



Rapportage inhuur van derden Dinkel- land

Rekenkamercommissie Dinkelland

Rapportage inhuur van derden gemeente Dinkelland

Rekenkamercommissie Dinkelland

Inhoud	Pagina
Voorwoord	1
1. Aanleiding en opdracht	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doelstelling	3
1.3 Vraagstelling	3
1.4 Afbakening	4
1.5 Normenkader	4
1.6 Leeswijzer	6
2. Oordeel, bevindingen en aanbevelingen	7
2.1 Oordeel	7
2.2 Bevindingen	8
2.3 Aanbevelingen	10
3. Onderbouwing	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Beleid	12
4. Reactie van het College Burgemeester en Wethouders	23
5. Nawoord	26

Bijlagen.

1. Doelstelling en onderzoeksvragen.
2. Overzicht van ontvangen documenten.
3. Overzicht gesprekspartners.
4. Passages inhuur in Najaarsbericht 2008

Voorwoord

De rekenkamercommissie Dinkelland heeft voor haar vierde onderzoek gekozen voor het onderwerp 'Inhuur van derden'. Met de inhuur van derden wil een organisatie operationele problemen voorkomen of oplossen. Veelal gebeurt dit door de hoeveelheid menskracht (al dan niet tijdelijk) uit te breiden, dan wel door specifieke kwaliteiten tijdelijk in te huren als aanvulling op de bestaande.

Inhuur van derden is een steeds terugkerend thema in het politiek-maatschappelijke debat en de media. Wonderbaarlijk, want het zou burgers en politici toch niet moeten interesseren hoe en door wie de gemeente zijn werkzaamheden laat verrichten. Het gaat er toch vooral om dat doelstellingen worden gehaald en beloften worden nagekomen? Wat doet het ertoe dat bepaalde klussen worden gedaan door ingehuurde krachten in plaats van door ambtenaren? Het onderwerp 'inhuur van derden' is echter niet geheel vrij van discussie. Aan de ene kant kan men stellen dat het inhuren van externen een keuze is van de wijze hoe taken door de gemeente worden uitgevoerd. Het betreft dan een uitvoeringsaangelegenheid, die niet een directe relatie heeft met het behalen van beleidsdoelstellingen. Aan de andere kant gaat het om substantiële bedragen, over de inzet en hoogte waarvan de raad zich kan uitspreken. Daarnaast kan beargumenteerd worden dat als voor de uitvoering al de keuze is gevallen op inhuur van derden, die ook op een doelmatige en doelgerichte wijze dient plaats te vinden. De rekenkamercommissie heeft zich rekenschap gegeven van dit spanningsveld bij de uitvoering van het onderzoek.

De gemeente Dinkelland kent ambities. Om dat te bereiken is de inzet van velen binnen, maar ook buiten de gemeentelijke organisatie nodig. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de gemeente Dinkelland gebruik maakt van externe adviseurs. Het gemeentebestuur ontwikkelt daarvoor een beleid, de rekenkamercommissie heeft onderzocht of dit beleid doelmatig en doeltreffend is.

Met dit onderzoek nodigen wij de gemeenteraad uit om wat betreft de inhuur van derden beleidskeuzes te maken. Natuurlijk moeten zij daar wel door het college en de ambtelijke organisatie de nodige instrumenten voor aangereikt krijgen.

De gekozen partner voor dit onderzoek is het bureau Berenschot. Dit rapport is het product van een gemeenschappelijke inspanning van medewerkers van dit bureau en de leden van de rekenkamercommissie.

Voor het vergaren van de informatie waarop de onderzoeksresultaten zijn gebaseerd, zijn naast het bestuderen van dossiers interviews gehouden. De Rekenkamercommissie spreekt hierbij dank uit aan de geïnterviewde personen voor de door hen beschikbaar gestelde tijd en de verstrekte informatie. Ook dankt de Rekenkamercommissie de ambtenaren van de gemeente die hun medewerking hebben verleend aan het opsporen en het ter beschikking stellen van de gevraagde documenten.

De conclusies en aanbevelingen zijn geformuleerd op basis van de bevindingen uit het onderzoek, maar geformuleerd richting de toekomst met het doel te komen tot een optimalisering van de uitvoering van het beleid inhuur van derden in de gemeente Dinkelland.

Februari 2011.

Rob R. Malag
Voorzitter rekenkamercommissie.

1. Aanleiding en opdracht

1.1 Aanleiding

Veel gemeenten maken gebruik van externen voor de uitvoering en ondersteuning van hun werkzaamheden. De inhuur van externe deskundigheid is een normale praktijk wanneer de gemeente niet beschikt over specifieke expertise binnen de eigen gelederen. Het inhuren van externen kan daarmee zeer kosteneffectief zijn. Het voorkomt de opbouw van een omvangrijk ambtenaren apparaat.

Tegelijkertijd kan de inhuur van derden een oplossing zijn bij het tijdelijk vergroten van de capaciteit in geval van een piekbelasting van een afdeling, zoals bij Financiën ten tijde van het opstellen van de jaarrekening. Ook langdurige afwezigheid van een functionaris bij ziekte of langdurig verlof (bij bv. zwangerschap) kan de inzet van tijdelijke capaciteit een goede oplossing zijn.

Op dit moment is echter eveneens zichtbaar dat de kritiek op het gebruik van inhuur door overheden toeneemt. Ter illustratie: op het niveau van de rijksoverheid zijn daarover zelfs recent aanvullende maatregelen afgesproken. Sinds vorig jaar mag de rijksoverheid per jaar niet meer dan 13 procent van de totale personeelskosten aan externen uitgeven. Grotere uitgaven voor externe inhuur moeten worden uitgelegd. Onlangs heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen dat dit beperkt dient te worden tot 10% (Binnenlands Bestuur, 21 mei 2010). Tevens gaan stemmen op om dergelijke regels ook voor gemeenten en provincies vast te stellen.

De bedoeling van dit onderzoek is na te gaan in hoeverre binnen de gemeentelijke organisatie de voorwaarden aanwezig zijn om te komen tot een doelmatige en doeltreffende inzet van externen. De rekenkamercommissie wil met het onderzoek de gemeenteraad inzicht verschaffen in de omvang en de toegevoegde waarde van de inhuur en hoe de werkwijze is bij het inhuren van externen.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is na te gaan in hoeverre binnen de gemeentelijke organisatie de voorwaarden aanwezig zijn om te komen tot een doelmatige en doeltreffende inzet van externen. De rekenkamercommissie wil met het onderzoek de gemeenteraad inzicht verschaffen in de omvang en de toegevoegde waarde van de inhuur en hoe de werkwijze is bij het inhuren van externen.

1.3 Vraagstelling

De volgende vraagstelling staat centraal in dit onderzoek:

“Is binnen de gemeente Dinkelland het inhuren van extern personeel en externe bureaus doelmatig en doeltreffend georganiseerd en op welke wijze vindt de besluitvorming, inclusief het informeren van de raad over de inhuur plaats?”

1.4 Afbakening

Om vorenstaande centrale vraagstelling en daarvan afgeleide deelvragen te beantwoorden, is een nadere afbakening noodzakelijk. Dit betreft zowel een afbakening in begrippen, de te onderzoeken periode als de te onderzoeken casussen. De rekenkamercommissie heeft het onderzoek gericht op de uitvoering van het beleid voor de periode vanaf 1 januari 2007 tot 1 januari 2010.

1.4.1 Begripsomschrijving

De volgende begrippen worden in dit onderzoek gehanteerd:

- Doelmatigheid: De doelmatigheid van het beleid geeft inzicht tussen de ingezette middelen (menskracht, geld, faciliteiten, ...) in verhouding tot het doel van het beleid.
- Doeltreffendheid: de mate waarin de doelstellingen van het beleid zijn bereikt door de uitvoering ervan.

1.5 Normenkader

Op basis van de deelvragen kan het volgende normenkader worden opgesteld. Aan de hand van dit normenkader kan de commissie zich een oordeel vormen over de mate waarin het beleid inzichtelijk is en de mate waarin er waarborgen zijn voor doelmatigheid (efficiëntie, het bereiken van het doel met een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen) en doeltreffendheid (het bereiken van een voorafgesteld doel). Het richt zich hierbij op de voorwaarden en uitvoering. De uiteindelijke weging van de normen zal plaatsvinden door de rekenkamercommissie.

