

Geactualiseerd plan van aanpak Onderzoek inhuur externen

Inleiding

De rekenkamercommissie De Waddeneilanden wil onderzoek doen naar inhuur externen. Dit onderwerp is in 2017 bij de inventarisatie van onderzoeksonderwerpen tijdens de waddentweedaagse op Schiermonnikoog naar voren gekomen. Door raadsleden is aangegeven dat er behoefte is aan inzicht. Vragen die daarbij spelen zijn: Hoe is inhuur nu geregeld? Wordt daarbij gebruik gemaakt van mogelijkheden van detachering uit andere gemeenten? Hoe staat het met regievoering op inhuur en hoe kan de raad grip houden op inhuur?

Wat is inhuur?

Voor het onderzoek is een definitie en afbakening van inhuur nodig. De VNG omschrijft inhuur externen als: het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de organisatie 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 organisatie en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.

Er zijn globaal twee vormen:

1. Werkzaamheden op een bepaald taakgebied voor een bepaalde periode die derden onder (dagelijkse) aansturing van de gemeente verrichten als waren zij ambtenaren: interim en/of uitzendwerk (ook payroll en detachering); hierbij gaat het vaak om inhuur van personeel wegens ziekte, openstaande vacatures of pieken in werkdruk.
2. Opdrachten aan externe bureaus voor een vooraf afgesproken concrete taak op basis van een vooraf afgesproken bedrag; hier gaat het vaak om het inhuren van specifieke kennis en expertise die de gemeente niet in huis heeft (advisering, projectleiding, interim-management).

Als het gaat om het contracteren van partijen voor het uitvoeren van min of meer vaststaande taken en werkprocessen die vooral met uitvoering te maken hebben, zoals handhaving, onderhoud openbare ruimte, beveiliging, catering, en schoonmaak, wordt ook wel gesproken van uitbesteding. Kenmerkend verschil met inhuur is dat bij uitbesteding een product wordt opgeleverd. Bij uitbesteden wordt een opdracht geplaatst, waarbij resultaatafspraken worden gemaakt, zonder dat er door de opdrachtgever op de inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd.

Dus bijvoorbeeld het bij ziekte van een handhaver via een uitzendbureau regelen van een vervanger is inhuur. Maar het uitvoeren van de gemeentelijke handhavingstaak bij een groot evenement door een particulier bedrijf is uitbesteding.

De inhuur externen kan ad hoc zijn en van geval tot geval verschillen, maar kan ook meer structureel van karakter zijn. In het laatste geval is er sprake van een min of meer vaste of regelmatige inhuur van één partij – bijvoorbeeld een jurist of accountant die meestal wordt ingehuurd bij specifieke juridische vragen (de 'huisjurist' of 'huisaccountant').

Uitbesteding wordt expliciet niet meegenomen in het onderzoek. Het onderzoek omvat wel alle genoemde vormen van inhuur externen.

Wettelijk kader en rol raad en college

Inhuur valt wettelijk gezien onder inkoop van diensten en valt zodoende onder de Aanbestedingswet. Gemeenten zullen dit wettelijke kader over het algemeen hebben uitgewerkt in inkoop- en aanbestedingsbeleid. Daarnaast kunnen gemeenten in het personeelsbeleid ook kaders stellen ten aanzien van inhuur. Zowel het inkoop- en aanbestedingsbeleid als het personeelsbeleid vallen in beginsel onder bedrijfsvoering en daarmee onder de bevoegdheid van het college van B&W. Controle op de rechtmatigheid van inkoop wordt zowel intern (op basis van artikel 212 Gemeentewet) als door de accountant uitgevoerd.

Dat wil echter niet zeggen dat de raad in het geheel geen rol heeft. Raden kunnen aan het college prioriteiten meegeven en dit vervolgens via monitoringsinformatie volgen. De informatieverstrekking die de raad hiervoor via de P&C-stukken nodig heeft, kan de raad bijvoorbeeld regelen in de Financiële verordening. Daarnaast is de raad opdrachtgever van de accountant en kan de raad ten aanzien van de interne controle vastleggen op welke wijze hij daarbij betrokken wil worden.

Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit onderzoek is om de gemeenteraden inzicht te geven in de omvang en de samenstelling van externe inhuur en de wijze waarop met inhuur wordt omgegaan. Het onderzoek focust op de sturing en beheersing van inhuur externen door de gemeenten. Door dit onderzoek uit te voeren op de vijf eilanden wordt er ook de mogelijkheid gecreëerd om van elkaar te leren.

