanalyse-2016>



4. Wordt in dit beleid aandacht besteed aan doelmatigheid van inhuur?
5. Wat zijn de feitelijke kosten van inhuur per jaar in relatie tot de loonsom, zowel loonsomgerelateerd als projectgerelateerd?
6. Hoe is de verhouding tussen personeel in dienst van de gemeente en externe inhuur per dienst van de gemeente?
7. Hoe verhoudt zich de mate van externe inhuur in Stichtse Vecht met andere gemeenten?

#### *Beheersing*

8. Hoe is de procedure bij inhuur en hoe wordt aandacht besteed aan doelmatigheid?
9. Worden bij besluitvorming om externe expertise/capaciteit in te huren richtlijnen voor afweging gevolgd? Is er voorafgaand aan de inhuur beoordeeld of de benodigde expertise intern aanwezig is en of interne inhuur mogelijk is? Is er een afweging geweest: inhuur of in dienst nemen, al dan niet met (een) andere gemeente(n)?
10. Is na beëindiging van de opdracht geëvalueerd en hierover gerapporteerd?

#### *Verantwoording*

11. Welke rol heeft de raad bij het onderwerp inhuur?
12. Op welke manier wordt de raad geïnformeerd over de inhuur van externen?

#### *Toezicht*

13. Blijft de externe inhuur binnen de gestelde kaders (financieel, kwantiteit, kwaliteit en duur) (doelmatigheid)?
14. Is de uitvoering rechtmatig, dat wil zeggen conform het vastgestelde beleid en de geldende wet- en regelgeving?
15. Heeft de inhuur qua effecten opgeleverd wat daarmee werd beoogd (doeltreffendheid)?

Voor het waarden van het beleid en de uitvoering is gebruikgemaakt van een door de Rekenkamercommissie gehanteerd normenkader. Het normenkader is terug te vinden in bijlage 1. Hier is ook de waardering van de norm van de situatie bij de gemeente Stichtse Vecht opgenomen. Dit vormt een onderbouwing voor de duiding van de bevindingen, beantwoording van de onderzoeksvragen en de getrokken conclusies.

Daarnaast is gebruikgemaakt van een casestudy voor een verdieping naar de praktijk bij de gemeente Stichtse Vecht. In de literatuurlijst is een overzicht opgenomen van de cases die zijn geselecteerd.

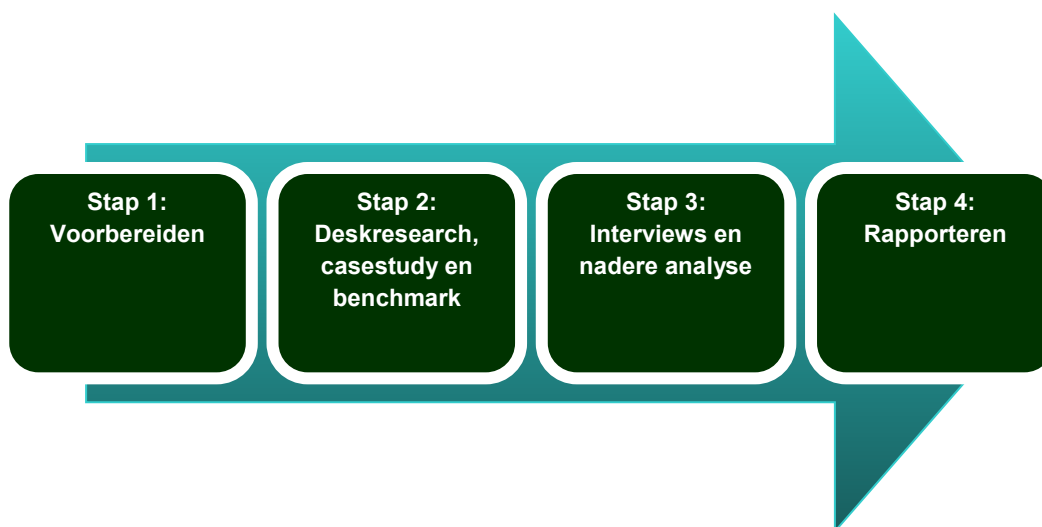
De volgende criteria zijn gehanteerd voor het verkrijgen van een representatieve selectie, met voldoende variatie qua omvang in euro's, spreiding over de tijd en spreiding over de taakvelden van de gemeente:

- Van elk jaar in de onderzoeksperiode 2014–2016 drie à vier dossiers.
- Een dossier van een langere periode van externe inhuur (meer dan zes maanden).
- Een dossier van een kortere periode van externe inhuur (minder dan zes maanden).
- Een dossier van externe inhuur van financieel grote(re) omvang (meer dan € 100.000).
- Een dossier van externe inhuur van financieel middelgrote omvang (meer dan € 50.000 en minder dan € 100.000).
- Een dossier van externe inhuur van financieel kleine(re) omvang (minder dan € 50.000).
- Een dossier van externe inhuur voor tijdelijke vervanging.
- Een dossier van externe inhuur voor specialisaties.
- Een dossier van externe inhuur dat beleidsgevoelig is.
- Een dossier van externe inhuur dat beleidsondersteunend is.
- Een dossier van externe inhuur dat ondersteunend is voor de bedrijfsvoering.

- Een dossier van inhuur van derden voor werkzaamheden op strategisch niveau.
- Een dossier van inhuur van derden voor werkzaamheden op tactisch niveau.
- Een dossier van inhuur van derden voor werkzaamheden van uitvoerend niveau.
- Inhuur van derden met een spreiding over de verschillende afdelingen van de gemeentelijke organisatie.

## 1.6 Werkwijze gedurende het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2017 tot en met december 2017 bij de gemeente Stichtse Vecht. De gehanteerde onderzoeks aanpak kent schematisch de volgende vier stappen:



Figuur 3: Schematische weergave van het stappenplan van het onderzoek

De analyse van het onderzoek is inhoudelijk conform onderstaand schema opgebouwd:

Input	Analyse	Bevindingen aan de hand van de onderzoeks-deelvragen	Resultaten
Documenten (literatuurlijst)	Nadere analyse aan de hand van de onderzoeks-vragen en maken van de casestudy	Bevindingen ten aanzien van Sturing (onderzoeksvragen 1 tot en met 7)	Conclusies ten aanzien van de centrale onder-zoeksvraag (Deel I van het rapport)
Normenkader (bijlage 1)		Bevindingen ten aanzien van Beheersing (onderzoeksvragen 8 tot en met 10)	Conclusies per onder-zoeksdeelvraag (Deel I van het rapport)
Casestudy (literatuurlijst)		Bevindingen ten aanzien van Verantwoording (onderzoeksvragen 11 & 12)	Aanbevelingen voor de gemeente (Deel I van het rapport)
Interviews (bijlage 2)		Bevindingen ten aanzien van Toezicht (onderzoeksvragen 13 tot en met 15)	

Figuur 4: Schematische weergave van de opbouw van de analyse van het onderzoek

### *Wederhoor*

De Nota van Bevindingen is vervolgens voor ambtelijk wederhoor (toets op feitelijke onjuistheden) voorgelegd aan de gemeentesecretaris van de gemeente Stichtse Vecht. Op basis hiervan is het rapport aangepast en aangeboden voor bestuurlijk wederhoor aan het college van B&W van de gemeente Stichtse Vecht.

## 2 Bevindingen ten aanzien van Sturing

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Welk beleid hanteert de gemeente op het gebied van de inhuur van externen?
2. Zijn de beleidsdoelstellingen zodanig geformuleerd dat de uitvoering getoetst kan worden?
3. Op welke wijze draagt inhuur bij aan het strategisch personeelsbeleid?
4. Wordt in dit beleid aandacht besteed aan doelmatigheid van inhuur?
5. Wat zijn de feitelijke kosten van inhuur per jaar in relatie tot de loonsom, zowel loonsomgerelateerd als projectgerelateerd?
6. Hoe is de verhouding tussen personeel in dienst van de gemeente en externe inhuur per dienst van de gemeente?
7. Hoe verhoudt zich de mate van externe inhuur in Stichtse Vecht met andere gemeenten?

### 2.1 Welk beleid hanteert de gemeente op het gebied van de inhuur van externen?

Het kader van het beleid omtrent inhuur wordt gevormd door een aantal documenten. Wij zetten deze in deze paragraaf uiteen.

#### *Inkoop- en aanbestedingsbeleid*

Het beleid omtrent inhuur van externen valt onder het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Stichtse Vecht. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is vervolgens een middel om bij te dragen aan de doelstellingen die zijn geformuleerd op de inhoudelijke beleidsthema's en terugkomen in de programmabegroting van de gemeente Stichtse Vecht.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft de gemeente de volgende doelen voor ogen met dit beleid<sup>4</sup>:

- Rechtmatig en doelmatig inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed.
- Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn.
- Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs/kwaliteit-verhouding.
- Maatschappelijk verantwoord inkopen (duurzaam, sociaal en met oog voor het MKB).
- Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente.
- De gemeente stelt een administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor ondernemers voorop.

Hierbij worden de juridische uitgangspunten, algemene beginselen van inkoop (Gelijke behandeling, Non-discriminatie, Transparantie, Proportionaliteit, Wederzijdse erkenning), algemene beginselen van behoorlijk bestuur, ethische en ideële uitgangspunten en economische uitgangspunten aangehouden. Deze aspecten zijn dus ook van toepassing voor het beleid omtrent externe inhuur.

De uitvoering van inkoopbeleid lag tot 2016 bij inkoop Bureau Midden Nederland. Na het beëindigen van de deelname van het inkoop Bureau Midden Nederland, is in 2016 een start gemaakt met het op eigen kracht uitvoeren van de inkoopfunctie. Tegelijkertijd is gestart met het vormgeven van de (verdere) transformatie van een decentraal naar een gecoördineerd inkoopmodel zodat de organisatie meer grip krijgt op de uitvoering van de inkoopfunctie. Hiermee is de inkoopfunctie ingericht en ontstaat een solide basis voor de verdere professionalisering in 2017.

#### *Begrotingen en Jaarrekeningen*

Hoe externe inhuur ingezet wordt, dient terecht te komen in de begroting (paragraaf bedrijfsvoering) en in de onderliggende jaarplannen van de teams. Dit komt sporadisch voor. Hierbij de opmerking dat de keuze

<sup>4</sup> Gemeente Stichtse Vecht, 2015, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Stichtse Vecht*, p. 1-16.

voor inkoop of aanbesteden geplaatst dient te worden in een afweging tussen Zelf Doen, Uitbesteden c.q. Inkopen en Samenwerken. Een dergelijk afwegingskader hebben wij niet expliciet aangetroffen. Wel constateren we vanuit de interviews dat een dergelijk afwegingskader wel ingebakken zit in de werkwijzen van de organisatie: 'Eerst taken uitvoeren met eigen mensen (Zelf Doen), dan kijken of we door middel van samenwerking met bijvoorbeeld andere gemeenten de taak kunnen uitvoeren (Samenwerken) en als sluitstuk uitvoering van de taak door middel van externe inhuur (Uitbesteden)'.

### Organisatievisie

De gemeente Stichtse Vecht ziet zich als een flexibele, open netwerkorganisatie die in staat is snel te reageren en te anticiperen. In de jaarrekening 2016 is dit als volgt geformuleerd:

*"De gemeente Stichtse Vecht heeft zich in 2016 ontwikkeld tot een flexibele, open netwerkorganisatie die in staat is snel te reageren en te anticiperen. In relatief korte tijd heeft de gemeente met een vrij smalle bezetting van ongeveer 5,4 fte per 1.000 inwoners, een omslag gemaakt naar een meer wendbare, innoverende en lerende organisatie waarbij met regelmaat afgeronde processen geëvalueerd worden met onder andere de raad en externe partijen. Om de kwaliteit van de dienstverlening verder te verbeteren is een kwaliteitsprogramma 2014-2016 ontwikkeld en geïmplementeerd. Inmiddels zijn alle doelstellingen uit het programma behaald en geborgd in het opgerichte SV Talent. Hieronder vallen het intern opleidingsprogramma, experimenteersessies, mobiliteit en workshops."*

### Memo Aanscherping Inhuurbeleid – 15 juni 2012

Deze memo geldt als het enige beleidskader dat specifiek gaat over externe inhuur. In deze memo worden vijf soorten externe inhuur genoemd:

- *Inhuur ten laste van het frictievergoeding herindeling/knelpuntenbudget (A)* - Frictievergoeding herindeling/knelpuntenbudget: Een tijdelijk budget dat is vastgesteld door de gemeenteraad en toegedeeld naar verschillende onderdelen door het college. Het is specifiek bedoeld voor knelpunten als gevolg van de herindeling (doorontwikkeling organisatie).
- *Inhuur ten laste van de loonsom (B)* - De beleidslijn is om maximaal 10% ten laste van de loonsom in te huren. Deze inhuur is bedoeld voor het tijdelijk opvangen van vacatures, zwangerschap, langdurige ziekte e.d. Zolang de loonsom in disbalans is zal de centrale regie voor dit budget bij P&O liggen. Wanneer de disbalans zodanig op orde is, zal de regie naar de afdelingsmanagers worden gedecentraliseerd.
- *Inhuur ten laste van projectbudgetten (C)* - Beschikbaar gestelde middelen voor een specifiek project, waarvoor specialistische kennis en/of extra inzet vereist zijn en waarvoor binnen de projectbegroting middelen zijn geraamd.
- *Inhuur ten laste van frictiekosten Strategische Heroverweging (D)* - Een tijdelijk budget (voor frictiekosten strategische heroverweging) dat is vastgesteld door de gemeenteraad en door het college, verdeeld voor de komende vier jaar. Dit is specifiek bedoeld om de gemeentebegroting duurzaam in evenwicht te brengen en toekomstbestendig te maken. Dit budget wordt niet alleen aan inhuur besteed, maar wordt ook ingezet voor andere activiteiten.
- *Inhuur ten laste van de flexibele schil (E)* - Een gedeelte van de loonsom dat niet wordt benut voor structurele invulling van fte's, maar bestemd is voor diverse oproeppools (zie flexibele schil). Dit budget wordt aangewend om onder andere pieken en dalen in het werkaanbod beter op te vangen.