In de deelvragen is de volgende indeling zichtbaar:

- Beleid en uitgangspunten
- Het proces op politiek-bestuurlijk niveau
- Het proces op beleidsniveau
- Het proces op uitvoeringsniveau
- Relatie met de raad

Langs deze indeling hebben wij ook het normenkader ingericht:

Onderdeel	Beoordelingscriterium
Beleid en uitgangspunten	De gemeente heeft beleid opgesteld inzake inhuur van derden
	Dit beleid is helder, begrijpelijk en voor één interpretatie vatbaar
	Het beleid beschrijft wanneer tot inhuur mag worden overgegaan
	In het beleid is de wijze van evaluatie opgenomen
	Het beleid is vastgesteld door de raad
	Het beleid is vertaald in normen en richtlijnen
	Het proces van inhuur is beschreven en generiek toepasbaar.
Het proces op politiek-bestuurlijk niveau	Op het niveau van het college bestaat voldoende inzicht in de mate waarin de doelstellingen zijn/worden bereikt.

Onderdeel	Beoordelingscriterium
	Op het niveau van het college is inzicht in de (hoofdpijnen van) de omvang van de inhuur en de redenen hiertoe.
	Het beleid is dynamisch en leent zich ervoor in te spelen op actuele behoeften.
Het proces op beleidsniveau	Er worden duidelijke criteria of regels gehanteerd ten aanzien van inhuur
	Deze criteria zijn voldoende richtinggevend en SMART geformuleerd
	Er worden duidelijke criteria of regels gehanteerd om de in gehuurde diensten en prestaties op het einde van het begrotingsjaar te verantwoorden en af te rekenen.
Het proces op uitvoeringsniveau	Er worden duidelijke criteria of regels gehanteerd voor het al dan niet overgaan tot inhuur.
	Managers of leidinggevendenden zijn bekend met het inhuurbeleid
	De inhuur vindt in concurrentie plaats (tenzij anders vastgelegd) en de keuze voor een extern bureau wordt gemotiveerd
	Het proces ter beoordeling van een inhuuraanvraag is duidelijk omschreven.
	Besluiten tot inhuur voldoen zowel inhoudelijk als procedureel aan de eisen die het beleid voorschrijft (waaronder: er is een expliciete opdracht)
	Besluitvorming inzake inhuur (strategisch, tactisch en operationeel) is eenduidig belegd.
	Er is inzicht in de kosten van beoogde en gerealiseerde inhuur
	Voorafgaand aan inhuur wordt de medewerker capaciteit geraamd en wordt de wijze van kennisoverdracht vastgelegd
	De informatie van de verantwoording door de inhuurder is transparant en toereikend om het rendement te kunnen beoordelen
	Er zijn duidelijke afspraken over de frequentie en wijze van evalueren. Het evalueren gaat over resultaten, kosten en verantwoording.
	Deze afspraken worden nageleefd.
	Dit beleid is vertaald in uniforme afspraken met derden.
Relatie met de raad	De raad stelt kaders vast voor inhuur
	Vooraf is bepaald welke informatie de gemeenteraad nodig heeft voor de uitvoering van hun kaderstellende en controlerende taak.
	De raad wordt op de hoogte gesteld van de kosten en beargumentering voor inhuur
	De raad ontvangt deze informatie tijdig
	Deze informatie is getoetst op juistheid
	Deze informatie is relevant voor de beoordeling

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 treft u het oordeel, de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie aan. De onderbouwing voor de conclusies en aanbevelingen treft u aan in hoofdstuk 3.

In bijlage 1 zijn de oorspronkelijke vraagstelling en onderzoeksvragen opgenomen. Deze onderzoeksvragen worden grotendeels beantwoord in hoofdstuk 3. In bijlage 2 treft u tevens een overzicht aan van de gehanteerde documenten en in bijlage 3 van de gesprekspartners.

2. Oordeel, bevindingen en aanbevelingen

2.1 Oordeel

Algemeen oordeel

De rekenkamercommissie komt tot het oordeel dat de gemeente Dinkelland niet over vastgesteld beleid ten aanzien van inhuur van externen beschikt. Hierdoor is het voor de rekenkamercommissie niet mogelijk om de doelmatigheid en doeltreffendheid van dat beleid te bepalen.

Kijkend naar de werkwijze van de gemeente Dinkelland dan constateert de rekenkamercommissie dat hierin de waarborgen om te komen tot een doelmatige en doeltreffende inhuur grotendeels ontbreken.

De opdracht aan de externe partij wordt grotendeels niet expliciet geformuleerd, waardoor de effectiviteit en dus doeltreffendheid van inhuur moeilijk is vast te stellen.

De prijs van inhuur wordt niet systematisch en consequent getoetst aan de marktprijs, waardoor de waarborg voor een marktconforme prijs ontbreekt. Als gevolg hiervan ontbreekt de waarborg voor doelmatige inhuur.

Toelichting op het oordeel

De rekenkamercommissie constateert dat de werkwijze ten aanzien van inhuur niet is vastgelegd. De omvang van inhuur is het laatste jaar (2009) sterk teruggelopen en verwacht mag worden dat deze in 2010 verder terugloopt. Deze daling kan naar oordeel van de rekenkamercommissie geen motivering zijn om, de uitgangspunten van, het beleid omtrent inhuur van derden niet vast te leggen.

In de werkwijze ten aanzien van inhuur wordt de opdracht en het door de externe te behalen resultaat niet expliciet omschreven. Dit maakt dat het moeilijk is om de inzet van externen kwalitatief te beoordelen. Daarnaast ontstaat het risico dat de wederzijdse verwachtingen (tussen gemeente en ingehuurde) niet op elkaar afgestemd zijn. De gemeente Dinkelland loopt hierdoor risico's in termen van tijd (langere oplevertijd) en geld (meer inspanningen benodigd dan verwacht), kwaliteit (geleerde kennis en competenties) en scope (afgesproken hoeveelheid werk). Tenslotte worden opdrachten niet systematisch geëvalueerd. Of er een evaluatie plaats vindt hangt af van de leidinggevende van de ingehuurde.

Ten aanzien van de marktconformiteit van de aangeboden tarieven concludeert de rekenkamercommissie dat het toetsen hiervan niet helder is belegd. Betrokkenen verwijzen zowel naar Financien, P&O als het desbetreffende afdelingshoofd als verantwoordelijke voor deze toetsing. Door het ontbreken van een expliciet toegewezen taak op dit gebied kan de gemeente Dinkelland zich er niet van verzekeren dat zij de juiste (of een marktconforme) prijs betaalt.

Tenslotte constateert de rekenkamercommissie dat er geen sprake is van systematische kennisbor-
ging. Hiermee bedoelt de commissie dat de kennis die de ingehuurde met zich meebrengt wordt

vastgelegd opdat de gemeente daarmee haar kennis kan vergroten. Dit kan er vervolgens voor zorgen dat er in de toekomst in mindere mate een beroep hoeft te worden gedaan op externen.

2.2 Bevindingen

Het oordeel dat wij hiervoor geformuleerd hebben, stellen wij vast op basis van 15 apart te formuleren bevindingen. De onderzoeksvragen (zie bijlage 1) zijn het uitgangspunt geweest voor de bevindingen.

2.2.1 Beleid en uitgangspunten

1. De gemeente hanteert voor de inhuur van externen richtlijnen en uitgangspunten, die beschreven staan in een niet officieel vastgestelde notitie¹. Deze notitie is opgesteld ten behoeve van het onderzoek door de rekenkamercommissie. Uit de gesprekken blijkt dat deze notitie op grote lijnen ook de daadwerkelijke praktijk omschrijft. Deze notitie als zodanig is echter bij het merendeel van de betrokkenen niet bekend. Er is geen sprake van een expliciet beleidsdocument. Daardoor is er ook geen sprake van een door de raad vastgesteld beleid of een actueel beleid.