De hoofdvraag van het onderzoek kan worden geformuleerd als:

Wat is de aard en omvang van de inhuur bij de vijf Waddeneilanden, hoe hebben zij het beleid en de regie ten aanzien van inhuur externen vormgegeven, in hoeverre is daarmee een doelmatige inhuur geborgd, en op welke wijze is de gemeenteraad daarbij betrokken?

Om de centrale vraagstelling te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld en zullen per eiland in beeld worden gebracht.

Aard en omvang inhuur

Om een redelijk inzicht te kunnen krijgen in aard en omvang en de eventuele verandering daarin, wordt informatie opgevraagd middels een door de gemeenten uit te voeren zelfanalyse over twee jaar: 2016-2017.

1. Welke lasten¹ zijn in deze jaren gemoeid met inhuur?
2. Hoe zijn deze lasten van inhuur verdeeld over beleidsterreinen²?
3. Hoe zijn de lasten van inhuur verdeeld naar de motieven voor inhuur³?
4. Welke lasten zijn gemoeid met het 'inlenen' van medewerkers van andere (semi) overheden?
5. Eventuele verdere uitsplitsingen en duiding van aard en omvang inhuur die interessant zijn voor een vergelijking, en haalbaar zijn, worden later in overleg met de betreffende ambtenaren vastgesteld.

Inrichting van het beleid en sturing op het inhuurproces

Voor dit onderdeel wordt een analyse gemaakt van het beleid, de kaders en procesrichtlijnen zoals die nu gelden bij de vijf gemeenten.

6. Welke formele kader(s) / beleid heeft betrekking op inhuur?
7. Welke doelen en uitgangspunten gelden ten aanzien van inhuur?
8. Welke financiële kaders, procedures, verordeningen en mandaten gelden ten aanzien van inhuur?
9. Hoe is het inhuurproces formeel ingericht, hoe komt het besluit om te gaan inhuren tot stand en hoe wordt bewaakt dat inkoop tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden en omstandigheden zal plaatsvinden?
10. Hoe verloopt het proces van inhuur externen in de praktijk en hoe wordt er controle op dit proces gehouden?
11. Als er punten ten aanzien van de rechtmatigheid van inhuur externen naar voren zijn gekomen bij de interne controle of bij de accountantscontrole, wat is daar dan mee gedaan?
12. Wordt er systematisch bezien of capaciteit of expertise van andere overheden kan worden ingehuurd en waar blijkt dat uit?
13. Is inhuur (in het algemeen, of in specifieke gevallen) geëvalueerd en wat is/zijn de uitkomst(en) daarvan?
14. Welke sturingsinformatie wordt bijgehouden? Wordt er gestuurd en zo ja op welke wijze?

Sturing door en informatievoorziening voor de raad

15. Zijn er richtinggevende kaders ten aanzien van inhuur externen en/of de controle daarop door de gemeenteraad vastgesteld? En zo ja, welke?
16. Hoe wordt de raad geïnformeerd over inhuur externen?

¹ In euro's en in % van de totale personeelslasten.

² In verband met de vergelijkbaarheid, worden globale beleidsterreinen gehanteerd, bijvoorbeeld: projecten en éénmalige activiteiten; ruimte regulier; sociaal domein en sociale zaken regulier; staf en management regulier. Dit nader te bepalen op basis van de gegevens en mogelijkheden van de gemeenten.

³ Bijvoorbeeld een indeling in: ziektevervanging; piekbelasting; expertise; projecten; interim management; vervanging openstaande vacatures. Dit nader te bepalen op basis van de gegevens en mogelijkheden van de gemeenten.

Leerpunten

17. Welke leerpunten kunnen worden aanbevolen ten aanzien van de inrichting van en sturing op het inhuurproces?
18. Welke leerpunten kunnen worden aanbevolen ten aanzien van de rol van de raad?
19. Op welke punten kunnen de eilanden van elkaar leren door informatie over de inrichting en het proces van inhuur met elkaar te vergelijken?

Het doel is om één korte, bondige en praktische eindrapportage op te stellen voor de vijf gemeenten gezamenlijk met veelal in tabelvorm informatie uitgesplitst naar de individuele gemeenten.

Afbakening onderzoek

Er vindt geen casusonderzoek plaats. Voor dit onderzoek selecteren we geen casussen, maar beperken we ons tot de beleidslijnen en de systemen die de gemeenten hanteren voor inhuur externen. Ook de doeltreffendheid (het bereiken van beoogde effecten met externe inhuur) laten we buitenbeschouwing. Dit heeft twee redenen. In de eerste plaats richten de vragen van de raadsleden zich vooral op de inrichting van het proces en de doelmatigheid van de inhuur. In de tweede plaats willen we de tijds- en capaciteitsinvestering beperkt houden. Dit betekent dat de rekenkamercommissie niet aan de hand van casussen controleert of de uitvoering daadwerkelijk conform de formele beleids- en proceskaders verloopt.