In de praktijk zijn er twee soorten nog van toepassing, namelijk B en C. Inhuursoort E is wel van toepassing voor de afdeling Publiekszaken en dan met name voor de oproeppool van 't Kikkerfort (afdeling Ontwikkeling). Voor de afdeling Publiekszaken geldt, net als voor inhuursoort B, dat deze wordt bekostigd via de loonsom.

Uitgangspunt bij deze categorieën van inhuur is de definitie die gehanteerd wordt in de Personeelsmonitor Gemeenten van het A+O Fonds:

*Het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen de gemeente en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.*

#### *Memo uitnutting loonsom inclusief inhuur 2016*

Deze memo geeft de stand van zaken weer voor 2016 aangaande de loonsom, inhuur en formatie. In deze memo wordt een aantal bevindingen gedaan ten aanzien van de stand van zaken van het proces van externe inhuur:

1. Inhuurformulieren ontbreken in de administratie, waardoor er schriftelijk geen toestemming is verleend voor inhuur (nieuw of verlenging).
2. Formatiewijzigingen worden niet in alle gevallen direct in PIMS verwerkt.
3. Diverse facturen zijn verkeerd gecodeerd.
4. Inhuur op de loonsom is bij een aantal teams uitzonderlijk hoog.
5. Inkomsten van detachingsvergoedingen worden niet direct in rekening gebracht bij de opdrachtnemer.
6. Inhuur is in sommige gevallen ten laste gebracht van exploitatiebudgetten, waar in de begroting geen budget voor was opgenomen.
7. De werkwijze van de adviseur bedrijfsvoering en de teamleider binnen het team Sociale Zaken, bij het opstellen van de prognose loonsom, is niet uniform.
8. Het proces rondom inhuur verloopt diffuus. De leidinggevende is verantwoordelijk voor een juiste routing van de inhuurprocedure, in de praktijk blijkt dit echter niet altijd.

We constateren dat binnen het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid beperkt ruimte is voor externe inhuur. Het inhuurbeleid of aanscherping op het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt gevormd door de Memo Aanscherping Inhuurbeleid uit 2012. De Memo uitnutting loonsom inclusief inhuur 2016 geeft een stand van zaken weer aangaande de uitnutting ten aanzien van externe inhuur en doet bevindingen over het proces.

We zien dat er geen expliciet afwegingskader is geformuleerd ten aanzien van Zelf Doen, Samenwerken en Uitbesteden. Uit de processen (zie paragraaf 3.1) en de interviews maken we op dat de directie en het management impliciet sturen op het zoveel mogelijk uitvoeren van het beleid door middel van eigen mensen. Daarna wordt gekeken of taken in samenwerking met andere gemeenten kunnen worden uitgevoerd en als sluitstuk (de andere opties lukken niet) kan extern worden ingehuurd. Hierbij de opmerking dat inhuur soms noodzakelijk is vanwege het ontbreken van specifieke kennis en expertise en/of dat het vast aannemen van bepaalde functies niet doelmatig is, omdat de taakuitvoering te incidenteel van karakter is.

## **2.2 Zijn de beleidsdoelstellingen zodanig geformuleerd dat de uitvoering getoetst kan worden?**

Zoals aangegeven bij onderzoeksvraag 1 wordt in de Memo Aanscherping Inhuurbeleid een onderscheid gemaakt naar vijf inhuurcategorieën. Per categorie is een doel te destilleren, maar dat is in de huidige setting nog onvoldoende SMART geformuleerd:

- A – Knelpunten (benoemd door het college) zijn door middel van de inzet van deze middelen ten behoeve van externe inhuur opgelost.
- B – Maximaal 10% van de loonsom mag worden gebruikt voor externe inhuur. Deze inhuur is bedoeld ter opvang van vacatures, zwangerschap, langdurige ziekte e.d.. Indien sprake is van disbalans (inhuur > 10%) ligt de regie bij P&O.

- C – Projecten zijn voorzien van noodzakelijk specialistische kennis en/of extra inzet. Binnen de projectbegroting zijn middelen opgenomen om deze externe inzet te kunnen bekostigen.
- D – De gemeentebegroting is structureel duurzaam in evenwicht gebracht door de inzet van activiteiten en eventueel externe inhuur. Budget is voor vier jaar door de raad beschikbaar gesteld aan het college.
- E – Piekbelasting is door middel van de inzet van een flexibele schil opgevangen. De middelen zijn afkomstig van het gedeelte van de loonsom dat niet wordt benut voor structurele invulling van fte's.

We zien dat binnen de organisatie vooral gestuurd wordt op de norm van 10% voor inhuurcategorie B. Dit wil zeggen dat er niet meer dan 10% van de loonsom mag worden ingehuurd. Hierbij gaat het om 10% van de begrote loonsom bij voldoende vacatureruimte. Stel: een afdeling heeft een loonsom van € 100.000 per jaar en heeft vacatureruimte, dan mag er maximaal voor € 10.000 per jaar worden ingehuurd. Deze norm is als afspraak c.q. *'gentlemens agreement'* tussen het college van B&W en het management in 2011 gemaakt en is als afspraak 'vastgesteld' tussen het college van B&W en de raad in 2012 en is niet formeel vastgesteld. De onderbouwing van de 10%-norm is als volgt: in 2012 gold dat er voor gemiddeld 13% van de loonsom binnen Nederlandse gemeenten werd ingehuurd. De gemeente Stichtse Vecht heeft op basis hiervan besloten een striktere norm te hanteren. Binnen inhuurcategorie C geldt als norm dat de middelen die als budget zijn opgenomen in de projectbegroting voor externe inhuur niet overschreden mogen worden.

### 2.3 Op welke wijze draagt inhuur bij aan het strategisch personeelsbeleid?

Onlangs is, ter vernieuwing van de vorige strategische visie, een nieuwe versie van de strategische HR-visie opgesteld. In deze Memo "HR 2020" wordt aangegeven dat er een focus gaat komen op mobiliteit, wendbaarheid, eigenaarschap en kwaliteit. Dit vormen de speerpunten van de visie. Dit houdt in dat de medewerkers te allen tijde ingezet gaan worden op de plek waar nieuwe kansen en mogelijkheden voor werkgever en werknemer maximaal worden benut.

Ook worden trendanalyses op het gebied van benodigde competenties (ten behoeve van het vervullen van de opgave van de gemeente) gemaakt, zodat deze afgezet kunnen worden tegen de aanwezige kennis en expertise binnen de gemeente. Dit zou mogelijk een rol kunnen betekenen bij het al dan niet inhuren van externen, omdat de kennis en expertise van het zittende personeel op een andere manier ingezet gaan worden. Of dit het geval gaat zijn, blijkt momenteel niet uit de visie en dient nog in een verdere uitwerking van de visie meegenomen te worden.

Tevens is de ambitie uitgesproken om gebruik te gaan maken van talentenpools, waarin young professionals de kans krijgen om te leren van senior professionals binnen het vakgebied. Dit gaat invloed hebben op de aanwezige kennis binnen de gemeente. Welke invloed, en hoe groot deze invloed gaat zijn, is momenteel nog niet concreet geformuleerd.

De doelen die benoemd zijn in de strategische visie hebben nog geen concrete koppeling met het inhuurbeleid. De visie is op hoofdlijnen, waarbij een verdere invulling (concretiseringslag) in activiteiten en uitvoeringsprogramma nog moet plaatsvinden. De onderwerpen doelmatigheid en doeltreffendheid van externe inhuur dienen hier straks een plek te krijgen om bij te dragen aan een strategisch, integraal en toekomstgericht formatiebeheer.

### 2.4 Wordt in dit beleid aandacht besteed aan doelmatigheid van inhuur?

Het begrip doelmatigheid komt niet expliciet terug in het beleid omtrent externe inhuur (zie paragraaf 2.2). Daarnaast ontbreekt een expliciet afwegingskader waarin de afweging tussen zelf doen, samenwerken en inhuren wordt gemaakt (zie paragraaf 2.1 - zoals aangegeven is dit wel impliciet ingebakken in het handelen van de organisatie). Met andere woorden, wat is de meest doelmatige manier van het uitvoeren van een specifieke taak? Wel wordt in het inkoop- en aanbestedingsbeleid gesproken over de doelstelling: 'Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs/kwaliteit-verhouding' (zie hiervoor paragraaf 2.1).

Een deel van het principe van doelmatigheid is in het proces van externe inhuur geborgd in de mantelovereenkomst, die het resultaat is van de aanbesteding flexibel personeel. Dit is een gezamenlijke aanbesteding geweest van de gemeenten De Ronde Venen, IJsselstein, Montfoort, Scherpenzeel, Stichtse Vecht, Vianen en Woudenberg in 2011 en 2014 opnieuw aanbesteed. Het doel van de aanbesteding was om te komen tot meer specialisme en marktwerking binnen de benoemde percelen. Dit werd tevens bevestigd in de gehouden marktconsultatie, waarbij specifieke (specialistische) partijen aangaven enkel te zullen inschrijven indien ze op een apart perceel kunnen inschrijven. Wanneer de opdracht als één geheel weggezet wordt, zullen zij evenwel geen aanbieding doen. Tevens wordt door middel van het afsluiten van een mantelovereenkomst de administratieve last van gemeenten verminderd, omdat niet bij elke aanvraag een nieuw aanbestedingstraject hoeft te worden gestart.

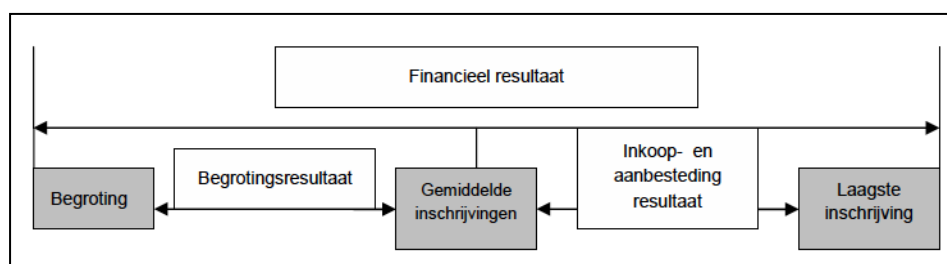
In de inkoopstrategie behorende bij de aanbesteding flexibel personeel is het volgende opgenomen aangaande begroting/raming behorende bij de mantelovereenkomst:

*“Aangezien nog niet alle historische inhuurgegevens van alle deelnemende gemeenten beschikbaar zijn, is hiervan nog geen overzicht opgenomen in de strategie. Aangezien dit een gezamenlijke strategie betreft wordt geadviseerd om de uiteindelijke waarde van de opdracht, gebaseerd op historische gegevens op te nemen in het collegeadvies. De definitieve historische inhuurgegevens dienen voor publicatie van de aanbesteding bekend te zijn. Deze worden opgenomen in de aanbestedingsdocumenten en dienen als leidraad voor de inschrijvende partijen als mogelijk te verwachten omzet. De werkelijke omzet zal uiteindelijk pas blijken in de loop van het uitvoerende jaar en is afhankelijk van vraag en aanbod. In de overeenkomst zal dan ook geen volumegarantie worden afgesproken omdat dit simpelweg niet te voorspellen is.*

*Het aantal contractjaren bepaalt uiteindelijk de totale geraamde waarde van de opdracht. De intentie is om een overeenkomst af te sluiten voor een periode van drie jaar met de mogelijkheid tot éénmaal verlenging met een jaar.”*

De aanbesteding flexibel personeel is aanbesteed door middel van een Nationaal Openbare Aanbesteding met vooraf een marktconsultatie. Gunning voor deze aanbesteding geschiedt dan ook op basis van het gunningscriterium ‘economisch meest voordelige inschrijving’ (EMVI). De subgunningscriteria binnen EMVI zijn: Kwaliteit en Prijs. Hierbij is Social Return als 5%-norm opgenomen ten aanzien van de aanbestedsom.

Bij documenten rondom de aanbesteding is het document ‘**Stichtse Vecht perceel 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 getekend**’ opgenomen; hierin is de contractwaarde afgezet tegen de begrote waarde. Op deze wijze wordt inzicht verkregen in het financieel resultaat van de aanbesteding, in dit geval per perceel. Onderstaande figuur maakt dat schematisch inzichtelijk.



Figuur 5: Schematische weergave van het begrip aanbestedingsresultaat in financiële zin



Per perceel zijn voor de gemeente Stichtse Vecht de volgende financiële resultaten op de aanbesteding gerealiseerd:

- Perceel 1 (Payroll): begroot: € 2.052.832; contractwaarde: € 1.987.552; resultaat: € 65.028.
- Perceel 2 (Uitzenden): begroot: € 608.032; contractwaarde: € 581.035; resultaat: € 26.997.
- Perceel 3 (KCC 1<sup>e</sup> lijn): begroot: € 159.152; contractwaarde: € 153.343; resultaat: € 5.809.
- Perceel 4 (Secretariaat): begroot: € 324.442; contractwaarde: € 278.294; resultaat: € 46.930.
- Perceel 5 (Interne adviesdiensten): begroot: € 1.312.740; contractwaarde: € 1.021.312; resultaat: € 291.428.
- Perceel 6 (Sociaal Domein en Welzijn): begroot: € 4.223.444; contractwaarde: € 4.404.207; resultaat: -/- € 180.763.
- Perceel 7 (Ruimte en Groen): Begroot: € 1.560.776; contractwaarde: € 1.466.505; resultaat: € 94.271.

Zoals eerder aangegeven zijn de begrote bedragen gebaseerd op basis van historische inhuurgegevens. De contractwaarde is het bedrag waarvoor de aanbieders hebben ingeschreven. Het verschil is het resultaat. Hierbij de opmerking dat het niet gaat om een gerealiseerd resultaat, immers de invulling van het contractbedrag is afhankelijk van de daadwerkelijke inhuur door de gemeente. Uit de interviews maken we op dat de daadwerkelijke inhuur veelal lager is gebleken (zie paragraaf 2.5) dan wat vooraf was begroot. Wel constateren we dat er scherp is ingekocht ten opzichte van wat vooraf is begroot.

## 2.5 Wat zijn de feitelijke kosten van inhuur per jaar in relatie tot de loonsom, zowel loonsomgerelateerd als projectgerelateerd?

Onderstaand schema maakt de werkelijk externe inhuurkosten inzichtelijk voor de periode 2014 tot en met 2016.