2.2.2 Uitvoering

Besluitvorming

2. Uit de gesprekken blijkt dat de inhuur een tamelijk 'los' georganiseerd proces is. In de regel geeft een afdelingshoofd, gemotiveerd aan extra capaciteit nodig te hebben. Via de desbetreffende directeur wordt dit besproken in het directieteam (DT). Binnen het DT wordt bekeken of het mogelijk is om het tekort aan capaciteit op te vangen met overcapaciteit elders in de organisatie.
3. De uiteindelijke afweging vindt in dialoog tussen de DT-leden plaats, waarna besloten wordt. De afweging is niet geformaliseerd in de vorm van een expliciet afwegings- of normenkader. De reden om het op deze wijze te doen is, zo blijkt uit de gesprekken, dat de omvang van de gemeentelijke organisatie 'goed te overzien' is, waardoor deze werkwijze passend is.
4. Naar aanleiding van het onderzoek door de rekenkamercommissie is er onlangs door P&O een format ontwikkeld met daarin enkele vragen opgenomen over de noodzaak van inhuur. Dit format zal deel gaan uitmaken van de besluitvorming over inhuur.
5. De afweging om, ter voorkoming van inhuur, taken (tijdelijk) te verschuiven binnen de organisatie maakt het noodzakelijk om kennis te hebben van de kwaliteiten van medewerkers. Hiervoor geldt dat deze kwaliteiten niet op papier zijn beschreven. Uit de gesprekken is gebleken dat men verwacht dat deze, mede door de jaarlijkse functionerings- en beoordelingsgesprekken, bekend zijn bij de afdelingshoofden en bij de medewerkers van P&O. De-

¹ 'Werkwijze van inhuur', opgesteld door gemeente Dinkelland ten behoeve van rekenkameronderzoek, ongedateerd, ontvangen 5 juli 2010.

ze kennis zorgt ervoor, zo zegt men, dat er uiteindelijk altijd een goede oplossing of 'match' wordt gevonden.

Offertes en overeenkomsten

6. Op basis van de gesprekken blijkt dat er niet altijd meerdere offertes worden gevraagd. Urgentie kan een reden zijn voor een offerteaanvraag bij één bureau. Daarnaast lopen vrijwel alle overeenkomsten voor medewerkers tot en met schaal 8 via Randstad. Indien van toepassing worden de Europese richtlijnen wel gevolgd.
7. Uit de gesprekken blijkt dat niet voor alle inhuurovereenkomsten een nota voor het DT wordt opgesteld. In de gesprekken wordt aangegeven dat elke inhuur wel in het DT wordt besproken en (al dan niet) wordt geaccordeerd. Bij de overeenkomsten (uit 2008) is een afschrift uit het DT waaruit zou blijken dat deze daarin is besproken niet aangetroffen. De gesprekspartners geven hierover aan dat dat wel zou moeten en dat deze situatie sinds 2009 is verbeterd.
8. Indien er meerdere offertes zijn gevraagd, wordt de uiteindelijke keuze gemaakt op basis van een afweging tussen prijs en kwaliteit. Voor deze afweging bestaan geen verdere precieze criteria. Deze afweging wordt gemaakt door het afdelingshoofd op basis van 'gezond verstand'.
9. De marktconformiteit van de tarieven wordt periodiek in DT aan de orde gesteld. De gemeente hanteert hier geen duidelijke taakverdeling voor. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het betreffende afdelingshoofd en de afdeling P&O (en volgens sommigen eveneens Financiën). Hierbij dient aangetekend te worden dat P&O niet alle (te sluiten) contracten ziet waardoor zij deze taak maar ten dele kan invullen.
10. Het resultaat van de opdracht (voor de gemeente) wordt veelal geformuleerd in termen van input. In aanvulling hierop kan, zo blijkt uit de gesprekken, de omschrijving van de functie die de ingehuurde vervult ook worden gezien als een resultaat. De meetbare criteria beperken zich veelal tot de termijn en kosten van inhuur.

Kennisborging en evaluatie

11. De mate van kennisborging (een mogelijk resultaat van inhuur voor de gemeente kan nieuwe kennis zijn) blijkt te variëren tussen afdelingen. Er staan hierover geen interne afspraken op papier. Soms wordt de ingehuurde gevraagd de kennis op papier te zetten, soms komt dit aspect in zijn geheel niet aan de orde tussen afdelingshoofd en ingehuurde.
12. De rolverdeling tussen ingehuurde en opdrachtgever is veelal niet expliciet benoemd. Uit de gesprekken blijkt dat de ingehuurde een taak of functie toegedeeld krijgt binnen een afdeling. De rolverdeling zou daar automatisch uit kunnen voortvloeien en komt niet apart naar voren in de overeenkomsten.
13. Er zijn geen interne richtlijnen voor het opnemen van een tussentijdse of eindevaluatie. Of deze plaatsvindt wordt vooral situationeel bepaald en is afhankelijk van de voorkeur van het afdelingshoofd. Indien het ingehuurde bureau evaluatiemomenten opneemt wordt hieraan gehoor gegeven.

Omvang van inhuur

14. De omvang van de inhuur is sinds 2007 elk jaar gedaald. Dit wordt veroorzaakt doordat in 2008 op verschillende posities sprake was van inhuur van afdelingshoofden. Deze functies zijn inmiddels vervuld. Daarnaast houdt de daling verband met de afname van werkzaamheden, bijvoorbeeld op het vlak van ruimtelijke ordening.

2.2.3 Relatie met de gemeenteraad

15. Het onderwerp 'inhuur' leeft beperkt bij de geïnterviewde raadsleden. Men beschouwt dit overwegend als een eigen verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie. De raadsleden hebben over het algemeen geen beeld van de omvang van de inhuur, maar vermoeden dat deze beperkt is.

2.3 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande bevindingen doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen.

2.3.1 Beleid en uitgangspunten

1. Evalueer de huidige uitvoering, met name op waarborgen voor doelmatigheid en doeltreffendheid. Indien deze huidige uitvoering voldoet, stel de beschrijving daarvan vervolgens formeel als beleid vast. Hiermee is de kwaliteit van de toekomstige uitvoering geborgd.
2. Zorg dat in de beschrijving van het beleid in elk geval aandacht is voor:
 - Besluitvorming
 - Een onderbouwing van de noodzaak tot inhuur. Het reeds opgestelde format van P&O kan hierbij uitgangspunt zijn.
 - Het beleggen van een toetsing op de marktconformiteit van tarieven.
 - De eisen waaraan een opdrachtformulering en evaluatie moet voldoen.
 - De wijze van kennisborging.
 - Dossiervorming
3. Ontwikkel in 2011 een visie op het personeelsbeleid van de gemeente Dinkelland. In deze visie kan het dienstverleningsconcept aan de burger een centrale plaats krijgen. Eveneens kunnen aspecten als inhuur, vergrijzing, opleiding, diversiteit en flexibele inzet een plaats krijgen.

2.3.2 Uitvoering

4. Benoem een functionaris tot 'proceseigenaar' van inhuur van derden. Deze functionaris heeft, in nauwe samenwerking met de inkoopcoördinator, de verantwoordelijkheid er op toe te zien dat de inhuur verloopt volgens het nog vast te stellen beleid. Dit proceseigenaarschap is te zien als een extra waarborg voor zaken als marktconformiteit van tarieven, evaluatie en kennisborging.

2.3.3 Relatie met de gemeenteraad

5. Informeer de gemeenteraad actief, bijvoorbeeld tijdens een sessie, over de opgestelde visie op het personeelsbeleid en vraag de raad deze, na reflectie, vast te stellen.
6. Maak met de raad afspraken over op welke wijze de raad in de toekomst geïnformeerd wil worden over het personeelsbeleid in de breedte en externe inhuur in het bijzonder.

3. Onderbouwing

3.1 Inleiding

Het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van inhuur van derden heeft plaatsgevonden op basis van onderzoeksvragen die rond de volgende thema's gegroepeerd kunnen worden.

- Beleid
- Evaluatie
- Informatievoorziening aan de gemeenteraad

De afzonderlijke vragen worden hierna beantwoord ter onderbouwing van het oordeel.

3.2 Beleid

Per vraag worden kort de resultaten weergegeven.

1. Wat is het beleid en de procedure binnen de gemeente bij de inhuur van externen en op welke wijze wordt hierbij aandacht besteed aan doelmatigheid en doeltreffendheid?

- a. *Is dit beleid vastgesteld door de raad?*
- b. *Is het actueel?*
- c. *Is het bekend bij de betrokkenen?*
- d. *Wordt dit beleid nageleefd?*

De gemeente hanteert voor de inhuur van externen richtlijnen en uitgangspunten, die beschreven staan in een niet officieel vastgestelde notitie². Deze notitie is opgesteld ten behoeve van het onderzoek door de rekenkamercommissie. Uit de gesprekken blijkt dat deze notitie op grote lijnen ook de daadwerkelijke praktijk omschrijft. Deze notitie als zodanig is echter bij het merendeel van de betrokkenen niet bekend.