Normenkader

Voor onderdelen in het onderzoek met een toetsend element is een normenkader nodig. Het grootste gedeelte van het onderzoek naar inhuur externen is beschrijvend en heeft daarom geen normenkader. Buiten hetgeen onder de Aanbestedingswet valt, hebben gemeenten alle vrijheid om de processen rondom inhuur externen naar eigen voorkeur in te richten. Het is dan ook niet verplicht om ten aanzien van inhuur externen doelstellingen te formuleren. Daarnaast is inhuur in beginsel een bevoegdheid van het college van B&W. Het is dus niet verplicht dat de raad kaders stelt of controleert op inhuur. Dit kan daarom ook niet als norm worden gesteld. Vanaf de begroting 2017 is het voor gemeenten wel verplicht om in de begroting en rekening de beleidsindicator externe inhuur op te nemen⁴. Daarnaast zijn ten aanzien van doelmatige inrichting, sturing en informatieverstrekking zijn normen te formuleren. Deze zijn opgenomen in onderstaand kader.

⁴ Het BBV artikel 8 en artikel 25 en de toelichting daarop in de regeling ministerie van BZK 24 maart 2016, nr 2016-0000177572, tot vaststelling van beleidsindicatoren die door de gemeenten in de programma's en programmaverantwoording worden opgenomen.

Thema	Normen
Doelmatige inrichting	- De beleidskaders / afwegingskaders geven duidelijk en onderbouwd aan in welke situaties er ingehuurd mag worden. Als er niet een dergelijke richtlijn is, wordt voorafgaand aan het besluit van inhuur, meerdere opties overwogen en met elkaar vergeleken waarbij ook kostenaspecten worden meegenomen. Dit is in het inhuurproces geborgd dan wel geborgd via checks en balances. - Het beleid en het afwegingskader voor inhuur externen is in lijn met het (strategisch) personeelsbeleid.
Sturing	- De verantwoordelijkheid voor inhuur is middels de mandaatregeling belegd in de ambtelijke organisatie en de regierol is ingevuld. - Er zijn procedureel en organisatorische maatregelen getroffen voor een doelmatige (kostenbewuste) en rechtmatige (naleving van regels) inhuur van externen. - Er vinden evaluaties plaats ten aanzien van inhuur. - Als de sturingsinformatie, de evaluaties, of de interne of accountantscontrole daar aanleiding toe geven, vindt er (bij)sturing plaats.
Kaderstelling en informatievoorziening raad	- De verplichte informatie over de beleidsindicator externe inhuur is verstrekt in begroting en jaarrekening 2017. - Als de raad kaders heeft gesteld ten aanzien van inhuur en/of de controle daarop, dan is dat geborgd in beleid, kaders en/of procesrichtlijnen. - Als de raad kaders heeft gesteld ten aanzien van de informatieverstrekking over inhuur en/of de controle daarop, dan wordt dat conform uitgevoerd.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek zal worden uitgevoerd in de volgende fasen:

Fase 1. Voorbereiding

Dit Plan van aanpak zal, conform de besluitvormingsmatrix, ter kennisname worden toegezonden aan de afzonderlijke gemeenteraden, de afzonderlijke colleges, de gemeentesecretarissen en de griffiers van de deelnemende gemeenten. Vervolgens zal dit plan van aanpak ook openbaar worden gemaakt via de pagina van de rekenkamercommissie op de website van De Waddeneilanden. Doel is dat we duidelijkheid scheppen over de invulling van het onderzoek en de voorlopige planning. Verder stellen wij voor om per gemeente een contactpersoon te benoemen die ons aanspreekpunt is voor dossier aanlevering en ook voor het regelen van de interviews.

Fase 2. Documentenonderzoek

Door middel van documentenonderzoek willen we een beeld krijgen van het beleid, de kaders, de procesrichtlijnen en de informatieverstrekking aan de raad. Dat doen we op basis van documenten zoals verordeningen en beleidsregels waarin relevante

aanbestedingsrichtlijnen, het strategisch personeelsbeleid, en andere relevante uitgangspunten en afspraken staan.