Inhuurcategorie	2014	2015	2016
A. Fictievergoeding / knelpuntenbudget	€ 398.158	€ 444.670	€ -
B. Loonsom	€ 2.698.620	€ 4.495.673	€ 5.256.680
C. Projecten	€ 1.201.158	€ 2.446.253	€ 1.918.180
D. Strategische Overweging	€ 192.961	€ 102.852	€ -
E. Flexibele Schil	€ 66.790	€ 76.113	€ -
<b>Totaal</b>	<b>€ 4.557.687</b>	<b>€ 7.565.561</b>	<b>€ 7.174.860</b>
<b>Percentage van de loonsom</b>	<b>13,17%</b>	<b>19,75%</b>	<b>15,60%</b>

Figuur 6: Schematische weergave van de feitelijke externe inhuur in euro's voor de gemeente Stichtse Vecht voor de periode 2014 tot en met 2016.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 hanteert de gemeente als norm dat de kosten van externe inhuur niet groter mogen zijn dan 10% van de loonsom (onderdeel B). Het percentage bedroeg in 2014 13,17% en steeg naar 19,75% in 2015 en daalt naar 15,60% in 2016.

In 2014 is de oorzaak toe te schrijven aan de extra inhuur ten behoeve van het team Sociale Zaken (€ 700.564). De extra uitgaven voor dit team worden veroorzaakt door het terughalen van de uitkeringsadministratie IASZ in 2012 en het verloop van het aantal uitkeringsgerechtigden in 2014. Daarnaast speelde de voorbereiding van de implementatie van de Participatiewet.

In 2015 is de oorzaak gelegen in het Sociaal Domein. 2015 was het eerste jaar na de decentralisaties in het Sociaal Domein. De gemeente heeft toen meer ingehuurd en er is niet onmiddellijk overgegaan op het vast aannemen van formatie, omdat niet geheel duidelijk was hoe de overdracht van taken vanuit het Rijk eruit zag en hoe zich dit zou ontwikkelen. Er werd gewerkt met ingroei. Het gevolg hiervan is dat in 2015 48% van de totale inhuur op de loonsom, inhuur is ten behoeve van het Sociaal Domein. Daarnaast is er extra ingehuurd ten behoeve van Toezicht & Handhaving, mede omdat vanuit de raad hier extra aandacht voor is

gevraagd. Om aan deze vraag te voldoen is in 2015 12% van de totale inhuur op de loonsom ingehuurd voor Toezicht & Handhaving.

In 2016 bedroegen de inhuurkosten € 5.256.680 (daarnaast werd er voor € 1.918.180 binnen projecten ingehuurd), waarvan € 1.422.877 is begroot en vastgesteld door de raad. De overige inhuurkosten (€ 3.833.803) zijn 15,6% van de beschikbare loonsom (€ 24.572.219). In 2016 is de norm voor externe inhuur van 10% dus nog wel overschreden. De oorzaken hiervoor zijn gelegen in:

#### 1. Sociaal Domein

- In 2015 en 2016 is de gemeente, in afwachting van de definitieve inrichtingsvoorstellen over de organisatie van het Sociaal Domein, terughoudend omgegaan met het invullen van vacatures met vaste medewerkers. Om de taken wel te kunnen uitvoeren is vervolgens tijdelijk extra ingehuurd.
- In de loop van 2016 heeft de gemeente de formatie Sociaal Domein fase 1 vastgesteld en aan het einde van 2016 is fase 2 vastgesteld. Pas na de vaststelling van de formatie kon er worden overgegaan op het werven van vaste formatie. Hierdoor is er in 2016 nog sprake geweest van groei, waardoor er meer is ingehuurd.
- Het gevolg hiervan is dat in 2016 54% van de inhuur op de loonsom (€ 2.075.974 van € 3.833.803) inhuur is ten behoeve van het Sociaal Domein.

#### 2. Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

- Bij Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) was er in 2016 een capaciteitsvraagstuk door onder andere meer vergunningsaanvragen vanwege de oplevende economie. Hiervoor is ook € 200.000 inhuur begroot.
- Hierdoor is in 2016 11% van de totale inhuur op de loonsom (€ 410.415 van € 3.833.803) ingehuurd voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving.

In 2017 is een dalende beweging te zien van de kosten externe inhuur, waarbij de externe inhuur lager zal zijn dan de norm van 10%. Deze dalende beweging is veroorzaakt door twee interventies binnen de gemeente Stichtse Vecht:

- Alle inhuuraanvragen vanuit de ambtelijke organisatie worden vanaf september 2016 aan de directie ter goedkeuring voorgelegd, inclusief een financieel advies voor de dekking. Door middel van deze interventie is bewerkstelligd dat de directie kan ingrijpen als de inhuur niet terecht (onvoldoende onderbouwd), ongedekt is of boven de norm van 10% wordt ingehuurd.
- De gemeente Stichtse Vecht heeft veel externe inhuurcapaciteit omgezet of vervangen door middel van vaste medewerkers. Binnen het Sociaal Domein zijn bijvoorbeeld twintig vacatures ingevuld in 2017, bij het team Omgevingskwaliteit (voorgeen VTH) zijn acht vacatures ingevuld.

## 2.6 Hoe is de verhouding tussen personeel in dienst van de gemeente en externe inhuur per dienst van de gemeente?

Er is geen overzicht van inhuur in fte per team beschikbaar. Op basis van budgetten wordt er gekeken of er ruimte is om in te huren. De teamplannen geven inzicht in de formatie en capaciteitsplanning, maar deze is niet altijd even duidelijk uitgewerkt. Indien er sprake is van specifieke functies die nog niet ingevuld zijn c.q. vacatureruimte, is er hiervoor ruimte aanwezig via de loonsom. Deze ruimte biedt de leidinggevende om in te huren. Deze ruimte in de loonsom is echter beperkt en zorgt er dan ook voor dat de inhuur qua fte altijd lager is dan de vacatureruimte. Inhuur is namelijk altijd duurder dan de kosten van een vaste medewerker.

We constateren op basis van de gesprekken, dat voor de leidinggevende deze ruimte nog niet altijd even inzichtelijk is. Vaak wordt de afdeling financiën nu gevraagd om deze informatie. Vanuit bedrijfsvoering (HRM en Financiën) wordt deze informatie nu gedigitaliseerd. In PIMS (Personeelsinformatiesysteem) worden alle vaste medewerkers en externen gezet. Vanuit de afdeling financiën wordt de verbinding gemaakt met de euro's. Op deze wijze wordt een koppeling gerealiseerd tussen de formatie (eigen

personeel en inhuur) en de werkelijke salarislasten en inhuurlasten. Hierdoor is de organisatie beter in staat om te monitoren en te sturen op de 10%-norm en kunnen de afdelingshoofden en budgethouders ook van informatie worden voorzien aangaande ruimte op de loonsom om te kunnen inhuren. Dit wordt aangevuld vanaf januari 2018 met een inzicht in loonprognoses per afdeling. Daarnaast biedt deze informatie input om inhuur concernbreed te organiseren. We constateren dat er voornamelijk op de financiën wordt gestuurd. Er is nu nog sprake van verkokering binnen de organisatie omtrent dit onderwerp. Het kan voorkomen dat er een afdeling te maken heeft met inhuur die de norm te boven gaat door extra werkzaamheden en dat er een andere afdeling is die volop ruimte heeft ten opzichte van de loonsom. Nu wordt er een oplossing per afdeling gezocht en wordt er nog onvoldoende concernbreed gekeken.

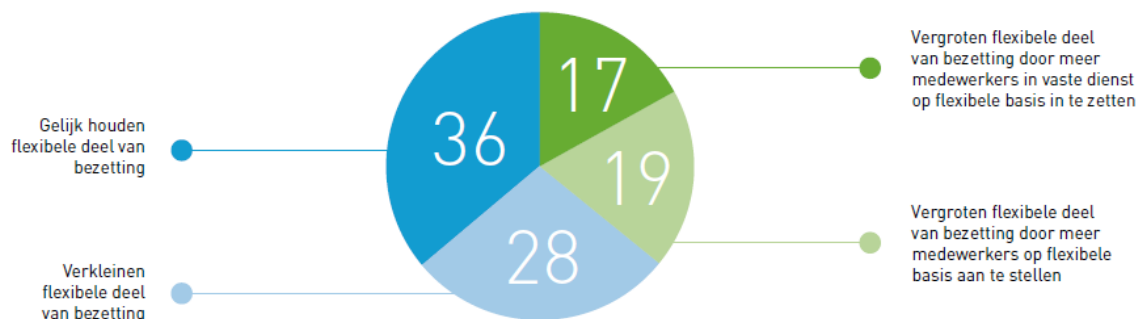
## 2.7 Hoe verhoudt zich de mate van externe inhuur in Stichtse Vecht met andere gemeenten?

In paragraaf 1.4 hebben wij op basis van de begrotingsanalyse 2016 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven dat de formatie per 1.000 inwoners voor de gemeente Stichtse Vecht 5,2 fte bedraagt. De gemiddelde omvang van het ambtelijk apparaat van een gemeente tussen de 50.000 en 100.000 inwoners is 7,2 fte per 1.000 inwoners. Dit betekent dat de omvang van de ambtelijke organisatie van de gemeente Stichtse Vecht gemiddeld 2,0 fte kleiner is dan gemeenten die qua omvang gelijk zijn.

In figuur 1 van paragraaf 1.1 is een figuur opgenomen uit de personeelsmonitor 2016 van het A+O Fonds. Hieruit blijkt dat het gemiddelde percentage inhuur van de loonsom 14% bedraagt voor gemeenten met een omvang van 50.000 tot 100.000 inwoners in 2016. In paragraaf 2.6 hebben wij aangegeven dat het gemiddelde percentage inhuur van de loonsom in Stichtse Vecht voor 2016 15,6% bedraagt. Hiermee zit de gemeente Stichtse Vecht iets boven het landelijk gemiddelde, maar dit is ook goed te verklaren doordat de gemeente Stichtse Vecht over een relatief kleine vaste formatie beschikt ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. Dit betekent dat de gemeente een ongeveer zelfde takenpakket uitvoert met een relatief kleinere vaste formatie.

Onderstaand overzicht geeft de verdeling weer van het gevoerde beleid door Nederlandse gemeenten ten aanzien van het flexibele deel van de bezetting. De gemeente Stichtse Vecht voert een beleid dat gericht is op het verkleinen van het flexibele deel van de bezetting. 28% van de Nederlandse gemeenten voert ook dit beleid.

Verdeling gemeenten op basis van het gevoerde beleid ten aanzien van het flexibele deel van de bezetting, in procenten in 2016



Figuur 7: Verdeling gemeenten op basis van het gevoerde beleid ten aanzien van het flexibele deel van de bezetting, in procenten in 2016 (bron A+O Fonds Personeelsmonitor 2016).

## 2.8 Duiding van bevindingen

Het beleid omtrent inhuur maakt onderdeel uit van verschillende beleidsdocumenten, zoals het inkoop- en aanbestedingsbeleid, het strategische HRM-visie en beleid en de organisatievisie. Specificatie op het onderwerp externe inhuur wordt gevormd door de Memo Aanscherping Inhuurbeleid uit 2012. Dit laatste document geeft een stand van zaken weer aangaande de uitnutting ten aanzien van externe inhuur en doet bevindingen over het proces.

De omvang van de ambtelijke organisatie zit ruim onder het landelijk gemiddelde voor vergelijkbare gemeenten en de inhuur zit iets boven het landelijk gemiddelde voor vergelijkbare gemeenten. Met andere woorden, de gemeente Stichtse Vecht voert dezelfde taken uit als andere gemeenten met een beperktere capaciteit en huurt daarbij iets meer in dan het landelijk gemiddelde. Op de lange termijn gaat dit knellen met de kwaliteit van uitvoering en dat kan leiden tot negatieve effecten als ziekteverzuim en verloop. De gemeente heeft in oktober 2017 een nieuw strategisch HRM-visie vastgesteld, waarin ingezet wordt op mobiliteit, wendbaarheid, eigenaarschap en kwaliteit, waarbij ook aandacht is voor de aanwas van jonge nieuwe medewerkers. Dit gaat ongetwijfeld invloed hebben op de mate, doeltreffendheid en doelmatigheid van inhuur, maar welke invloed dit gaat zijn (en in welke orde van grootte), is momenteel nog niet concreet geformuleerd en dient nog uitgewerkt te worden. We constateren dat inhuur als onderwerp niet terugkomt in de strategische HRM-visie. Dit betekent ook dat er geen doelen (behalve informeel de 10%-norm) omtrent externe inhuur zijn, waarop gemonitord en gestuurd kan worden.

We constateren dat de gemeente vooral stuurt op de 10%-norm met betrekking tot externe inhuur. We concluderen dat deze norm een niet vastgelegd *gentlemens agreement* is uit 2012. De gemeente heeft vanaf 2016 een dalende beweging ingezet ten opzichte van deze norm, waarbij vanaf 2017 sprake is van een lager percentage inhuur ten opzichte van de loonsom dan 10%. De vraag is echter in hoeverre deze norm nog actueel is en past bij de organisatie die de gemeente Stichtse Vecht is en wil zijn? Met andere woorden, in hoeverre is er aansluiting met de organisatievisie?

We zien dat de gemeente nog geen heldere doorvertaling heeft gemaakt van de organisatievisie naar de consequenties voor inhuur en organisatieinrichting. Hierdoor is ook niet duidelijk wat de gemeente wil bereiken met externe inhuur en hoe dit als middel bijdraagt aan de inhoudelijke beleidsdoelstellingen van de gemeente.

### 3 Bevindingen ten aanzien van Beheersing

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

8. Hoe is de procedure bij inhuur en hoe wordt aandacht besteed aan doelmatigheid?
9. Worden bij besluitvorming om externe expertise/capaciteit in te huren richtlijnen voor afweging gevolgd? Is er voorafgaand aan de inhuur beoordeeld of de benodigde expertise intern aanwezig is en of interne inhuur mogelijk is? Is er een afweging geweest: inhuur of in dienst nemen, al dan niet met (een) andere gemeente(n)?
10. Is na beëindiging van de opdracht geëvalueerd en hierover gerapporteerd?