Doordat er geen sprake is van een expliciet beleidsdocument is er ook geen sprake van een door de raad vastgesteld beleid of een actueel beleid. Wekelijks staat het personeelsbeleid, waaronder de inhuur van externen, op de agenda van het DT (DirectieTeam).

De regel is dat bij onderuitputting van de totale salarispost 5% naar de voorzieningen ten behoeve van inhuur (de zogeheten knelpuntenpot) overgeheveld wordt, waarmee de inhuur van derden wordt gefinancierd. Op de reguliere begroting van de afdelingen zijn ook dekkingsmiddelen opgenomen voor externe inhuur.

² Werkwijze van inhuur, opgesteld door gemeente Dinkelland ten behoeve van rekenkameronderzoek, ongedateerd, ontvangen 5 juli 2010.

2. Wat zijn de redenen voor inhuur en op welke taakvelden worden externen ingezet?

- a. *Is van te voren goed gedefinieerd waarvoor externe inhuur nodig is?*
 - i. *Keuze van de gemeente om taak niet intern uit te voeren;*
 - ii. *Onvoldoende formatie beschikbaar voor taakuitvoering;*
 - iii. *Onvoldoende kennis beschikbaar voor taakuitvoering;*
 - iv. *Vacatures, ziekte of langdurig (zwangerschaps-)verlof;*
 - v. *Overige redenen (waaronder accountantscontrole en procesvertegenwoordiging).*
- b. *Is sprake van een trend op bepaalde onderdelen van de organisatie?*
- c. *Hoe verhoudt de externe inhuur zich tot het eigen vaste personeelsbestand?*

De notitie³ ten behoeve van inhuur beschrijft dat inhuur aan de orde is als:

- Er knelpunten zijn in de bestaande formatie door ziekte/vacatures/verloven of door moeilijk vervulbare vacatures;
- Er meer werk is dan formatie, bijvoorbeeld in verband met ambities/projecten/advies- of onderzoeksopdrachten (budgettair vindt veelal dekking plaats uit specifieke begrotingsposten);
- Bepaalde kennis niet in huis is, waarvoor inhuur noodzakelijk.

Daarnaast is opgenomen dat de voorwaarde geldt dat er geen interne oplossing kan worden gevonden. Voorts geldt dat detachingsmogelijkheden op niet commerciële basis via gemeenten, overheidsinstanties en dergelijke worden afwogen en de voorkeur hebben boven commerciële inhuur. Deze samenwerking vindt bijvoorbeeld plaats in de vorm van de medewerker inkoopbeleid. Deze medewerker werkt voor de gemeenten Losser, Tubbergen en Dinkelland.

De wijze van inhuur is uitgebreid aan bod gekomen in het najaarsbericht 2008. Aangezien de beschrijving in het najaarsbericht een goed beeld geeft van de wijze van de inhuur zijn deze passages integraal weergegeven in bijlage 4.

In de Programmabegroting 2009 is weergegeven wat de redenen kunnen zijn voor inhuur, hoe het budget tot stand komt en op welke wijze men kostenbesparingen hoopt te realiseren.

- *“Onder externe inhuur wordt verstaan het inhuren van externe medewerkers voor het uitvoeren van werkzaamheden die normaal gesproken door medewerkers van de gemeente zouden worden verricht en waarvoor een personeelsbudget beschikbaar is. Externe inhuur vindt derhalve plaats als de interne capaciteit onvoldoende is, vacatures niet of niet tijdig kunnen worden vervuld, bij ziekte of zwangerschapsverlof en bij specifieke eenmalige projecten.*
- *Externe inhuur wordt veelal gedekt door de onderuitputting op de personeelskosten, de knelpuntenpot. De werkelijke kosten voor externe inhuur versus de begrote kosten is derhalve meegenomen in de analyse van de personeelskosten. Ook voor 2009 zal het onont-*

³ Werkwijze van inhuur, opgesteld door gemeente Dinkelland ten behoeve van rekenkameronderzoek, ongedateerd, ontvangen 5 juli 2010.

koombaar blijken te zijn dat externe inhuur moet plaatsvinden. Zeker waar het kwetsbare posities en functies betreft.

- *Wel willen wij het aantal bureaus waar wij mee samenwerken gaan beperken. Door het maken van concrete (prijs)afspraken willen wij meer grip krijgen op deze grote maar niet te voorkomen kostenpost.”*

Uit de gesprekken blijkt dat de inhuur een weinig formeel georganiseerd proces is. In de regel geeft een afdelingshoofd, gemotiveerd aan extra capaciteit nodig te hebben. Via de desbetreffende directeur wordt dit besproken in het DT. Binnen het DT wordt bekeken of het mogelijk is om het tekort aan capaciteit op te vangen met overcapaciteit elders in de organisatie. Zo is er bij ziekte niet standaard sprake van inhuur en heeft een afdelingshoofd bij ziekte geen ‘recht’ op inhuur.

De uiteindelijke afweging vindt plaats in een dialoog tussen de DT-leden, waarna besloten wordt. De afweging is niet geformaliseerd in de vorm van een expliciet afwegings- of normenkader. De reden om het op deze wijze te doen is, zo blijkt uit de gesprekken, dat de omvang van de gemeentelijke organisatie ‘goed te overzien’ is, waardoor deze werkwijze passend is.

De afweging om taken (tijdelijk) te verschuiven binnen de organisatie maakt het noodzakelijk om kennis te hebben van de kwaliteiten (en capaciteit) van medewerkers. Hiervoor geldt dat deze kwaliteiten niet op papier zijn beschreven. Uit de gesprekken is gebleken dat men verwacht dat deze, mede door de jaarlijkse functionerings- en beoordelingsgesprekken, bekend zijn bij de afdelingshoofden en bij de medewerkers van P&O. Deze kennis zorgt ervoor dat er uiteindelijk, zo zegt men, altijd een goede oplossing of ‘match’ wordt gevonden.

Op basis van de ontvangen documenten kan in beeld worden gebracht op welke onderdelen van de organisatie inhuur plaats vindt.

Uit de tabel blijkt dat de inhuur in absolute zin de grootste omvang kent bij directie Dienstverlening. Voor de gemeente als geheel valt op dat de inhuur in 2009 beduidend lager is dan in 2008 en 2007.

Directie	Afdeling	2007	Per Fte	2008	Per Fte	2009	Per Fte
Bedrijfsvoering	Fin	56.647	5.240	50.490	4.671	25.669	2.375
	FZ	64.339	3.979	17.189	1.125	35.247	2.307
	PBCT	102.916	6.054	258.082	14.564	38.683	2.298
Totaal Bedrijfsvoering		223.902	5.091	325.762	7.436	99.599	2.321
Dienstverlening	B&B	50.521	4.087	64.080	4.844	54.535	3.958
	MZ	503.212	29.636	299.897	17.305	215.982	11.656
	OpRu	106.411	2.407	356.676	8.106	183.481	4.170
	Verg	195.135	10.424	118.330	4.766	79.019	2.784
Totaal Dienstverlening		855.279	9.270	838.983	8.441	533.016	5.091
Ontwikkeling	Brw	69.653	4.861	77.376	5.495	52.992	3.764
	Ontw	413.333	25.833	499.535	27.845	244.453	13.214
Totaal Ontwikkeling		482.987	15.924	576.911	18.017	297.445	9.130
Eindtotaal		1.562.169	8.085	1.741.656	8.616	930.060	4.579

De tabel laat zien dat de inhuur in 2007 en 2008 van ongeveer gelijke grootte was. In 2009 is er duidelijk sprake van een daling. De daling betreft zowel de absolute kosten van inhuur, als wanneer deze gerelateerd wordt aan het aantal Fte per afdeling.

De daling wordt met name veroorzaakt doordat in 2008 een tweetal afdelingshoofden extern werd ingehuurd. Deze functies zijn inmiddels vervuld door vaste medewerkers. Daarnaast houdt de daling verband met de afname van werkzaamheden, bijvoorbeeld op het vlak van ruimtelijke ordening.

3. In hoeverre worden door de gemeente achteraf de resultaten van de inhuur, met name de doelmatigheid, geëvalueerd?

- a. *Is de inhuur van derden voldoende onderbouwd? Is de noodzaak aangetoond?*
- b. *Is van tevoren voldoende duidelijk en in meetbare criteria vastgelegd wat de opdracht voor de gemeentelijke organisatie moet opbrengen?*
- c. *Is er een heldere rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer?*

Ten behoeve van het onderzoek van de rekenkamercommissie is een steekproef genomen over het gehele jaar 2008⁴.