We vragen ook om de toelichting en onderbouwing van de beleidsindicator “externe inhuur” zoals die in de begroting 2017 en 2018 is opgenomen. Daarnaast vragen wij van alle gemeenten over een periode van 2 jaar (2016-2017) informatie uit hun facturenadministratie over externe inhuur. Het gaat daarbij om de aard en de omvang van externe inhuur, zoals de gemeenten dat hebben afgebakend.

Deze fase van het onderzoek betreft de onderzoeksvragen 1 tot en met 5.

Fase 3. Interviews

We verwachten 1 tot 3 interviews per eiland nodig te hebben met in ieder geval de verantwoordelijk leidinggevenden voor Inkoop en Personeelszaken. Doel van de interviews is, om achtergrondinformatie te krijgen bij de bevindingen uit het documentenonderzoek. Daarnaast zal één of enkele gemandateerden voor inhuur (als groep) geïnterviewd worden over de gehanteerde werkwijze in de praktijk. Van elk gesprek maken wij een beknopt gespreksverslag dat ter goedkeuring aan elke geïnterviewde zal worden voorgelegd.

Fase 4. Analyse en bevindingenrapportage

In deze fase gaat de rekenkamercommissie het beeld uit de documenten en de interviews combineren en vervolgens toetsen aan de normen. Dit is de basis van de door de rekenkamercommissie op te stellen bevindingenrapportage. Er wordt één rapportage gemaakt voor de vijf gemeenten gezamenlijk, waarin veelal via tabellen ook informatie wordt gepresenteerd over de individuele gemeenten. De rapportage geeft op een bondige manier de bevindingen weer.

Er worden geen eigen berekeningen en analyse op de gemeentelijke administratieve gegevens toegepast. Bij het bepalen van de aard en omvang van de externe inhuur volgen we de gemeentelijke afbakeningen en definities. Dat beperkt op voorhand de vergelijkbaarheid van de ‘cijfermatige’ uitkomsten. Het onderzoek levert wel inzicht op in hoe eventuele verschillen kunnen worden verklaard.

Fase 5. Hoor en wederhoor

De rapportage zal voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden aan de vijf afzonderlijke gemeenten voor het specifieke individuele deel en het gezamenlijke deel. Doel is om de eventuele feitelijke onjuistheden te kunnen aanpassen in de rapportage.

Fase 6. Eindrapportage

Vervolgens worden de conclusies en aanbevelingen opgesteld en toegevoegd aan de bevindingenrapportage. De eindrapportage zal per gemeente worden aangeboden aan het college voor een bestuurlijke reactie. De rekenkamercommissie rond het rapport af met een voor- en nawoord en zal het complete eindrapport aan elke gemeente afzonderlijk aanbieden voor behandeling in de gemeenteraad. Vervolgens zijn de eindrapportages openbaar en worden via de pagina van de rekenkamercommissie op de website van De Waddeneilanden beschikbaar gesteld.

Planning en kosten

De rekenkamercommissie heeft de ambitie om haar onderzoeken zo veel mogelijk zelf uit te voeren. Belangrijk uitgangspunt is om de doorlooptijd van de onderzoeken kort te houden. Het halen van een planning hangt in belangrijke mate af van het tijdig beschikbaar zijn van de documenten en aanvullende informatie, de mogelijkheden om interviews te houden en de snelheid waarmee ambtelijk en bestuurlijk wederhoor plaatsvindt.

De rekenkamercommissie wil het onderzoek, zoals uiteengezet, in zes fasen uitvoeren. In het onderstaande volgt een overzicht van de fasen met de bijbehorende activiteiten, planning en de begrote onderzoeksuren..

Fasen	Periode	Uren
Fase 1. Voorbereiden - Opstellen plan van aanpak - Rondsturen Plan van aanpak - vastleggen contactpersonen	April-mei	16
Fase 2. Dossierstudie - verzamelen documenten van 5 gemeenten en bestuderen	Juni-juli	40
Fase 3. Interviews - opstellen vragenlijst en voorbereiding interviews - houden van 5 x 1-3 interviews - verslaglegging en analyse	Juni-september	80
Fase 4. Analyse en rapportage - opstellen en analyse van bevindingen - opstellen bevindingenrapportage	September-november	60
Fase 5. Hoor en wederhoor - verwerken ambtelijke reacties	November	8
Fase 6. Eindrapportage - opstellen eindrapport met conclusies en aanbevelingen - aanvragen bestuurlijke reactie - schrijven voor- en nawoord	November – januari 2019	24
Toelichting voor de gemeenteraden - Desgewenst een presentatie en toelichting voor de individuele gemeenteraden	Begin 2019	28
Totaal		256