#### 3.1 Hoe is de procedure bij inhuur en hoe wordt aandacht besteed aan doelmatigheid?

In bijlage II van de Memo Aanscherping Inhuurbeleid uit 2012 is het werkproces inhuur beschreven en dat bestaat uit de volgende vijf stappen:

- Stap 1: Vastleggen tijdelijke werkzaamheden en akkoord conform formulier.
- Stap 2: Direct leidinggevende zet uitvraagformulier uit bij extern bureau.
- Stap 3: Geen geschikte kandidaten van het desbetreffende bureau uit de mantelovereenkomst.
- Stap 4: Inleenovereenkomst.
- Stap 5: Checklist inhuur.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.5 waren de inhuurkosten een stuk hoger dan de norm van 10% in de periode 2014-2016. Hiertoe zijn twee interventies toegepast (zie ook paragraaf 2.5). Eén van deze interventies was dat alle inhuuraanvragen vanaf september 2016 via de directie moeten lopen ter goedkeuring. In het verlengde van deze interventie is het proces ook aangepast, omdat het proces teveel vrijheid liet om in te huren waarbij er onvoldoende zicht was op de ruimte voor dekking en monitoring ten aanzien van de norm (concernbreed bezien). Tevens werd het proces onvoldoende nageleefd, getuige de bevindingen in de Memo uitnutting loonsom inclusief inhuur 2016 (zie paragraaf 2.1). Het proces is daarop aangepast, waarbij er een nieuw invulformulier externe inhuur is opgesteld en er is een extra check ingevuld door middel van een financial controller, die controleert of er financiële dekking is.

Het aangepaste proces met betrekking tot vacatureruimte en externe inhuur ziet er voor de organisatie als volgt uit (bron: e-mail directie aan leidinggevende van 9 januari 2017):

1. Ervaar je een capaciteitsprobleem, bespreek dit dan met je HR-adviseur. Hierbij wordt ook nagegaan of er benodigde formatieruimte is.
2. Indien er formatie beschikbaar is, kan de vacature opengesteld worden. Hiervoor is geen akkoord van de directie nodig (zie wel punt 6).
3. De vacaturetekst stel je op in samenwerking met de mobiliteitsadviseur. Op deze manier wordt de wervingskracht vergroot, zodat de best passende kandidaat wordt gevonden.
4. Vacatures worden altijd eerst intern opengesteld, om zo de interne en regionale mobiliteit te vergroten.
5. Vacatures kunnen dus extern niet worden opengesteld totdat de stappen 1 t/m 4 zijn doorlopen.
6. Indien een vacature extern wordt opengesteld en het voornemen is om iemand boven de 30 jaar aan te nemen, is een directiebesluit nodig. Hiervoor dient een korte motivatie te worden geschreven, met daarbij het advies van HR-adviseur plus mobiliteitsadviseur.

Met betrekking tot externe inhuur zijn vanaf september 2016 specifieke afspraken gemaakt (bron: e-mail directie aan leidinggevende van 9 januari 2017 – herhaling van eerdere gemaakte afspraken):

- Nieuwe en verlenging van inhuur: Uitgangspunt is dat zowel bij inhuur (nieuw en verlenging) als het invullen van vacatures een directiebesluit nodig is. Vooraf dient dan al gekeken te zijn (in samenwerking met de HR-adviseur) wat de beste invulling is van de (tijdelijke) vacatureruimte/ loonsomruimte. Hier vindt dus de afweging plaats tussen Zelf Doen, Uitbesteden of Samenwerken (zie

paragraaf 2.1). Voordat een voorstel voor inhuur/invullen vacature wordt geagendeerd bij de directie, is een handtekening nodig van de Centrale Adviseur Bedrijfsvoering. Hij voert een check uit ten aanzien van de aanwezige dekking op de loonsom/exploitatie.

- **Formulier ten behoeve van directiebesluit:** Voor het directiebesluit is het aanvraagformulier voor inhuur nodig. Dit formulier dient volledig ingevuld te zijn en voorzien van de noodzakelijke handtekeningen. Het formulier bestaat uit twee delen:
  - Deel A 'Akkoord inzet inhuur' bevat een raming van de kosten en de reden van inhuur. Na ondertekening programmamanager/teamleider wordt deel A digitaal naar de Centrale Adviseur Bedrijfsvoering gestuurd. Hij maakt de check op de aanwezige dekking/exploitatie en stuurt het formulier zo spoedig mogelijk retour. Wanneer een akkoord wordt ontvangen, kan Deel A geagendeerd worden voor het directieoverleg. Wanneer de directie akkoord is, dient het formulier ook ondertekend te zijn door de directie.
  - Deel B 'Aanvraag inhuur' betreft het aanvraagformulier voor externe inhuur en kan pas na goedkeuring van Deel A door de directie worden ingevuld en uitgezet. De definitieve invulling moet qua kosten binnen de eerder gestelde raming vallen. Deel B dient volledig (inclusief bijlagen) ingeleverd te worden bij het team HRM.

Op het formulier worden ook eventuele afwijkingen expliciet benoemd. Het ingevulde formulier vormt voor de organisatie een bronbestand of kritisch document. Ieder dossier met betrekking tot externe inhuur dient voorzien te zijn van een ingevuld inhuurformulier. In de periode voor oktober 2016 kwam het voor dat dit niet aanwezig was. Dit hebben wij ook waargenomen in de casestudy, bij dossiers die ouder waren dan 2016. Het niet compleet zijn van de dossiers op dit punt is ook van toepassing bij verlengingen in de periode van voor 2016. Sinds oktober 2016 is dit wel het geval. Op deze wijze kan altijd terug worden gegrepen op het inhuurformulier en kan control op de inhuur goed plaatsvinden, omdat de onderbouwing op orde is. Hierdoor is ook de rechtmatigheid met betrekking tot inhuur vanaf eind vorig jaar geborgd en is de organisatie met betrekking tot dit onderwerp in control.

Het aspect doelmatigheid is grotendeels geborgd door middel van de aanbesteding flexibel personeel uit 2011 en de mantelovereenkomst die hieruit is ontstaan. In 2014 is dit contract opnieuw aanbesteed. Door deze aanbesteding is een scherpe inschrijving bedongen, alsmede zijn de administratieve lasten voor de gemeenten verlaagd (zie hiervoor ook paragraaf 2.4). Binnen het proces is het gebruik van de mantelovereenkomst geborgd door middel van de vragen 'Aanvraag vindt plaats bij bureau' en 'Motivatie waarom er geen gebruik wordt gemaakt van de mantelovereenkomst?' Dit betekent dat er eerst via de mantelovereenkomst ingehuurd mag worden. Indien de partijen in de mantelovereenkomst niet tijdig kunnen leveren of niet kunnen leveren gezien de specifieke kennis en expertise kan worden afgeweken. In de casestudy zien we dit bijvoorbeeld terug bij het dossier uitvoering archiefinspectie. Toen is afgeweken van de mantelovereenkomst, omdat de kennis en expertise zeer specifiek waren en niet door de partijen in de mantelovereenkomst geleverd konden worden.

We zien dat door de ingrepen en het strak sturen op het proces van externe inhuur de gemeente Stichtse Vecht op dit onderwerp nu in control is en dat risico's ten aanzien van rechtmatigheid zijn verkleind. Het proces is hierdoor wel langzamer geworden en er is minder vrijheid voor de afdelingshoofden en projectleiders om zelf te acteren. Voor acute probleemgevallen waarvoor inhuur nodig is, zijn geen expliciete afspraken gemaakt.

Echter, deze vrijheid heeft in het verleden geleid tot een grote hoeveelheid externe inhuur (zie paragraaf 2.5). Een oorzaak die hieraan bijdraagt, is het impliciet sturen van de organisatie op de afweging Zelf doen, Uitbesteden (Inhuren) en Samenwerken. Het is voor de gemeente nu zaak om vanuit deze huidige situatie (in control zijn) de aansturing van externe inhuur en allocatie van onderliggende budgetten (restant loonsom) op organisatieniveau te organiseren, zodat teams gezamenlijk de problemen oplossen. En het

niet meer voorkomt dat team 1 een overschot op de loonsom heeft en team 2 een tekort heeft en dat vervolgens zelf moet oplossen.

### **3.2 Worden bij besluitvorming om externe expertise/capaciteit in te huren richtlijnen voor afweging gevolgd? Is er voorafgaand aan de inhuur beoordeeld of de benodigde expertise intern aanwezig is en of interne inhuur mogelijk is? Is er een afweging geweest: inhuur of in dienst nemen, al dan niet met (een) andere gemeente(n)?**

In paragraaf 2.1 hebben we geconstateerd dat er geen expliciet afwegingskader is geformuleerd ten aanzien van Zelf Doen, Uitbesteden en Samenwerken. Echter impliciet is in de organisatie wel ingebakken dat de organisatie streeft op het zoveel mogelijk uitvoeren van het beleid door middel van eigen mensen. Als dat niet kan, dan wordt gekeken of in samenwerking met andere gemeenten de taak kan worden uitgevoerd. Externe inhuur wordt dan als sluitstuk gezien.

De afweging ten aanzien van Zelf Doen, Uitbesteden of Samenwerken is in het proces belegd (zie paragraaf 3.1), waarbij een vacature eerst in de eigen organisatie wordt uitgezet. In overleg met de HR-adviseur en mobiliteitsadviseur wordt hier naar gekeken. Uit de casestudy blijkt uit het ingevulde inhuurformulier en dan met name door de beantwoording van de vraag 'Argumenten voor de noodzaak van de inhuur/afbreukrisico/wettelijke verplichting', dat deze afweging vooraf expliciet is gemaakt. Vaak heeft dat te maken met de niet aanwezige capaciteit en/of kennis en expertise binnen de eigen organisatie.

### **3.3 Is na beëindiging van de opdracht geëvalueerd en hierover gerapporteerd?**

In paragraaf 3.1 hebben wij het proces met betrekking tot externe inhuur beschreven. Evaluatie (ook op de afweging Zelf Doen, Uitbesteden of Samenwerken) en daaraan gerelateerd kennisborging is geen vast onderdeel van het proces. Op basis van de gesprekken constateren we dat dit overgelaten wordt aan de teams zelf, hierdoor kan de invulling per organisatieonderdeel uiteenlopen. Zij zijn verantwoordelijk voor een goede aansturing van de externe inhuur en kennisborging. Vanuit de HR-functie zijn hiervoor geen processen of protocollen aanwezig.

Vanuit de gesprekken met de teammanagers en programmamanagers constateren we dat de invulling van de evaluatie op verschillende manieren gebeurt. Veelal gebeurt dit door de leidinggevende zelf en wordt een evaluatie ingericht op het naar tevredenheid voltooien van de opdracht. De directe aansturing vindt plaats op de werkvloer en indien er signalen naar voren komen dat het niet goed gaat, is daar vooraf al op geanticipeerd. We constateren dat evaluatie naar zeggen van de geïnterviewden plaatsvindt, maar de verslaglegging niet vaak gebeurt. In de casestudy hebben we slechts bij één dossier een evaluatieformulier aangetroffen.

Evaluatie maakt wel een vast onderdeel uit van de mantelovereenkomst. De evaluatie vindt plaats op twee gebieden. Hieronder schetsen wij hoe de praktische invulling plaats vindt:

1. Tussen de gemeente en opdrachtnemer. Evaluatie tussen gemeente en opdrachtnemer vindt jaarlijks plaats. De evaluatie wordt gedaan door de contactpersoon van de gemeente voor inhuur flexibel personeel (P&O adviseur, hoofd P&O of anders) en de opdrachtnemer (accountmanager en contactpersoon van de opdrachtnemer).
2. Tussen de gezamenlijk aanbestedende partijen en opdrachtnemer. Naast de evaluaties tussen de individuele gemeenten en de opdrachtnemer vindt er ook jaarlijks een evaluatie plaats tussen het projectteam, waarin een vertegenwoordiging zit van de aanbestedende partijen, en de opdrachtnemer.

#### *Ad. 1 Evaluatie tussen de gemeente en opdrachtnemer*

De mantelpartijen hebben rechtstreeks contact met de leidinggevenden. Indien noodzakelijk vindt er een evaluatie plaats tussen de contactpersoon van de gemeente voor inhuur flexibel personeel en de

opdrachtnemer. In de praktijk maken hier enkele partijen gebruik van. Hier wordt geen verslaglegging van gemaakt. Men hecht waarde aan het (reguliere) overleg dat er is tussen de opdrachtgever (leidinggevende) en de opdrachtnemer (mantelpartij).

#### *Ad. 2 Evaluatie tussen de gezamenlijk aanbestedende partijen en opdrachtnemer*

Deze gezamenlijke evaluatie vindt plaats op de momenten dat het noodzakelijk is, zoals wel of niet verlengen van de mantelovereenkomst. Inkoopbureau Midden Nederland (IBMB) is hier de regiehouder en zorgt ook voor een verslaglegging. Met betrekking tot de evaluatie wel of niet verlengen na een jaar is dit vervolgens ook bevestigd naar de mantelpartijen door IBMN. Naar aanleiding van de evaluatie in de huidige overeenkomst is met een aantal partijen verbeterplannen opgesteld omdat de opdrachtgevers nog niet tevreden waren.

Onderdeel van de evaluatie is kennisborging. De gemeente Stichtse Vecht wil een lerende organisatie zijn en wil de aanwezige kracht en ervaring versterken in een open leercultuur. Dit wordt gestimuleerd door een open kritische houding, evaluaties en het delen van kennis en ervaring op hoogwaardig niveau<sup>5</sup>. We constateren dat kennisborging geen vast onderdeel is van de evaluatie in de organisatie. De invulling gebeurt afdeling- of teamafhankelijk. Bij sommige afdelingen en teams wordt een warme overdracht georganiseerd van 1 à 2 dagen om de stand van zaken te bespreken, alsmede gevoeligheden. Hierbij is de mate waarin dat gebeurt wel afhankelijk van de positie en werkzaamheden van de ingehuurde. Bij andere afdelingen en teams is dit niet of nauwelijks geborgd en schiet kennisborging erbij in door te weinig tijd en capaciteit om hier invulling aan te geven. Binnen het Sociaal Domein is door de directie ruimte en tijd georganiseerd om de overdracht van kennis van de externe naar de nieuwe vast aangenomen formatie te borgen. Daarnaast constateren we dat er binnen de organisatie sterk wordt gestuurd op mobiliteit. Hierdoor wordt het sturen op kennisborging nog complexer van aard.