In de Dossiermap Inhuur over 2008 zijn 43 overeenkomsten voor inhuur opgenomen. Hierbij is in zeven gevallen een nota voor het directieteam opgesteld. Daarin is aangegeven waarom de inhuur noodzakelijk is, de kosten van de inhuur en hoe lang de inhuur nodig is.

Uit de gesprekken blijkt dat niet voor alle inhuur overeenkomsten een nota voor het DT wordt opgesteld. Men geeft aan dat elke inhuur daadwerkelijk in het DT wordt besproken en (al dan niet) wordt geaccordeerd. Een afschrift van het verslag of notulen van het DT, waaruit zou blijken dat deze daarin is besproken, is niet in alle gevallen aanwezig in het dossier. De gesprekspartners geven hierover aan dat dat, ten behoeve van een volledig dossier, wel wenselijk zou zijn en dat deze situatie sinds 2009 is verbeterd. In hoeverre dit daadwerkelijk het geval kan de rekenkamercommissie op basis van deze steekproef niet bepalen.

In onderstaande tabel is weergegeven welke medewerkers zijn ingehuurd in 2008.

	Functie	Nota DT
Afdeling PBCT	Juridisch medewerker	Nee
	Secretaresse	Nee
	Afdelingshoofd	Nee
Afdeling Financiën	Juridisch medewerker	Nee
	Interne controle	Nee
	Financieel administratief mdw	Nee
	Financieel mdw	Nee

⁴ Hierbij zijn de overeenkomsten ten aanzien van inhuur ten behoeve van het zwembad buiten beschouwing gelaten (aangezien dit naar verwachting jaarlijks terugkerende inhuur is zoals kassamedewerkers, catering en badmeesters).

	Functie	Nota DT
Burgerzaken en Belastingen	Onbekend	Nee
	Onbekend	Nee
	Accountmanager	Ja
	Baliemedewerkers	Nee
Maatschappelijke Zorg	Logopediste	Nee
	Beleidsmedewerker C	Ja
	Inkomensconsulent	Nee
	Onbekend	Nee
	Administratief medewerker	Nee
	WMO consulent	Ja
	Onbekend	Nee
	WMO accountmanager	Ja
	Accountmanager inkomen	Nee
	Beleidsmedewerker welzijn	Ja
Afdeling Vergunningen	Medewerker RO	Ja
	Medewerker Milieu	Ja
	Medewerker handhaving	Nee
	juridisch medewerker RO	Nee
	Bouwplantoetser	Nee
	Bouwplantoetser	Nee
	vergunningverlener	Nee
Afdeling Openbare Ruimte	Plantsoendienst	Nee
	Plantsoendienst	Nee
	Beleidsmedewerker	Nee
	Productiemedewerker	Nee
	Plantsoendienst	Nee
	Hovenier	Nee
	Plantsoendienst	Nee
	Inspecteur Handhaving	Nee
	Projectleider	Nee
	Hovenier	Nee
	Hovenier	Nee
	Lader/losser	Nee
	Plantsoendienst	Nee
	Hovenier	Nee
Afdeling Ontwikkeling	Afdelingshoofd	Nee
	Planologisch adviseur	Nee

Op basis van bovenstaande tabel kan worden gesteld dat er functies (inhuur) zijn waarbij geen sprake is van een nota voor het Directieteam.

De aspecten b en c komen aan de orde bij vraag 4.

Wat de opdracht de gemeente moet opleveren wordt veelal geformuleerd in termen van input (bijvoorbeeld gedurende 4 maanden een aanwezigheid van 32 uren per week). In aanvulling hierop wordt soms verwezen naar de functieomschrijving, maar over het algemeen komt dit punt weinig aan de orde. Meetbare criteria, voor zover aanwezig, beperken zich veelal tot de termijn en kosten van inhuur.

De mate van kennisborging (een mogelijk resultaat van inhuur voor de gemeente kan extra kennis zijn) blijkt te variëren tussen afdelingen. Interne afspraken hieromtrent worden niet vastgelegd. Soms wordt aan de externe gevraagd de kennis op papier te zetten of anderszins over te dragen, maar meestal komt dit aspect in zijn geheel niet aan de orde tussen het afdelingshoofd en de externe.

De rolverdeling tussen ingehuurde en opdrachtgever is veelal niet expliciet benoemd. Uit de gesprekken blijkt dat de ingehuurde een taak of functie toegedeeld krijgt binnen een afdeling. De rolverdeling zou daar automatisch uit moeten voortvloeien en komt niet apart naar voren in de overeenkomsten.

4. Welke voorwaarden zijn er binnen de gemeente gecreëerd om inzicht te krijgen in de aard en omvang van de inhuur van externen?

- a. *Worden meerdere offertes in concurrentie uitgevraagd?*
- b. *Op basis van welke criteria wordt een keuze gemaakt?*
- c. *Worden er duidelijke afspraken gemaakt over het verloop van het proces van de opdracht als het gaat om tussentijdse meetpunten, tijdsplanning en kosten?*

Uit het document richtlijnen voor inhuur van externen is het volgende op te tekenen (cursief weergegeven):

“Voor inhuur met een spoedeisend karakter, met name voor administratieve functies tot en met MBO niveau is een raamcontract afgesloten met Randstad inclusief haar dochteronderneming P-Flex (pay-roll). Voor functies op hoger niveau kan contact gezocht worden met diverse overige uitzend- en detachingsbureaus. Het profiel van de te vervullen functie wordt besproken met de betrokken bureaus. Deze bureaus dragen kandidaten voor waarmee gesprekken kunnen worden gevoerd. Behoudens spoedeisende situaties en zeer korte periodes van inhuur wordt zo mogelijk met in ieder geval drie kandidaten eventueel van verschillende bureaus gesproken. De leidinggevende en P&O voeren de gesprekken met de kandidaten inclusief afspraken over de kosten van inhuur van de gekozen kandidaat.”

Uit de gesprekken blijkt dat er niet altijd meerdere offertes worden gevraagd. Als een ingehuurde medewerker bijvoorbeeld naar tevredenheid heeft gefunctioneerd, is het aannemelijk dat deze een volgende keer (indien er behoefte bestaat aan ondersteuning) zal worden terug gevraagd. Daarnaast lopen vrijwel alle overeenkomsten voor medewerkers tot en met schaal 8 via Randstad. In samenwerking tussen negen Twentse gemeenten worden momenteel afspraken gemaakt voor de inhuur

van medewerkers tot en met schaal 8. Indien van toepassing worden de Europese richtlijnen worden wel gevolgd.

Indien er meerdere offertes zijn gevraagd wordt de uiteindelijke keuze gemaakt op basis van een afweging tussen prijs en kwaliteit. Voor deze afweging bestaan geen verdere precieze criteria. Deze afweging wordt gemaakt door het afdelingshoofd op basis van 'gezond verstand'. Momenteel is er door P&O een format ontwikkeld met daarin enkele vragen opgenomen over de noodzaak van inhuur. Bij dit format⁵ (in te vullen door de leidinggevende) dient ingegaan te worden op:

- Noodzaak van de inhuur
- Doel van de inhuur
- Werkzaamheden
- Indien al ingehuurd: kosten, duur en persoon

Daarnaast bevat dit format een checklist voor vooraf met daarin de vragen:

- Is er een interne oplossing gezocht?
- Is detachering via een andere gemeente onderzocht?
- Zijn de mogelijkheden tot subsidie of andere externe bijdragen onderzocht

De marktconformiteit van de tarieven wordt periodiek aan de orde gesteld. De gemeente hanteert hier geen duidelijke taakverdeling voor. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het afdelingshoofd en de afdeling P&O. Dit is echter niet bekend bij de geïnterviewden. Tijdens de gesprekken wordt voor deze toets verwezen naar Financiën, P&O en naar het betreffende afdelingshoofd.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat P&O niet alle (te sluiten) contracten ziet⁶, waardoor zij deze rol maar ten dele kan invullen.

Om vraag c. te kunnen beantwoorden is een steekproef van overeenkomsten uit 2008 gedaan, waarbij van een aantal afdelingen een willekeurige overeenkomst uit het dossier is gelicht.