### **3.4 Duiding van bevindingen**

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 stuurt de gemeente vooral financieel op basis van de 10%-norm ten aanzien van externe inhuur. Vanaf 2014 en 2015 neemt de externe inhuur flink toe door verschillende ontwikkelingen, bijvoorbeeld door de decentralisaties in het Sociaal Domein. Tot medio 2016 was de gemeente Stichtse Vecht niet in control ten aanzien van externe inhuur, zie hiervoor ook de bevindingen in de Memo uitnutting loonsom inclusief inhuur 2016 (zie paragraaf 2.1). Dossiers ontbraken en er werd teveel ingehuurd zonder duidelijk kader vanuit het concern. Vanuit hier is het proces verbeterd, waarbij alle inhuuraanvragen langs de directie gaan en daarbij voorzien zijn van een duidelijk formulier met onderbouwing. Hierdoor is de gemeente weer in control gekomen betreffende externe inhuur, waarbij de risico's ten aanzien van rechtmatigheid zijn verkleind.

Evaluatie is nu geen formeel en vast onderdeel binnen de gemeente Stichtse Vecht. Per afdeling en team wordt dit op een eigen manier ingevuld of juist niet door een gebrek aan tijd en menskracht. Dit geldt ook voor kennisborging. Dit is een aandachtspunt ter verbetering, mede omdat de gemeente Stichtse Vecht een lerende organisatie wil zijn, waarbij een open kritische houding, evaluaties en het delen van kennis en ervaring op hoogwaardig niveau belangrijke punten zijn.

<sup>5</sup> Gemeente Stichtse Vecht, 2017, *HRM 2020: DOE!*, 6 oktober 2017, p. 1-6.



## 4 Bevindingen ten aanzien van Verantwoording

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

11. Welke rol heeft de raad bij het onderwerp inhuur?
12. Op welke manier wordt de raad geïnformeerd over de inhuur van externen?

### 4.1 Welke rol heeft de raad bij het onderwerp inhuur?

Conform het dualisme is het zo dat de raad de doelen en middelen vaststelt en daarbij monitort en controleert. Het college van B&W krijgt de opdracht om deze doelen te realiseren. Hoe zij deze doelen realiseert (Zelf Doen, Uitbesteden of Samenwerken), is een aangelegenheid van het college.

Op dit moment is er ten aanzien van externe inhuur één kader van toepassing en dat is de eerder genoemde norm van 10%. Hierbij past de kanttekening dat deze niet is vastgelegd in een formeel besluit. Afspraken over rapportage en verantwoording aan de raad zijn niet expliciet vastgelegd, anders dan het afleggen van verantwoording door middel van de reguliere P&C-cyclus (zie paragraaf 4.2).

#### *Perspectief van de raad*

Uit het gesprek met de raadsleden constateren we dat zij meer willen worden meegenomen ten aanzien van het onderwerp externe inhuur. Dit gaat allereerst over hoe het beleid nu precies in elkaar zit en welke resultaten worden geboekt (kwalitatieve informatie). Daarnaast heeft de raad behoefte aan duiding van het beleid. Dit vertaalt zich in vragen c.q. onderwerpen als:

- Wanneer huren we precies in?
- Waarom huren we precies in?
- Welke kaders/afspraken zijn van toepassing, bijvoorbeeld ten aanzien van wat rapporteren we wanneer aan de raad?

Op een hoger abstractieniveau krijgt de gemeenteraad inzicht in de bestede budgetten, taakstellingen en overschrijding ten aanzien van inhuur derden. De gevraagde informatie wil de raad met name bezien vanuit een hoger abstractieniveau en niet op individueel casuïstiek niveau. De raad heeft tot op heden alleen vragen gesteld aangaande de financiën van externe inhuur (zie hiervoor bijvoorbeeld de motie van de ChristenUnie/SGP van 3 maart 2016). Hierdoor is er bij het college van B&W geen directe aanleiding geweest om het verantwoordingsinstrumentarium aan te passen om meer duiding (kwalitatieve verrijking) te geven ten aanzien van het onderwerp externe inhuur.

Zoals aangegeven in paragraaf 1.4 is de context van de organisatie belangrijk om in het achterhoofd te houden bij dit onderwerp. Zoals aangegeven in deze paragraaf heeft de ambtelijke organisatie 5,2 fte per 1.000 inwoners (landelijk gemiddelde is 7,2 fte per 1.000 inwoners voor vergelijkbare gemeenten), daarnaast hebben we in paragraaf 2.6 gezien dat het percentage van de loonsom in 2016 voor de gemeente Stichtse Vecht 15,6% is (landelijk gemiddelde voor 2016 bedroeg 14%). In 2017 is de verwachting dat dit percentage voor de gemeente Stichtse Vecht onder de 10% zal uitkomen. De hoogte van de inhuur is tevens afhankelijk van de loonsom van de vaste formatie en de aanwezigheid van vacatures. Met andere woorden, een relatief kleine formatie beperkt ook de mogelijkheden tot inhuur. Deze constateringen in ogenschouw nemende in relatie tot de ambities die de gemeente heeft, constateren we dat de gemeente in relatie tot andere gemeenten minder middelen (in de vorm van menskracht) heeft om ongeveer dezelfde taak uit te voeren. Dit kan op termijn leiden tot een verhoogde werkdruk. Het aanhouden van een verhoogde werkdruk op termijn kan leiden tot een verhoogde kans op verzuim in de

vorm van ziekte of kan leiden tot een hogere mate van verloop<sup>6</sup>. Uit de gesprekken blijkt dat dit een aspect is dat bij de raad nog meer aandacht behoeft bij het maken van strategische keuzes.

#### 4.2 Op welke manier wordt de raad geïnformeerd over de inhuur van externen?

De raad van de gemeente Stichtse Vecht wordt nu vooral geïnformeerd ten aanzien van financiële resultaten over de 10%-norm. Door middel van Memo's Inhuur wordt de raad geïnformeerd over de werkelijke inhuur over de boekjaren en hoe zich dit verhoudt ten opzichte van de norm van 10%, met een verklaring waarom er sprake is van afwijkingen. In paragraaf 2.5 hebben wij weergegeven wat de werkelijke kosten waren en hoe deze zich verhielden tot de norm.

Daarnaast constateren we dat de raad wordt geïnformeerd door middel van de planning & controlcyclus over inhuur. Dus via de begroting, jaarrekening en bestuursrapportages. Door middel van de nieuwe regels BBV dient de gemeente per 2016 ook te rapporteren over de formatie en inhuur.

Daarnaast kent de gemeente Stichtse Vecht bestuursrapportages waar wordt ingegaan op de beleidsmatige en financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting. Indien er afwijkingen zijn ten aanzien van inhuur wordt dat in deze rapportages gemeld met de reden.

Tevens constateren we dat wanneer er vragen worden gesteld, bijvoorbeeld naar aanleiding van een motie door de raad, deze worden beantwoord door het college van B&W. Een voorbeeld is de motie van de ChristenUnie/SGP op 3 maart 2016, waarin zij vragen hebben gesteld ten aanzien van het externe inhuurbeleid van de gemeente.

#### 4.3 Duiding van bevindingen

De gemeenteraad van Stichtse Vecht wordt over externe inhuur geïnformeerd via de reguliere planning & controlcyclus en aanvullende rapportages, zoals Memo Toelichting Externe Inhuur. De rapportages zijn gericht op de verantwoording van financiële parameters en hebben daarmee het karakter van verantwoording van realisatie van kwantitatieve doelstellingen. De informatievoorziening is daarbij op hoofdlijnen en gericht op afwijkingen van gestelde budgetten.

Verantwoording ten aanzien van kwalitatieve kaders vindt niet plaats. Er wordt niet gerapporteerd over de gerealiseerde doeltreffendheid en doelmatigheid van de externe inhuur. Het ontbreken van verantwoording op kwalitatieve kaders wordt met name veroorzaakt door het ontbreken van een duidelijk kwalitatief kader. Een duidelijke doorvertaling van de organisatievisie naar het beleid inzake externe inhuur ontbreekt. Hierdoor is het lastig om te sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid op het strategische niveau van de raad.

Daarnaast constateren we ook dat de raad op dit vlak geen tot nauwelijks vragen stelt. De vragen die gesteld worden hebben vrijwel altijd een kwantitatieve insteek en zijn gericht op de 10%-norm. Met andere woorden, indien de raad wil sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid dient zij deze vraag ook te articuleren richting het college van B&W.

---

<sup>6</sup> [www.arboned.nl](http://www.arboned.nl)

## 5 Bevindingen ten aanzien van Toezicht

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

13. Blijft de externe inhuur binnen de gestelde kaders (financieel, kwantiteit, kwaliteit en duur) (doelmatigheid)?
14. Is de uitvoering rechtmatig, dat wil zeggen conform het vastgestelde beleid en de geldende wet- en regelgeving?
15. Heeft de inhuur qua effecten opgeleverd wat daarmee werd beoogd (doeltreffendheid)?

### 5.1 Blijft de externe inhuur binnen de gestelde kaders (financieel, kwantiteit, kwaliteit en duur) (doelmatigheid)?

In paragraaf 2.2 hebben wij aangegeven dat de gemeente Stichtse Vecht één norm (10% van de loonsom) hanteert als kader. In paragraaf 2.5 hebben wij laten zien dat de gemeente in de periode 2014 tot 2016 steeds boven deze norm zit. De redenen hiervoor zijn in paragraaf 2.5 benoemd. In paragraaf 2.5 en 3.1 hebben we aangegeven dat de hoge inhuurkosten en het niet in control zijn op het proces van externe inhuur, aanleiding zijn geweest om in te grijpen in het proces. Het gevolg van deze interventies is dat het percentage externe inhuur ten opzichte van de loonsom vanaf 2016 is gaan dalen. In 2015 bedroeg het percentage 19,75%, in 2016 bedroeg het percentage 15,6% en de verwachting is dat het percentage in 2017 lager is dan 10%.

Daarnaast is de gemeente door de aanpassingen in het proces in control gekomen ten aanzien van externe inhuur. In het verleden vond inhuur plaats vanuit de afdelingen en zonder supervisie vanuit de directie. Daarnaast was de administratie niet op orde (formulieren niet aanwezig, of niet goed ingevuld, inhuur verlengd zonder budget of zonder rekening gehouden te hebben met de aanbestedingsregels). Alle aanvraagformulieren (+ verlengingen) gaan nu via de directie en moeten daarbij voorzien zijn van een volledig ingevuld formulier, waarbij de Centrale Adviseur Bedrijfsvoering een controle op de dekking heeft uitgevoerd. Hierdoor is de organisatie sinds de tweede helft van 2016 in control, waardoor de eerder genoemde negatieve excessen sinds de tweede helft van 2016 niet meer voorkomen. Tevens vormen de formulieren de onderbouwing voor de externe inhuur qua argumentatie en budgettering. Op deze wijze is ook de rechtmatigheid geborgd.

Met andere woorden, de gemeente Stichtse Vecht is door het strak sturen en interveniëren op het proces van externe inhuur in control gekomen. Dit betekent dat grip is ontstaan op de financiën, kwantiteit en duur, met als resultante dat vanaf 2017 de norm van 10% waarschijnlijk gehaald gaat worden.

Ten aanzien van grip op kwaliteit merken we op dat deze aansturing veelal vanuit de teams plaatsvindt. Indien een externe niet goed functioneert, wordt eerst het gesprek aangegaan met de medewerker zelf, vervolgens de accountmanager van de aanbieder en mocht er dan geen verbetering optreden, dan wordt het contract voortijdig ontbonden.

### 5.2 Is de uitvoering rechtmatig, dat wil zeggen conform het vastgestelde beleid en de geldende wet- en regelgeving?

In 2014 en 2015 rapporteert de accountant verschillende keren over onrechtmatigheden ten aanzien van inkoop- en aanbestedingstrajecten. De gemeente liep in 2014 en 2015 risico's, omdat de naleving van vigerende interne aanbestedingsregels mogelijk niet voldoende werden nageleefd of naleving niet kan worden aangetoond. In 2016 constateert de accountant dat de dossiervorming rondom aanbesteding niet op orde is. Om dit te verbeteren doet de accountant een aantal aanbevelingen met betrekking tot de invoering en toepassing van een verplichtingenadministratie en contractregistratie. De constatering van de accountant zijn niet direct van toepassing op externe inhuur, maar hebben daar wel raakvlakken mee,

omdat ook inhuur van externen onder het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente valt (zie paragraaf 2.1).

De constatering van de accountant liggen ook in lijn met onze constatering ten aanzien van de situatie rondom externe inhuur bij de gemeente Stichtse Vecht voor 2016. Zoals aangegeven in paragraaf 2.5 en 3.1 was de gemeente toen niet in control ten aanzien van externe inhuur, waarbij de dossiervorming ook een punt van aandacht was. Zoals aangegeven in de vorige paragraaf heeft de gemeente dit door middel van een aantal interventies op orde gebracht en is vanaf de tweede helft 2016 de dossiervorming op orde. Vanuit daar is de gemeente ook gaan bouwen aan een betere informatievoorziening en zijn de sturingsmogelijkheden vergroot (zie hiervoor paragraaf 2.6). Met andere woorden, de gemeente is vanaf 2016 ook op het gebied van rechtmatigheid in control wat betreft de dossiervorming.

Ten aanzien van het naleven van de aanbestedingsregels, geldt dat de gemeente Stichtse Vecht vanaf 2014 een raamovereenkomst heeft. Dit zorgt ervoor dat de rechtmatigheid is geborgd, omdat wanneer er binnen de raamovereenkomst wordt ingekocht er niet opnieuw hoeft te worden aanbesteed. Doordat de gemeente de eigen informatiehuishouding rondom externe inhuur op orde heeft, is er ook zicht op in welke dossiers is afgeweken van de raamovereenkomst en waarom dat is gebeurd.

### **5.3 Heeft de inhuur qua effecten opgeleverd wat daarmee werd beoogd (doeltreffendheid)?**

Zoals aangegeven in paragraaf 5.1 vindt de sturing op kwaliteit plaats in de teams en wordt daar ook bepaald in hoeverre een externe inhuur geslaagd is en heeft bijgedragen aan het functioneren van de gemeente. In paragraaf 3.3 hebben we geconstateerd dat evaluatie en daaraan gerelateerd kennisborging geen vast onderdeel zijn van het proces omtrent externe inhuur in de organisatie. Vanuit de gesprekken met de teammanagers en programmamanagers constateren we dat de invulling van evaluatie op verschillende manieren gebeurt en aan hen wordt overgelaten. Vanuit de HR-functie zijn hiervoor geen processen of protocollen aanwezig. We constateren dat evaluatie plaatsvindt, maar de verslaglegging gebeurt vaak niet. Hierdoor is het ook lastig te bepalen in hoeverre c.q. in welke mate externe inhuur bijdraagt aan de doeltreffendheid van de gemeente.

### **5.4 Duiding van bevindingen**

We zien dat de gemeente Stichtse Vecht vanaf 2016 meer in control is gekomen ten aanzien van het onderwerp externe inhuur door interventies in het proces op externe inhuur:

- Bij inhuur (nieuw en verlenging) en het invullen van vacatures is een directiebesluit nodig.
- Voor het directiebesluit is het aanvraagformulier voor inhuur nodig.

In het verlengde hiervan is een centrale coördinatie belegd op het gehele proces bij de Centrale Adviseur Bedrijfsvoering om de grip en sturing en informatievoorziening aangaande externe inhuur te versterken.

Deze interventies hebben geleid tot meer grip op het proces, waardoor de doelmatigheid is vergroot. Hiermee bedoelen we dat de externe inhuur vanaf 2016 binnen de gestelde kaders (kwantiteit, financieel en duur) blijft of straks gaat blijven. Daarnaast is door de interventies de rechtmatigheid meer geborgd. De mate van doeltreffendheid is lastiger vast te stellen, omdat deze informatie beperkt wordt vastgelegd.

## Bestuurlijke reactie van het College van B&W van de gemeente Stichtse Vecht

Rekenkamercommissie  
Endelhovenlaan 1  
3601 GR MAARSSSEN

**Datum**  
15 maart 2018

**Onderwerp**  
Bestuurlijke reactie op het Rekenkameronderzoek externe inhuur bij de gemeente Stichtse Vecht

**Bijlage(n)**  
n.v.t.

Geachte heer Molenaar,

Op 21 februari jl. ontvingen wij uw uitnodiging om te reageren op de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van uw onderzoeksrapport naar externe inhuur bij de gemeente Stichtse Vecht. Graag maken wij van deze uitnodiging gebruik. Deze brief bevat onze reactie op de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek.

### Rapport rekenkameronderzoek

We hebben met interesse kennisgenomen van uw bevindingen in het rapport Rekenkameronderzoek externe inhuur bij gemeente Stichtse Vecht. Het is een belangrijk onderwerp dat terecht de aandacht heeft van de gemeenteraad. Naar onze mening geeft het opgestelde rapport echter onvoldoende weer hoe de feitelijke situatie met betrekking tot externe inhuur bij gemeente Stichtse Vecht is georganiseerd. In algemene zin is onze bevinding dat het opgestelde rapport ons én de raad onvoldoende handreikingen biedt voor verdere stappen op het gebied van externe inhuur. Hieronder vermelden wij een aantal specifieke kanttekeningen.

### Kern van het onderzoek

De rekenkamercommissie heeft voor haar onderzoek naar externe inhuur bij gemeente Stichtse Vecht de volgende centrale onderzoeksvraag gesteld:

*"In hoeverre is het beleid voor externe inhuur van personeel doelmatig en doeltreffend"*

We concluderen dat de gemeente Stichtse Vecht op het onderwerp externe inhuur sinds september 2016 meer in control is gekomen. Voor september 2016 zien we dat er sprake is van relatief veel inhuur (substantieel meer dan de 10%-norm) en de administratie omtrent externe inhuur was niet op orde. Dossiers waren niet compleet of ontbraken en daarnaast was er onvoldoende sturing en grip op externe inhuur. De bevoegdheid om in te huren lag bij de afdelingshoofden, waarbij supervisie en sturing vanaf concernniveau ontbraken.

De gemeente heeft dit door middel van interventies verbeterd. Deze interventies zijn:

- Alle inhuuraanvragen vanuit de ambtelijke organisatie worden vanaf september 2016 aan de directie ter goedkeuring voorgelegd, inclusief een financieel advies voor de dekking. Voor het doen van inhuuraanvragen dient een formulier te worden ingevuld met bijbehorende handtekeningen van functionarissen ter goedkeuring. Op dit proces wordt strak gestuurd en gemonitord.
- De gemeente Stichtse Vecht heeft veel externe inhuurcapaciteit omgezet of vervangen door vaste medewerkers.

Het gevolg is dat het aandeel externe inhuur als percentage van de loonsom daalt en de verwachting is dat dit voor 2017 lager is dan de norm van 10%. Wat dit betreft is er sprake van een verhoging van de doelmatigheid. Daarbij concluderen we dat de onderbouwing van de norm van 10% niet aanwezig is. Er is geen relatie gelegd met de organisatievisie, organisatieinrichting en taakuitvoering (kwaliteit en kwantiteit) en dus de mate van doeltreffendheid.

Een ander aspect van doelmatigheid is de afweging tussen Zelf Doen, Uitbesteden of Samenwerken. Een dergelijk afwegingskader is ingebakken in de werkwijzen van de organisatie: 'Eerst taken uitvoeren met eigen mensen (Zelf Doen), dan kijken of we door middel van samenwerking met bijvoorbeeld andere gemeenten de taak kunnen uitvoeren (Samenwerken) en als sluitstuk uitvoering van de taak door middel van externe inhuur (Uitbesteden)'. Een expliciet kader ontbreekt, waardoor sturen en monitoren hierop lastig is.

Ten aanzien van de mate van doeltreffendheid, concluderen we dat er geen kaders zijn vastgesteld en ook de relatie met inhoudelijke doelstellingen ontbreekt. Evaluatie en daaraan gerelateerd kennisborging is geen vast onderdeel van het proces, mede omdat de kwalitatieve kaders ontbreken. Op basis van de gesprekken constateren we dat dit overgelaten wordt aan de teams zelf. Hierdoor is het bepalen van de mate van doeltreffendheid 'een soort onderbuikgevoel' vanuit de leidinggevende, waardoor echte sturing en verantwoording ten opzichte van de inhoudelijke doelstellingen niet plaatsvindt. Dit betekent tevens dat de organisatie zich de mogelijkheid onthoudt om van een inhuurtraject te leren door de ervaringen systematisch te evalueren en te becommentariëren, wat reden kan zijn om de strategie of procedures aan te passen.

Deze punten zijn aandachtspunten voor de organisatie om volledig in control te komen.

Op basis van het onderzoek worden de volgende 6 conclusies getrokken:

- 1) De gestelde kaders ten aanzien van externe inhuur zijn niet integraal, eenzijdig, kwantitatief van aard en gericht op reductie;
- 2) Externe inhuur maakt geen onderdeel uit van strategisch HRM-visie en beleid;
- 3) Benchmark – sturen op reductie van zowel externe inhuur als eigen formatie leidt tot risico's ten aanzien van de kwaliteit van taakuitvoering;
- 4) Dalende trend bij externe inhuur;
- 5) Evaluatie en sturing op doeltreffendheid is voor verbetering vatbaar;
- 6) De informatievoorziening aan de gemeenteraad is voor verbetering vatbaar, maar dan dient de raad heldere kaders te stellen.

Vervolgens heeft de commissie een vijftal aanbevelingen geformuleerd voor raad

(1 en 2) en college (3 t/m 5):

- 1) Versterk de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad;
- 2) Heroverweeg de norm van 10% en laat deze aansluiten bij de organisatievisie van de gemeente;
- 3) Actualiseer en verbeter het kader omtrent externe inhuur;
- 4) Positioneer externe inhuur binnen het strategisch HRM-beleid, gevoed vanuit de organisatievisie en HRM-visie van de gemeente Stichtse Vecht;
- 5) Monitor het beleid omtrent externe inhuur intern en extern op basis van indicatoren

### Kanttekeningen

Naar aanleiding van de conclusie en aanbeveling heeft het college nog de volgende kanttekeningen:

#### ➤ **Ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag**

In het rapport wordt onvoldoende rekening gehouden met de discussie in de raad over de loonsom, formatie en inhuur. De twee gedachten die de raad is toegedaan zijn niet goed verenigbaar. Enerzijds is het voor de raad belangrijk dat de ambtelijke organisatie zo klein mogelijk blijft en de externe inhuur ook beperkt blijft. Tegelijkertijd verwacht de raad wel dat alle taken op het hoogste kwaliteitsniveau uitgevoerd worden. Dit zet de organisatie onder druk, met alle risico's van dien. Er wordt in de beantwoording van de

centrale onderzoeksvraag onvoldoende rekening gehouden met de ernst van het probleem en wat dit betekent voor de organisatie, terwijl het wel wordt aangestipt bij conclusie 3.

Daarnaast is de periode waar vooral naar gekeken is in de rapportage een bijzondere: in 2016 zijn de drie decentralisaties namelijk naar de gemeenten gekomen. Dit is een ongebruikelijk grote stelselwijziging die in een zeer laat stadium voor het moment van overdracht bekend werd gemaakt. Deze heeft ongebruikelijke gevolgen voor de bedrijfsvoering gehad in alle gemeenten in Nederland. In dit geval was er sprake van noodzaak tot handelen: bij een brand ga je ook niet eerst vergaderen, dan ga je blussen.

In het onderzoek wordt de terechte constatering gedaan dat wij als gemeente Stichtse Vecht een krappe bezetting hebben met 5,2 fte per 1.000 inwoners. Dit betekent dat onze formatie 28% lager is dan vergelijkbare gemeentes (bezetting van 7,2 op 1.000 inwoners). Als de bezettingsgraad van Stichtse Vecht gelijk zou zijn aan het landelijke gemiddelde zou dit betekenen dat er 38% meer ingehuurd had kunnen worden om alsnog onder de 10% inhuur te blijven. Dit komt nu niet uit het rapport naar voren.

➤ **Ten aanzien van conclusie 1) en aanbeveling 3)**

Het college deelt deze constatering gedeeltelijk. Het college stuurt namelijk op beleidsniveau en het ambtelijk apparaat is verantwoordelijk voor de realisatie van het beleid. Interne richtlijnen die opgesteld worden om het beleid te realiseren zijn dan ook bedoeld om de gestelde kaders te herzien en deze hoeven niet vastgesteld te worden door het college. De commissie stelt dan ook onterecht dat er geen aanpassingen zijn gedaan in de kaders ten aanzien van de memo aanscherping inhuurbeleid van 2012.

➤ **Ten aanzien van conclusie 2) en aanbeveling 4)**

In conclusie 2 wordt onterecht aangegeven dat externe inhuur geen onderdeel uitmaakt van het strategisch HRM beleid. Externe inhuur kan de flexibiliteit en mobiliteit van de organisatie bevorderen en aangezien deze speerpunten expliciet worden genoemd is het dus wel degelijk onderdeel van de strategische visie HRM. De uitvoering van deze visie is vervolgens de verantwoordelijkheid van het ambtelijk apparaat en niet van het college.

➤ **Ten aanzien van conclusie 6) en aanbeveling 1)**

Met betrekking tot het ontbreken van kwalitatieve kaders vanuit de raad willen we als college opmerken dat het heel lastig is om de beleidsdoelen te concretiseren en dit toe te spitsen aan inhuur. Externe inhuur is vaak samen met vaste collega's verantwoordelijk voor het realiseren van een beleidsdoel. Het is dan ook niet realiseerbaar om te rapporteren over de effecten (doeltreffendheid) van externe inhuur richting de raad. We willen immers een krachtige organisatie zijn, die vooruit kijkt en met de burgers naar oplossingen zoekt en niet allerlei - bureaucratische - verantwoording verlangt van de ambtelijke organisatie. Wendbaarheid is dan ook van groot belang in het dynamische werkveld waarin de organisatie haar werk doet. De organisatie heeft, kortom, ruimte nodig in de bedrijfsvoering om te kunnen leveren wat van ons wordt gevraagd door inwoner, bedrijven, andere overheden en instellingen.

➤ **Ten aanzien van aanbeveling 2)**

Het is goed om de norm van 10% inhuur op de loonsom te heroverwegen, want de wereld is immers continue in beweging. Dit is echter iets wat de raad en het college samen dienen te herzien.

## Vragen

Indien u nog vragen heeft naar aanleiding van bovenstaande, dan horen wij dit graag.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Stichtse Vecht  
namens hen,

Annette van Hussel                      Marc Witteman  
Gemeentesecretaris                      Burgemeester

## Nawoord

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de bestuurlijke reactie inzake het rekenkameronderzoek 'Externe inhuur bij de gemeente Stichtse Vecht'.

Het college van burgemeester en wethouders onderkent de ernst van het probleem doordat de raad enerzijds een kader heeft gesteld aan de bedrijfsvoering (inhuur mag maximaal 10% van de loonsom bedragen), terwijl geen relatie wordt gelegd met de uit te voeren taken en de daarbij gestelde kwalitatieve eisen.

In de optiek van de rekenkamercommissie is het wijs dat de raad en het college in de nieuwe samenstelling, in gesprek met elkaar gaan en in overleg komen tot een bestuurlijke visie op Zelf Doen, Uitbesteden en Samenwerken. Vervolgens kan daarop een kader worden gebaseerd dat richtinggevend is voor de bedrijfsvoering. Hierbij kan ook de discussie over de norm van 10% aan de orde komen (zie aanbeveling 2). Er dienen afspraken te worden gemaakt waar de raad wel en niet over gaat inzake het onderwerp externe inhuur, om invulling te kunnen geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol. Hiervoor kan ook gebruik worden gemaakt van de Handreiking Bedrijfsvoering voor Raadsleden van het Ministerie van BZK (ter informatie separaat bijgevoegd).

De rekenkamercommissie vindt verder de reactie op onderdelen bijzonder en spreekt haar verbazing uit ten aanzien van een aantal punten, zie hieronder. De rekenkamercommissie vindt het jammer dat het college de aanbevelingen niet geheel overneemt en daarmee een kans laat liggen om het beleid en de uitvoering verder te verbeteren.