- Afdeling PBCT: Inhuur van adviseur op juridisch gebied. In de offerte is vastgelegd de termijn van inhuur, de kosten van inhuur en summiere beschrijving van de taken van de adviseur. Er is geen sprake van beschreven tussentijdse meetpunten .
- Afdeling Financiën: Inhuur van medewerker ter ondersteuning van beheersmaatregelen subsidieverwerving. Er is sprake van een stappenplan waarin de activiteiten worden omschreven en per activiteit is aangegeven of die door de gemeente of door de ingehuurde wordt uitgevoerd. De raming van de totale tijd is weergegeven inclusief het daarbij horende tarief. Voorts is beschreven dat 'Het kwaliteitssysteem van DMS is gecertificeerd volgens ISO 9001:2000. Onderdeel van ons kwaliteitsbeleid is de werkwijze waarbij onze dienstver-

⁵ In de ambtelijke reactie (22 november 2010) op de bevindingen in het rapport is aangegeven dat gebruik zal worden gemaakt van dit format.

⁶ Volgens de medio 2009 in gang gezette gedragslijn worden alle contracten centraal bewaard bij de afdeling PBCT/P&O

lening en de inzet van de medewerker tussentijds en na afloop van de opdracht met de opdrachtgever worden geëvalueerd. Deze evaluatie achten wij noodzakelijk om vast te kunnen stellen of de verwachtingen van de opdrachtgever en die van de uitvoerende medewerker met betrekking tot de realisatie van de opdracht op elkaar aansluiten.'

- Afdeling Maatschappelijke Zorg: Inhuur van Wmo consulent. In de overeenkomst is vastgelegd wat de functie is (Wmo consulent), wat de kosten zijn en wat de einddatum van de opdracht is. Over de verdere inhoud van de functie of de evaluatie van de inhuur is niets opgenomen. Wel is er bij deze inhuur sprake van een DT nota. Uit de nota is af te leiden dat deze inhuur een verlenging betreft, om de periode totdat er een vaste functie is gerealiseerd te overbruggen.
- Afdeling Openbare Ruimte: Projectleider. In de overeenkomst is de opdrachtformulering opgenomen. Uit deze formulering blijkt wat de hoofdtaken zijn van de ingehuurde. Tevens is vastgelegd hoe groot de inzet per week is en wat de looptijd van de overeenkomst. In de overeenkomst is niets opgenomen ten aanzien van evaluatie.

Op basis van deze steekproef kan gesteld worden dat de tijdsplanning in de regel is vastgelegd in termen van het moment waarop de overeenkomst afloopt. De kosten zijn eveneens duidelijk aan de hand van een uurtarief en de omvang van de inzet in uren. Tussentijdse meetpunten komen in één van de vier overeenkomsten aan de orde.

De tussentijdse en eindevaluatie zijn aan de orde gekomen in de gesprekken van de rekenkamercommissie. Hieruit blijkt dat er geen richtlijnen zijn voor het opnemen van een tussentijdse of eindevaluatie. Of deze plaatsvindt is vooral situationeel bepaald en afhankelijk van de voorkeur van het afdelingshoofd. Indien het ingehuurde bureau evaluatiemomenten uit eigen beweging opneemt, dan wordt hieraan gehoor gegeven.

Eveneens zijn er geen richtlijnen voor het 'niet bevallen' van een ingehuurde medewerker. Geïnterviewden geven aan dat dit in de praktijk zeer zelden voorkomt. Mocht het voorkomen dan, zo zegt men, leidt het gesprek met de ingehuurde en met het bureau altijd tot een bevredigende oplossing.

5. Hoe verhoudt de financiële omvang van de inhuur zich tot die van andere, gelijkwaardige gemeenten?

- a. Zijn er tussen de gemeenten aanmerkelijke verschillen op te merken?*
- b. Zijn er 'best practices'?*
- c. Welke leer- en verbeterpunten zijn naar aanleiding hiervan te onderkennen?*

Voor de jaren 2007 tot en met 2009 kan per jaar worden aangegeven hoeveel er is uitgegeven aan inhuur. Dit is te vergelijken met de uitgaven van andere gemeenten.

	Inhuur	Inhuur per inwoner ⁷	Gemiddelde inhuur ⁸	Vershil
2007	€ 1.562.169	€ 60	€ 72	€ -12
2008	€ 1.741.656	€ 67	€ 72	€ -5
2009	€ 930.027	€ 36	€ 72	€ -36

De tabel laat zien dat omvang van de inhuur van Dinkelland lager is dan die in andere gemeenten. In de jaren 2007 en 2008 was dit verschil relatief beperkt. In 2009 was de omvang de helft lager dan het gemiddelde.

In de gesprekken is gevraagd naar de verwachte omvang van inhuur. Hieruit blijkt dat men ook de verwachting had deze lager lag dan gemiddeld. Van enige risico's van te lage inhuur (te veel druk op reguliere medewerkers of het ontbreken van specifieke kennis) is zowel volgens P&O als volgens de overige geïnterviewden geen sprake.

Best practices

De rekenkamercommissie heeft het haar ondersteunde bureau gevraagd te onderzoeken welke best practices zijn op te stellen. Dit resulteert in het volgende beeld.

Er zijn de afgelopen jaren verschillende onderzoeken uitgevoerd naar 'inhuur van derden'. Uit deze onderzoeken komt naar voren dat er niet één gemeente is die de inhuur van derden optimaal georganiseerd heeft. Het is wel mogelijk om zes punten te onderscheiden die van belang blijken bij een optimaal inhuurproces. Deze komen kort aan de orde.

1. Er is sprake van een duidelijke terminologie waarbij de begrippen 'inhuur derden' en 'uitbesteding' onderscheiden worden.
2. Er is sprake van een duidelijk afwegingskader waarin is opgenomen wanneer wel en niet tot inhuur wordt overgegaan.
3. Het afwegingskader bevat een categorisering van de taak: uitvoering, beleid of staf/ondersteuning.
4. Het afwegingskader maakt onderscheid naar financiering van de taak. Is er sprake van een rijksbijdrage of een grondexploitatie? Zijn er middelen beschikbaar vanuit de begroting? Is er sprake van een vacatureplaats? Is het een tijdelijke taak?
5. In het afwegingskader dient beantwoord te worden welke risico's worden gelopen door het niet zelf te doen of juist wel zelf te doen.

⁷ Gebaseerd op inwonertallen van 26.061 (2007), 26.116 (2008) en 26.066 (2009), bron: CBS Statline

⁸ Dit betreft de gemiddelde inhuurkosten per inwoner van gemeenten kleiner dan 100.000 inwoners en gemiddeld over de periode 2006 – 2009 (bron: Berenschot Kenniscentrum Benchmarking)

6. De rolverdeling is helder. Hiervoor geldt in de regel dat P&O de spelregels (de beleidsmatige kaders) opstelt en ze bewaakt. De afdelingen zelf zijn integraal verantwoordelijk voor een doelmatige inzet van de inhuur.

Leer- en verbeterpunten voor Dinkelland

De rekenkamercommissie realiseert zich dat het onderscheiden van leer- en verbeterpunten voor Dinkelland overeenkomsten vertoont met de conclusies zoals die in hoofdstuk twee aan bod zijn gekomen. Toch reflecteert de rekenkamercommissie beknopt op bovenstaande punten.

De rekenkamercommissie constateert dat alle bovenstaande punten, in mindere of meerdere mate, leerpunten zijn voor Dinkelland. Zo bleek in de gesprekken dat het onderscheid tussen 'inhuur derden' en 'uitbesteding' soms nog op verwarring stuitte.

Ten aanzien van het afwegingskader (in feite de punten 2 tot en met 5) constateert de rekenkamercommissie dat dit -in concept- is ontwikkeld door P&O (zoals omschreven op pagina 18 en 19). Aandachtspunt hierbij is het opnemen van een 'risico-paragraaf'. Dit maakt nu nog geen deel uit van het kader.

De rolverdeling zoals bovenstaand beschreven (punt 6) komt in redelijke mate overeen met de huidige situatie, met uitzondering van de sterkere kaderstellende rol van P&O. Dit aspect komt bij de bevindingen en conclusies (hoofdstuk 2) nader aan de orde.

6. Welke informatie is nodig voor de raad over de inhuur van externen, voor de kaderstellende en controlerende taak van de raad?

- a. *Wie verzamelt deze informatie?*
- b. *Op welke wijze wordt de raad op dit moment geïnformeerd over de inhuur van externen en over de resultaten hiervan?*

De gemeenteraad wordt niet expliciet geïnformeerd over het beleid rond de inhuur van externen. De verantwoording is opgenomen in de totale verantwoording van de personele kosten. Deze informatie wordt verzameld door de afdelingen Financiën en P&O.

De omvang van de inhuur dient zich binnen de 5% te bevinden die voor de knelpuntenpot gereserveerd is. Zolang dit het geval is wordt de raad niet nader geïnformeerd. De raad wordt niet geïnformeerd over wat de omvang is binnen de 5%, noch over doelmatigheid of doeltreffendheid van inhuur.

Het onderwerp 'inhuur' leeft beperkt bij de geïnterviewde raadsleden. Men beschouwt dit overwegend als een verantwoordelijkheid (interne bedrijfsvoering) van de ambtelijke organisatie. De raadsleden hebben over het algemeen geen beeld van de omvang van de inhuur, maar vermoeden dat deze beperkt is. Zo lang de kosten niet de knelpuntenpot te boven gaan, leeft er bij de raad weinig behoefte om nader geïnformeerd te worden over de hoogte van de kosten.

De geïnterviewde raadsleden geven er de voorkeur aan om de ambtelijke organisatie een visie te laten ontwikkelen op het personeelsbeleid. De visie dient onder andere in te gaan op het perspectief

op de dienstverlening aan de burger en zaken als inhuur, vergrijzing, verloop en intergemeentelijke samenwerking. Deze visie kan ondersteunend en verhelderend zijn bij de discussie over bezuinigingen. Nadat de visie is ontwikkeld kan de raad hierop reageren, bijvoorbeeld (zo geven de geïnterviewde raadsleden zelf aan) door middel van een thema-avond met een personeelsfunctionaris.

4. Reactie van het College Burgemeester en Wethouders

Bestuurlijke reactie van het college van Burgemeester en wethouders op het rapport van de rekenkamercommissie gemeente Dinkelland d.d. 14 januari 2011.

In de rapportage "Inhuur van derden gemeente Dinkelland" wordt door de rekenkamercommissie met ondersteuning van het bureau Berenschot een helder beeld geschetst. De weergave van de feiten zijn juist verwoord. Dat geldt ook voor de analyse.

In grote lijnen worden de conclusies gedeeld.

Voor elke gemeente, zo ook de gemeente Dinkelland, is een adequaat budget voor inhuur noodzakelijk. De redenen daarvoor zijn in het rapport onder 3.2 verwoord.

In hoofdstuk 2.3 verwoordt de rekenkamercommissie concreet de aanbevelingen.

2.3.1. Beleid en uitgangspunten.

In algemene zin wordt opgemerkt dat de gemeente Dinkelland een relatief kleine gemeente is waarbij de ambtelijke/bestuurlijke lijnen kort en overzichtelijk zijn. Dit maakt dat ook ten aanzien de inhuur is gekozen voor een meer informele aanpak. Een meer formele aanpak vraagt ook bureaucratie richtlijnen spelregels en procedures. Dit komt de efficiency (voor de schaalgrootte van deze gemeente) niet altijd ten goede. Daarom gaat de voorkeur uit naar een pragmatische insteek. In hoofdlijnen gelden heldere basisafspraken.

In reactie op het bepaalde onder 2.3.1 onder 1 en 2 vermeld zal het college op basis van het rapport van de rekenkamercommissie de huidige uitvoering evalueren en op korte termijn een formeel beleid voor inhuur van derden vaststellen.

Uitgangspunt daarbij zijn de in praktijk gehanteerde "Basisrichtlijnen inhuur personeel van derden (uitzend- en detachingsbureaus)" zoals deze in het kader van dit onderzoek aan de rekenkamercommissie zijn verstrekt. Het reeds opgestelde format voor inhuur van P&O zal daarvan deel uitmaken. Dit format incl. een checklist zal qua model op basis van het rapport van de rekenkamercommissie nog beperkt worden aangescherpt. Dit is in de eerdere reactie ook al aangekondigd.

In reactie op het bepaalde onder 2.3.3 merken wij op dat in het verleden het organisatie- en personeelsbeleid is vormgegeven met inachtneming van de destijds vastgestelde sturingsfilosofie en het

dienstverleningsconcept. In 2011 vindt besluitvorming plaats over de aard en omvang van gemeentelijke samenwerking met de gemeente Tubbergen. Deze samenwerking heeft impact op het voeren personeels- en organisatiebeleid voor de beide gemeenten voor de komende jaren. De effecten daarvan zullen uiteraard worden geschetst en in nauw overleg met de ondernemingsraad en het georganiseerd overleg worden bepaald.

Afhankelijk van de definitieve uitkomst van dit samenwerkingsproces kan een visie en beleid op het te realiseren organisatie- en personeelsbeleid worden vormgegeven.

In het licht van deze ontwikkeling wordt het huidige organisatie- en personeelsbeleid voor de gemeente Dinkelland op dit moment gecontinueerd

Overigens zal voor autonome beleidsaspecten binnen het P&O beleid die los staan van deze effecten (bv. op basis van CAO eisen), indien van belang, beleid worden geformuleerd en geïmplementeerd.

2.3.2 Uitvoering

In reactie op uw opmerkingen delen wij u mee dat de afdeling PBCT/P&O proceseigenaar inhuur zal zijn. Voor elke inhuur, behoudens korte spoedeisende inhuur wegens ziekte en verlof ed. zal gebruik worden gemaakt van het hiervoor bedoelde format.

Dit format, incl. alle onderliggende stukken zoals DT-nota, offertes en contracten zullen centraal bij PBCT/P&O worden bewaard. Daarbij zal een overzicht worden bijgehouden van de beschikbare financiële ruimte en de toegestane financiële verplichtingen (de knelpuntenpot). Na besluitvorming zullen deze toegestane financiële verplichtingen worden doorgeboekt naar de desbetreffende leidinggevenden/budgethouders.

Alle contracten zullen worden ondertekend door een lid van de directie.

Het bewaken van de tarieven, en marktconformiteit zal zo goed als mogelijk plaatsvinden door P&O in samenspraak met de inkoopcoördinator.

De (tussentijdse) evaluatie van concrete inhuur en kennisborging zal in de checklist bij het format worden opgenomen en in praktijk plaatsvinden door de leidinggevende waaronder de ingehuurde derde werkzaam is.

2.3.3. Relatie met de gemeenteraad

In reactie op uw opmerkingen willen wij allereerst verwijzen naar onze reactie op uw opmerkingen onder 2.3.1. In het licht van de ontwikkelingen rondom de aanstaande intensivering van de samenwerking met Tubbergen wordt het huidige organisatie- en personeelsbeleid gecontinueerd. Het organisatie- en personeelsbeleid is een verantwoordelijkheid van het college en de directie. Diverse notities en (interne) verordeningen geven inhoud aan het huidige personeelsbeleid. Middels de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarstukken en de begroting wordt op hoofdlijnen inzicht gegeven in de

kwaliteit van bedrijfsvoering en de realisatie van voornemens. Het is een bestendige gedragslijn dat het college over de uitgangspunten en doelen van het strategisch personeelsbeleid de gemeenteraad informeert. De gemeenteraad regisseert en organiseert naar eigen behoefte themabijeenkomsten over actuele onderwerpen. Dergelijke bijeenkomsten worden naar behoefte ondersteund door ambtelijke medewerkers. Er wordt geen aanleiding gezien om afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals deze na invoering van dualisering zijn gemaakt te herzien.

5. Nawoord

Het stemt de rekenkamercommissie tot tevredenheid dat het oordeel van het college vervat is in zinsneden als 'een helder beeld', 'feiten en analyse juist verwoord' en 'in grote lijnen worden de conclusies gedeeld'.

Met de toezegging dat de aanbevelingen gebruikt worden bij het op korte termijn vaststellen van een formeel beleid voor inhuur van derden, bevestigt voor de rekenkamercommissie dat dit onderzoek een toegevoegde waarde heeft voor de gemeente Dinkelland.

De rekenkamercommissie is van plan na een jaar te onderzoeken op welke wijze de aanbevelingen in uitvoering zijn gebracht.

De rekenkamercommissie wil nogmaals haar waardering uitspreken voor de constructieve opstelling en de verleende medewerking door het college en de ambtelijke organisatie bij de uitvoering van het onderzoek.

Bijlage 1

Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is na te gaan in hoeverre binnen de gemeentelijke organisatie de voorwaarden aanwezig zijn om te komen tot een doelmatige en doeltreffende inzet van externen. De rekenkamercommissie wil met het onderzoek de gemeenteraad inzicht verschaffen in de omvang en de toegevoegde waarde van de inhuur en hoe de werkwijze is bij het inhuren van externen.