Allereerst geeft het college aan dat de keuze voor de onderzoeksperiode een bijzondere is. De rekenkamercommissie bevreemdt dit, omdat de keuze voor deze periode al aan het begin bij de onderzoeksopzet bekend was. Dit is daarna niet in de gesprekken naar voren gekomen. Daarnaast merkt de rekenkamercommissie op dat de decentralisaties in het sociaal domein niet in 2016, maar vanaf 2015 plaats vonden. Juist bij een dergelijke grote decentralisatieoperatie is het belangrijk deze goed en tijdig voor te bereiden en de raad daarbij te betrekken. Dat is feitelijk ook het geval geweest, blijkens de onderzoeken die de rekenkamercommissie in 2014 en 2016 heeft gedaan naar respectievelijk de voorbereiding op de transitie en de stand van zaken daarna.

Verder vraagt de rekenkamercommissie zich af waarom de interne richtlijnen over aanpassingen van de kaders niet aan de onderzoekers ter hand zijn gesteld. In de optiek van de rekenkamercommissie is het essentieel dat de raad wordt geïnformeerd met welke inzet van middelen het beleid wordt gerealiseerd, aangezien dit onder andere het budgetrecht betreft. Zonder een goede informatievoorziening is de raad niet in staat verantwoording af te nemen van de bedrijfsvoering en eventueel bij te sturen door de kaders aan te passen.

Daarnaast verbaast de rekenkamercommissie zich over de zin: "Het is dan ook niet realiseerbaar om te rapporteren over de effecten (doeltreffendheid) van externe inhuur richting de raad". De rekenkamercommissie beaamt dat externe inhuur een bedrijfsmiddel is om de doelstellingen van de gemeente te realiseren. Echter, ook ten aanzien van externe inhuur kunnen SMART geformuleerde doelen worden gesteld waarop de gemeente stuurt. De gemeente heeft bijvoorbeeld ook in het inkoop- en aanbestedingsbeleid doelen geformuleerd en stuurt daarop. Op de doeltreffendheid van externe inhuur kan eveneens worden gestuurd, mits de doelen voldoende SMART zijn geformuleerd.



Tenslotte geeft het college aan dat de verantwoording op externe inhuur als bureaucratisch kan worden gezien en de wendbaarheid van de organisatie in de weg staat. De rekenkamercommissie stelt vraagtekens bij deze constatering, omdat de manier van verantwoorden op verschillende manieren kan worden ingericht. De keuze voor de vorm van de verantwoording bepaalt of het bureaucratisch wordt. Het goed kunnen sturen en daarbij goed verantwoorden begint echter bij het stellen van heldere doelen.

De rekenkamercommissie ziet de behandeling van het rapport door de raad met belangstelling tegemoet.

## Literatuurlijst

### Documenten

- A+O Fonds Gemeenten, 2017, *Personeelsmonitor Gemeenten 2016*, juni 2017, p. 1-72.
- BDO, 2016, *Managementletter/Initieel Onderzoek 2015*, 29 januari 2016, p. 1-49.
- BDO, 2016, *Accountantsverslag 2015 Gemeente Stichtse Vecht*, 30 juni 2016, p. 1-43.
- BDO, 2017, *Managementletter 2016 Gemeente Stichtse Vecht*, 3 januari 2017, p. 1-19.
- BDO, 2017, *Accountantsverslag 2016 Gemeente Stichtse Vecht*, 20 juni 2017, p. 1-41.
- ChristenUnie en SGP, 2016, *Technische vragen mbt 'Overzicht externe inhuur 2014'*, 3 maart 2016, p. 1-2 (+ beantwoording door ambtelijke organisatie).
- EY, 2014, *Managementletter Tussentijdse Controle 2014*, 17 december 2014, p. 1-48.
- EY, 2015, *Gemeente Stichtse Vecht Uitkomsten controle en overige informatie 2014*, 28 april 2015, p. 1-34.
- Gemeenten Leusden, Montfoort, IJsselstein, Scherpenzeel, Stichtse Vecht, Vianen, en Woudenberg en de Gemeenschappelijke regeling Werk en Inkomen Lekstroom, 2017, *Informatieboekje Flexibel Personeel*, 18 juli 2017, p. 1-21.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2011, *Regeling Budgethouders Stichtse Vecht*, 20 december 2011, p. 1-33.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2012, *Memo Aanscherping inhuurbeleid*, 15 juni 2012, p. 1-10.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2012, *Strategisch HR-Beleid*, 27 juni 2012, p. 1-28.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2013, *Programmabegroting 2014*, 24 september 2013, p. 1-166.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2013, *Afdelingsplan 2014 Veiligheid, Vergunningen en Handhaving*, 1 december 2013, p. 1-14.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2014, *Samen Verder – Hoofdlijnenakkoord coalitie Stichtse Vecht 2014-2018 Solide en Duurzaam*, p. 1-11.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2014, *Afdelingsplan Interne Dienstverlening 2014*, 27 januari 2014, p. 1-13.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2014, *Afdelingsplan Wijken en Kernen 2014*, februari 2014, p. 1-12.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2014, *Afdelingsplan 2014 Ontwikkeling*, 14 april 2014, p. 1-30.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2014, *A3 Jaarplan Afdeling Publiekszaken en team Burgerzaken*, p. 1-2.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2014, *A3 Jaarplan Publiekszaken Team Sociale Zaken*, p. 1-2.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2014, *A3 Jaarplan Afdeling Publiekszaken en team WMO*, p. 1-2.

- Gemeente Stichtse Vecht, 2014, *Jaarplan 2014 Centrale Dienstverlening*, p. 1-2.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2014, *Bestuursrapportage Voorjaar 2014*, p. 1-31.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2014, *Bestuursrapportage Najaar 2014*, p. 1-33.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2014, *Concern- en medewerker kwaliteitprogramma Gemeente Stichtse Vecht Samen voor kwaliteit!*, 1 oktober 2014, p. 1-21.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2014, *Programmabegroting 2015*, p. 1-108.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2014, *Memo Personele Knelpunten afdeling Wijken en Kernen*, 23 november 2014, p. 1-4.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2015, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Stichtse Vecht*, p. 1-16.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2015, *Bestuursrapportage najaar 2015*, p. 1-23.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2015, *Afdelingswerkplan 2015 Wijken en Kernen*, p. 1-2.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2015, *Afdelingswerkplan 2015 Ontwikkeling*, p. 1-2 + onderlegger.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2015, *Afdelingswerkplan Interne Dienstverlening*, p. 1-2.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2015, *Afdelingswerkplan Afdeling Publiekszaken*, p 1-2 (+ bijlage).
- Gemeente Stichtse Vecht, 2015, *Bestuursrapportage Voorjaar 2015*, p. 1-17.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2015, *Teamopdracht Openbare Orde & Veiligheid 2015*, p. 1-3.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2015, *Programmabegroting 2016*, p. 1-80.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2015, *Teamopdracht 2016 (concept)*, p. 1-3.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2015, *Teamopdracht Juridische Zaken 2016*, p 1-3.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2015, *Teamopdracht Bestek, Beheer, Uitvoering (Buiten) 2016*, p. 1-5.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2015, *Teamopdracht Financiën 2016*, p. 1-3.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2015, *Teamopdracht Facilitaire Zaken 2016*, p. 1-3.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2015, *Teamopdracht gebiedsgericht werken 2016*, p. 1-8.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2015, *Teamopdracht Personeel & Organisatie 2016*, p. 1-7.
- Gemeente Stichtse Vecht, 2015, *Teamopdracht Strategie 2016*, 1 december 2015, p. 1-2.

Gemeente Stichtse Vecht, 2015, *Teamopdracht Communicatie, Kabinet en Bestuursondersteuning 2016*, p. 1-6.

Gemeente Stichtse Vecht, 2016, *Aanvraagformulier Externe Inhuur 2016*, 1 januari 2016, p. 1-2.

Gemeente Stichtse Vecht, 2016, *Memo Inhuur 2014*, 4 februari 2016, p. 1-2.

Gemeente Stichtse Vecht, 2016, *Jaarplan BuZA*, Excel-bestand.

Gemeente Stichtse Vecht, 2016, *Bestuursrapportage voorjaar 2016*, p. 1-16.

Gemeente Stichtse Vecht, 2016, *Memo Inhuur 2015*, 20 mei 2016, p. 1-2.

Gemeente Stichtse Vecht, 2016, *Tweede bestuursrapportage 2016*, p. 1-17.

Gemeente Stichtse Vecht, 2016, *Eindevaluatie Concern- en medewerker kwaliteitsprogramma 2014-2017*, oktober 2016, p. 1-15.

Gemeente Stichtse Vecht, 2016, *Memo Inhuur 2015 specificatie loonsom*, 25 oktober 2016, p. 1-2.

Gemeente Stichtse Vecht, 2016, *Programmabegroting 2017*, p. 1-74.

Gemeente Stichtse Vecht, 2016, *Memo uitnutting loonsom inclusief inhuur 2016*, 20 december 2016, p. 1-4.

Gemeente Stichtse Vecht, 2017, *Memo Concernjaaropdracht 2017*, 15 februari 2017, p.1-6.

Gemeente Stichtse Vecht, 2017, *Programmajaarrekening 2016*, p. 1-100.

Gemeente Stichtse Vecht, 2017, *Bestuursrapportage 2017*, p. 1-16.

Gemeente Stichtse Vecht, 2017, *HRM 2020: DOE!*, 6 oktober 2017, p. 1-6.

Gemeente Stichtse Vecht, 2017, *Memo Inhuur 2016/2017*, 2 november 2017, p. 1-2.

Gemeente Stichtse Vecht, *Formulier Opgave Nevenwerkzaamheden*, p. 1-2.

Gemeente Stichtse Vecht, *Integriteitsverklaring gemeente Stichtse Vecht*, p. 1-2.

#### Websites

[www.arboned.nl](http://www.arboned.nl)

<https://www.aeno.nl>

[www.stichtsevecht.nl](http://www.stichtsevecht.nl)

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/04/28/begrotingsanalyse-2016>

[http://www.varnws.nl/artikel/nieuws/22655/gemeente\\_gaat\\_aanbestedingsbeleid\\_verbeteren\\_#.WYh4EKISCM8](http://www.varnws.nl/artikel/nieuws/22655/gemeente_gaat_aanbestedingsbeleid_verbeteren_#.WYh4EKISCM8)

## Cases

Inkoop- en aanbestedingsdossier Flexibel personeel

Inhuurdossiers van de volgende personen:

- Ammerlaan
- Baars
- Boes
- Doodeman
- Huijink
- Keuper
- Oussen
- Schluncke
- Teunissen
- Van Brunchem
- Van de Ree
- Wouda

## Bijlage 1 Normenkader

Voor dit onderzoek is het normenkader geoperationaliseerd met een onderverdeling naar:

1. Sturing
2. Beheersing
3. Verantwoording
4. Toezicht

Thema	Norm	Waardering	Toelichting
1. Sturing	1. Er is duidelijk vastgelegd wat de gemeente Stichtse Vecht met de inhuur wil bereiken en er is vastgelegd welke relaties dat heeft met de inhoudelijke beleidsdoelen van de gemeente (externe inhuur als middel).		Het beleid externe inhuur bestaat uit verschillende niet-integrale en eenzijdige kaders. Er wordt voornamelijk financieel gestuurd, waarbij onvoldoende expliciet de relatie met de inhoudelijke doelen wordt gemaakt.
	2. Het beleid is doorvertaald in SMART-geformuleerde doelstellingen en deze zijn vervolgens weer doorvertaald naar concrete activiteiten.		We constateren dat de gemeente geen heldere doorvertaling heeft gemaakt van de organisatievisie naar de consequenties voor inhuur en organisatieinrichting. Hierdoor is ook niet duidelijk wat de gemeente wil bereiken met externe inhuur en hoe dit als middel bijdraagt aan de inhoudelijke beleidsdoelstellingen van de gemeente.
	3. De wettelijke kaders zijn bekend en doorgevoerd in het beleid omtrent inhuur van derden.		De wettelijke kaders liggen vast in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Bij de aanbesteding van de mantelovereenkomst externe inhuur is dit toepast.
	4. Hierbij is een duidelijke beschrijving van de rolopvatting van college en gemeenteraad weergegeven. Waar gaat de gemeenteraad wel over en waarover niet?		Deze omschrijving qua rolopvatting is niet expliciet vastgelegd.
	5. Er is een afweging gemaakt van zelf doen en inhuur/uitbesteden c.q. verschillende vormen van inhuur/uitbesteden.		We constateren dat een dergelijk afwegingskader wel ingebakken zit in de werkwijzen van de organisatie: 'Eerst taken uitvoeren met eigen mensen (Zelf Doen), dan kijken of we door middel van samenwerking met bijvoorbeeld andere gemeenten de taak kunnen uitvoeren (Samenwerken) en als sluitstuk uitvoering van de taak door middel van externe inhuur (Uitbesteden)'.
	6. De gemeenteraad heeft duidelijke kaders vastgesteld en wordt tijdig en volledig geïnformeerd over behaalde resultaten ten aanzien van de geformuleerde doelstellingen.		De gemeenteraad geeft aan dat de huidige informatievoorziening geen kwalitatieve informatie bevat aangaande inhuur derden. Dit hangt evenwel samen met het ontbreken van kwalitatieve kaders vanuit de raad. Deze zijn niet aanwezig, omdat een duidelijke doorvertaling van de organisatievisie naar beleid inzake externe inhuur nog ontbreekt. Op een hoger abstractieniveau wordt nu inzicht geboden in de budgetten, gerealiseerde kosten ten aanzien van externe inhuur en de overschrijding met verklaringen.