Vraagstelling

“Is binnen de gemeente Dinkelland het inhuren van extern personeel en externe bureaus doelmatig en doeltreffend georganiseerd en op welke wijze vindt de besluitvorming, inclusief het informeren van de raad over de inhuur plaats?”

Onderzoeksvragen

- Wat is het beleid en de procedure binnen de gemeente bij de inhuur van externen en op welke wijze wordt hierbij aandacht besteed aan doelmatigheid en doeltreffendheid?
- Wat zijn de redenen voor inhuur en op welke taakvelden worden externen ingezet?
- Wat zijn de redenen voor inhuur en op welke taakvelden worden externen ingezet? In hoeverre worden door de gemeente achteraf de resultaten van de inhuur, met name de doelmatigheid, geëvalueerd?
- Welke voorwaarden zijn er binnen de gemeente gecreëerd om inzicht te krijgen in de aard en omvang van de inhuur van externen?
- Hoe verhoudt de financiële omvang van de inhuur zich tot die van andere, gelijkwaardige gemeenten?
- Welke informatie is nodig voor de raad over de inhuur van externen, voor de kaderstellende en controlerende taak van de raad?

Bijlage 2

Overzicht van ontvangen documenten

Ontvangen documenten

Onderstaand is een overzicht weergegeven van de documenten die zijn ontvangen.

- Uitdraai kostensoort 30004 en 3005 over 2007, 2008 en 2009
- Definitieve managementletter Dinkelland 2009
- Formatiebegroting 2007, 2008 en 2009
- Najaarsbericht 2008
- Najaarsbericht 2009
- Rapportage knelpuntenpot 2007, 2008 en 2009
- Aanbestedingsbeleid Dinkelland 2007
- Budgethoudersregeling
- Budgethoudersprotocol
- Jaarrekening 2008
- Programmabegroting 2009
- Programmabegroting 2010
- Toelichting mandaatstatuut
- Voorjaarsbericht 2009
- Toelichting mandaatstatuut gemeente Dinkelland 2009
- Dossiermap Inhuur 2008

Bijlage 3

Overzicht gesprekspartners

Overzicht gesprekspartners

Gesprekspartners	Functie
Dhr. Waanders	directeur Bedrijfsvoering
Dhr. Hellemons	afdelingshoofd Financiën
Dhr. Cazemier	burgemeester
Dhr. Middelhuis	beleidsmedewerker P&O
Mevr. Eshuis	inkoopcoördinator
Dhr. Damer	gemeentesecretaris
Mevr. Demmer	raadslid
Mevr. Breukers	raadslid
Dhr. Slots	raadslid
Dhr. Johannink	raadslid

Bijlage 4

Passages inhuur Najaarsbericht 2008

“Vooruitlopend op de ingebruikname van het nieuwe gemeentehuis is waar mogelijk ingespeeld op het realiseren van een goede organieke opbouw van de nieuwe organisatie passend binnen de organisatorisch context van het nieuwe dienstverleningsconcept. Dit proces is goed verlopen, het is een forse inspanning geweest welke zonder externe ondersteuning door de eigen organisatie is gerealiseerd.

Het op de juiste wijze inpassen van personeel binnen de nieuwe organieke opbouw van de organisatie is passen en meten geweest. Dit is in goed overleg gebeurd met de ondernemingsraad. Een deel van de formatieve ruimte is aanvankelijk tijdelijk ingevuld met extern personeel om mogelijkheden voor formatieve verschuiving en inpassing open te houden in het belang van zowel de organisatie als de medewerkers.

Nu het nieuwe dienstverleningsconcept in grote lijnen staat is in de loop van 2008 overgegaan tot verdere invulling van openstaande vacatures resulterend in een grotere vaste formatie zodat een meer beperkt beroep behoeft te worden gedaan op uitzend- en detachingskrachten. Per ultimo 2008 zal de formatie in grote lijnen op orde zijn. In de definitieve formatieomvang is geen rekening gehouden met onvoorziene omstandigheden.

Elk jaar heeft de gemeente als werkgever te kampen met personele knelpunten. Een financiële buffer is noodzakelijk om daarop te kunnen anticiperen.

Hiervoor wordt ingezet:

- Een jaarlijks budget, groot € 97.750, voor vervanging van personeel bij ziekte en bijzondere verlofvormen;*
- Vrijvallende (tijdelijke) formatieve ruimte wegens vertrek van personeel;*
- Een lager ziekteverzuim dan de 5% waarmee op begrotingsbasis rekening is gehouden.*

Alleen de eerste van deze drie punten betreft een vaste financiële buffer die kan worden ingezet voor personele en tijdelijke formatieve knelpunten. De overige twee zijn ongewis. Tot 2008 is voormelde ruimte afdoende geweest om tegenvallers binnen de personele begroting te kunnen opvangen.

Gaandeweg 2008 is gebleken dat deze incidentele formatieve en personele ruimte voor 2008 onvoldoende blijkt te zijn. Dit heeft een aantal oorzaken welke hierna worden toegelicht. Bovendien blijkt dat het inhuren van personeel ten opzichte van eigen personeel een factor 2,5 duurder is.

- 1. De gemeente heeft als werkgever in 2008 te kampen met een meer dan gemiddelde aantal verzoeken voor zwangerschaps-, bevallings-, en ouderschapsverlof. Hoewel wordt getracht de gevolgen deels intern op te vangen en inhuur te beperken, valt daaraan regelmatig niet te ontkomen om een goede dienstverlening te waarborgen.*
- 2. Er is sprake van langdurig ziekteverzuim op een cruciale positie als bijvoorbeeld het afdelingshoofd Ontwikkeling. Inhuur op dit soort functies bij langdurige ziekte is onvermijdelijk.*
- 3. Het zoeken naar een vervanger voor het vertrokken hoofd Openbare Ruimte heeft maar liefst 3 sollicitatierondes geveerd. Gedurende deze periode is deze positie middels externe inhuur waargenomen. Bij vertrek kan tijdelijke inhuur voor bepaalde tijd, i.p.v directe invul-*

ling van de vacature, soms gewenst zijn in het kader van een heroriëntatie op de staande organisatie (bijvoorbeeld directeur Ontwikkeling en afdelingshoofd PBCT).

- 4. In 2008 zijn door krapte op de arbeidsmarkt specialisten voor functies op het terrein van ruimtelijke ordening en toezichthouders voor integrale handhaving moeilijk aan te trekken gebleken. Daardoor is het noodzakelijk geweest een extra beroep te doen op inhuur van derden.*
- 5. Er is op enkele posities binnen de organisatie sprake van personele knelpunten in verband met oplopende werkvoorraden die de nodige aandacht hebben gevraagd en nog vragen. Ook is het zo dat nieuw aangestelde medewerkers eerst een periode van inwerken nodig hebben waarbij ondersteuning van eigen mensen noodzakelijk is gebleken. Dit is deels opgelost met extra inzet (overwerk) van eigen personeel maar ook met ondersteuning door derden. Overigens staan tegenover de oplopende werkvoorraden wel extra legesinkomsten.*
- 6. Tot slot is er in 2008 sprake van een toename van het aantal bezwaar en beroepsschriften die hebben genoodzaakt tot een extra beroep op inhuur van derden teneinde de geldende termijnen te kunnen waarborgen.*
- 7. Bij het bestemmingsplan voor het buitengebied zijn maar liefst 350 inspraakreacties ontvangen terwijl rekening was gehouden met 150 reacties. Ook was niet voorzien dat voor het gebied een plan MER moest worden vastgesteld.*

Tot en met september is er een tekort van € 130.000 ontstaan. Dit zal tot ultimo 2008 nog verder oplopen. Tot en met ultimo 2008 is er behoefte aan een extra budget tot maximaal € 350.000 voor personele en tijdelijke formatieve knelpunten. De extra legesinkomsten worden vooralsnog ingeschat op € 100.000 zie toelichting in bijlage 1 programmaveld wonen.

Voor de komende jaren wordt een extra noodzakelijk budget niet uitgesloten. Dit is afhankelijk van interne ontwikkelingen zoals de mate van de noodzaak van vervanging bij een hoger dan gemiddeld ziekteverzuim, te treffen regelingen bij evt. conflicten in de personele sfeer, etc. Daarnaast kunnen ook externe ontwikkelingen een rol spelen, zoals bovenmatige stijging van aanvragen of bezwaren, aanpassing van (hogere) regelgeving, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt etc. Indien daartoe aanleiding bestaat zullen wij via het voorjaars- of najaarsbericht hierover rapporteren.”