Thema	Norm	Waardering	Toelichting
	7. Er is een duidelijke samenhang aanwezig tussen het beleid omtrent inhuur derden en het strategisch personeelsbeleid, het inhuurbeleid en het aanbestedings- en inkoopbeleid.		De samenwerking met andere gemeenten en andere organisaties, een flexibele schil en externe inhuur zijn instrumenten, die ingezet kunnen worden als doelstellingen niet met de eigen formatie kunnen worden behaald. Er ontbreken kwalitatieve kaders voor de positionering en inzet van deze instrumenten. Deze kaders behoren tot het strategisch HRM-beleid met een bijbehorend uitvoeringsprogramma dat relaties vertoont met bijvoorbeeld het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Op tactisch niveau ontbreekt een afweging ten aanzien van de mate van inzet van deze instrumenten.
	8. Gerealiseerde resultaten zijn te herleiden naar de gestelde doelstellingen, alsmede is inzichtelijk gemaakt welke activiteiten tot welke resultaten hebben geleid.		Zie 2.
	9. De verhouding externe inhuur/vaste formatie is binnen de door de raad gestelde kaders en verhoudt zich met vergelijkbare gemeenten.		Er is een dalende trend waarneembaar ten aanzien van de 10%-norm. Zoals aangegeven is het sturen op alleen deze 10%-norm eenzijdig, omdat er geen rekening wordt gehouden met kwalitatieve aspecten en de mate van doeltreffendheid van de taakuitvoering door de gemeente.
2. <i>Beheersing</i>	10. In de fase strategische inkoop zijn duidelijke afspraken (protocollen) gemaakt met betrekking tot inhuur derden. Er is in deze protocollen een duidelijke koppeling gemaakt met het eigen inkoopbeleid, wettelijke kaders en de behoeftebepaling van de gemeente is bepaald (make-or-buy beslissing).		De gemeente Stichtse Vecht heeft door middel van een mantelovereenkomst externe inhuur de inhuur van externe inhuur geregeld. Voor deze aanbesteding is een inkoopstrategie op papier gezet, waarin ingegaan wordt op de behoeftebepaling en een koppeling is gemaakt met het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid en een keuze is gemaakt voor de manier van aanbesteden (openbaar nationaal). De expliciete make-or-buy beslissing ligt in de interne behoeftebepaling van de individuele gemeenten. De omvang van de opdracht is gebaseerd op de historische inhuur van de voorgaande jaren (2012 t/m 2014).
	11. Manier van aanbesteden is toegespitst op de eigen drempelbedragen, zoals geformuleerd in het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Stichtse Vecht.		Zie 10.
	12. In de fase specificeren is een duidelijk programma van eisen of een offerteaanvraag gemaakt voor de inhuur van derden. Hierin zijn selectie- en gunningscriteria geformuleerd die rekening houden met wet- en regelgeving en bijvoorbeeld de Algemene Beginselen van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie en de inkoopprincipes van het eigen beleid gericht op doelmatigheid en doeltreffendheid.		Zie 10. In het programma van eisen zijn de criteria prijs en kwaliteit uitgewerkt en is aangegeven hoe de inschrijvers hier op dienen in te schrijven en duidelijk te maken hoe men daar invulling aangeeft
	13. In de selectiefase is duidelijk vastgelegd hoe de verschillende aanbieders scoren op de selectie- en gunningscriteria. De aanbieders		De beoordeling op de criteria is duidelijk vastgelegd en er is rekening gehouden in het proces van de aanbesteding met de geldende wettelijke termijnen.

Thema	Norm	Waardering	Toelichting
	worden geïnformeerd over de gunning en de Alcatel-termijn wordt gehanteerd bij officiële aanbestedingen.		
	14. In de contractfase worden de bepalingen uit het programma van eisen of de offerteaanvraag doorvertaald naar contractuele afspraken (invulling rollen van opdrachtgever/opdrachtnemer).		Met de winnende inschrijvers zijn overeenkomsten afgesloten, waarin de afspraken zijn vastgelegd die voortvloeien uit het programma van eisen, de inschrijving en vanuit de rol als opdrachtgever en opdrachtnemer.
	15. In de uitvoeringsfase wordt de uitvoering gemonitord. Bevindingen worden vastgelegd en gerapporteerd aan het management, waarop eventueel bijsturing plaatsvindt.		Vanuit de gesprekken met de teamhoofden en programmamanagers constateren we dat de invulling van evaluatie op verschillende manieren gebeurt. Veelal gebeurt dit door de leidinggevende zelf en wordt een evaluatie ingericht op het naar tevredenheid voltooiën van de opdracht. De directe aansturing vindt plaats op de werkvloer en indien er signalen naar voren komen dat het niet goed gaat, is daar vooraf al op geanticipeerd. We constateren dat evaluatie naar zeggen van de geïnterviewden plaatsvindt, maar de verslaglegging niet vaak gebeurt.
	16. In de bewakingsfase wordt regelmatig met de aanbieder afgestemd over te leveren werkzaamheden, resultaten en/of voortgang (tussenevaluatie). Dit is vastgelegd in bijbehorende dossiers.		<p>In de afspraken met de aanbieders in de mantelovereenkomst zijn afspraken gemaakt over het bewaken, monitoren en evalueren. De evaluatie vindt plaats op twee gebieden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tussen de gemeente en opdrachtnemer. Evaluatie tussen gemeente en opdrachtnemer vindt jaarlijks plaats. De evaluatie wordt gedaan door de contactpersoon van de gemeente voor inhuur flexibel personeel (P&amp;O adviseur, hoofd P&amp;O of anders) en de opdrachtnemer (accountmanager en contactpersoon van de opdrachtnemer).</li> <li>Tussen de gezamenlijk aanbestedende partijen en opdrachtnemer. Naast de evaluaties tussen de individuele gemeenten en de opdrachtnemer vindt er ook jaarlijks een evaluatie plaats tussen het projectteam, waarin een vertegenwoordiging zit van de aanbestedende partijen, en de opdrachtnemer.</li> </ul> <p>In de praktijk vindt evaluatie op de twee gebieden alleen plaats indien er een noodzaak is. Bij gebied 1 vindt geen verslaglegging plaats. Bij gebied 2 is IBMN de regiehouder en zorgt ook voor een verslaglegging. Met betrekking tot de evaluatie voor wel of niet verlengen na een jaar is dit vervolgens ook bevestigd naar de mantelpartijen door IBMN. Naar aanleiding van de evaluatie in de huidige overeenkomst zijn met een aantal partijen verbeterplannen opgesteld omdat men nog niet tevreden was</p>
	17. In de nazorgfase wordt een eindevaluatie gehouden met de aanbieder waar gekeken wordt of de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk zijn nagekomen en of het gewenste resultaat is gehaald tegen het vooraf afgesproken budget.		Zie 15 en 16.
3. Verantwoording	18. Er is per afdeling in kaart gebracht wie wordt ingehuurd, waarom, voor hoe lang en tegen welke kosten.		Voor het directiebesluit is het aanvraagformulier voor inhuur nodig. Dit formulier dient volledig ingevuld te zijn en voorzien van de noodzakelijke handtekeningen, waarbij een controle heeft plaatsgevonden op de



Thema	Norm	Waardering	Toelichting
			aanwezigheid van financiële dekking door de Centrale Adviseur Bedrijfsvoering. Het ingevulde formulier vormt voor de organisatie een bronbestand of kritisch document, dat inzicht biedt in de inhuur (wie, waarom, voor hoe lang en tegen welke kosten). Voor oktober 2016 was dit inzicht niet aanwezig, dit is nu wel het geval.
	19. In de boekingen/financiële verantwoording dient een onderverdeling te zijn gemaakt in: inhuur voor interim-management, specialistische kennis, extra werkzaamheden en vervanging (check op (project)administratie of andere informatiebronnen).		De gemeente Stichtse Vecht maakt onderscheid naar vijf categorieën met betrekking tot inhuur en heeft de administratie + bekostiging dusdanig vastgelegd. Nu zijn er twee categorieën nog relevant: 1. Loosom 2. Projecten
	20. De bekostiging van inhuur derden is vastgelegd (onderscheid naar projecten en overige inhuur).		Zie 19.
	21. De omvang van inhuur (in euro's), afgezet tegen de totale loonkosten van de organisatie, is ongeveer gelijk aan die van vergelijkbare gemeenten.		De gemeente maakt deze berekening. Het percentage bedroeg in 2014 13,17% en steeg naar 19,75% in 2015 en daalde naar 15,6% in 2016. De verwachting is dat het percentage daalt naar onder de 10% in 2017. Het percentage van 2016 ligt iets boven het landelijk gemiddelde. Dit percentage moet ook in relatie worden gezien tot de omvang van de vaste formatie 5,2 fte per 1.000 inwoners van de gemeente en de mate van doeltreffendheid ten aanzien van de taakuitvoering.
	22. De gemeente heeft vastgelegd waarover, wanneer en hoe de gemeenteraad wordt geïnformeerd ten aanzien van externe inhuur en de resultaten die zij hebben behaald in relatie tot de gestelde kaders, de wijze waarop deze zijn behaald en wat de meest relevante kansen en risico's zijn voor de gemeente (onderscheiden naar rol binnen de gemeente).		De gemeenteraad geeft aan dat de huidige informatievoorziening geen kwalitatieve informatie bevat aangaande inhuur derden. Dit hangt evenwel samen met het ontbreken van kwalitatieve kaders vanuit de raad. Deze zijn niet aanwezig, omdat een duidelijke doorvertaling van de organisatievisie naar beleid inzake externe inhuur nog ontbreekt. Op een hoger abstractieniveau wordt nu inzicht geboden in de budgetten, gerealiseerde kosten ten aanzien van externe inhuur en de overschrijding met verklaringen.
4. Toezicht	23. De externe inhuur is doelmatig en blijft binnen de door de raad gestelde kaders (financieel, kwantitatief, kwalitatief en qua duur).		We zien dat door de ingrepen en het strak sturen op het proces van externe inhuur de gemeente Stichtse Vecht meer in control is gekomen ten aanzien van externe inhuur en dat risico's ten aanzien van rechtmatigheid zijn verkleind. Door toepassing van een raamovereenkomst waren deze al relatief klein, maar zijn ook verbeterd door een verbeterde dossieropbouw na september 2016. Tevens is de doelmatigheid vergroot, doordat de externe inhuur binnen de kaders blijft op het gebied van geld (verwachting is dat in 2017 wordt voldaan aan de 10%-norm) en tijd (verlengingen van inhuur zijn vanaf september 2016 goed onderbouwd). We constateren dat er geen relatie wordt gelegd met de mate van doeltreffendheid, omdat kwalitatieve kaders ontbreken. Ook zijn aspecten als evaluatie en kennisborging onderwerpen die nog kunnen worden verbeterd, waardoor de organisatie volledig in control kan komen.

Thema	Norm	Waardering	Toelichting
	24. De inhuur van externen is rechtmatig uitgevoerd, dus conform wet- en regelgeving en eigen beleidsuitgangspunten (indicatie via rapporten van bevindingen accountant).		Zie 23.
	25. Gerealiseerde resultaten zijn te herleiden naar de gestelde doelstellingen, alsmede is inzichtelijk gemaakt welke activiteiten tot welke resultaten hebben geleid.		Zie 23.

## Bijlage 2 Geïnterviewden voor het onderzoek

Nr.	Datum van het interview	Naam	Organisatie	Functie
1	21 november 2017	De heer Dennis Boekhout	Gemeente Stichtse Vecht	Programmamanager Sociaal Domein en Samenleving
		De heer Peter Koster	Gemeente Stichtse Vecht	Teammanager Ruimtelijke Ontwikkeling
2	21 november 2017	Mevrouw Marjolein Romijn	Gemeente Stichtse Vecht	Programmamanager Bestuur
		Mevrouw Marleen Verbruggen	Gemeente Stichtse Vecht	HR-adviseur
3	21 november 2017	De heer Eric Balemans	Gemeente Stichtse Vecht	Wethouder Gemeente Stichtse Vecht. Portefeuillehouder: <ul style="list-style-type: none"> <li>• financiën;</li> <li>• beheer leefomgeving;</li> <li>• integrale handhaving;</li> <li>• toezicht gemeenschappelijke regelingen;</li> <li>• gemeentelijke dienstverlening (inclusief ICT);</li> <li>• deregulering (topdossier);</li> <li>• regionale samenwerking SWW (secundus);</li> <li>• <u>personeel &amp; organisatie</u></li> </ul>
4	21 november 2017	De heer Warner van Vossen	Gemeente Stichtse Vecht	Wethouder Gemeente Stichtse Vecht. Portefeuillehouder: <ul style="list-style-type: none"> <li>• sport (topdossier) en spelen;</li> <li>• sociale zaken, inclusief vluchtelingenbeleid / participatiewet. (Lid bestuurlijk team sociaal domein);</li> <li>• maatschappelijk vastgoed;</li> <li>• inkoop en aanbestedingen;</li> <li>• grondbedrijf.</li> </ul>
5	21 november 2017	Mevrouw Annette van Hussen	Gemeente Stichtse Vecht	Gemeentesecretaris en Algemeen directeur gemeentelijke organisatie
6	27 november 2017	De heer Gerrit Jan Leunenberg	Gemeente Stichtse Vecht	Programmamanager Fysiek Domein
7	27 november 2017	De heer Hans Zoun	Gemeente Stichtse Vecht	Directeur Bedrijfsvoering
		De heer Erwin Lelieveld	Gemeente Stichtse Vecht	Strategische Financieel Adviseur
8	27 november 2017	Mevrouw Helma de Boer	Gemeente Stichtse Vecht	Teammanager Centrale Dienstverlening en Burgerzaken
		Mevrouw Marie-José Hemels	Gemeente Stichtse Vecht	Teammanager Bestuurs- en directieondersteuning
		De heer Peter van Klaveren	Gemeente Stichtse Vecht	Teammanager Facilitaire Zaken
9	28 november 2017	De heer Maarten van Dijk	PvdA	Fractievoorzitter

Nr.	Datum van het interview	Naam	Organisatie	Functie
		De heer Vital van der Horst	Streekbelangen	Gemeenteraadslid
		De heer Klaas Overbeek	CDA	Gemeenteraadslid
		De heer Ike Roetman	ChristenUnie-SGP	Fractievoorzitter
		De heer Elmar de Ridder	D66	Gemeenteraadslid
		De heer Frank van Liempdt	Lokaal Liberaal	Gemeenteraadslid
		De heer Arjan Kroon	Maarssen 2000	Commissielid
		De heer Piet Paul	GroenLinks	Gemeenteraadslid
		De heer Dik van 't Hof	Stichtse Vecht Beweegt	Fractievoorzitter
10	29 november 2017	Mevrouw Marleen de Brouwer	Gemeente Stichtse Vecht	Teammanager Financiën
		De heer René Godlieb	Gemeente Stichtse Vecht	Financieel Adviseur