

Advies over kaderstelling externe inhuur

Inleiding

Bij het rekenkameronderzoek externe inhuur is de aanbeveling gedaan om de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad te versterken. Het raadsvoorstel is in de commissie bestuur en financiën van 15 mei 2018 aangehouden. De griffie is gevraagd deze aanbeveling nader te concretiseren.

Bevoegdheden gemeenteraad en college

In artikel 160 van de Gemeentewet is geregeld dat het college van B&W bevoegd is “regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente”. Dit wordt geëffectueerd in de Organisatieverordening. Dit betekent dat het college het bevoegde orgaan is voor de gemeentelijke organisatie. Het HRM-beleid en dus de inhuur van externen maakt daar deel van uit. De gemeenteraad stelt de begroting en jaarrekening vast. In artikel 186 Gemeentewet is bepaald aan welke eisen de begroting en jaarrekening moeten voldoen. In dat kader is in het Besluit Begroting en Verantwoording aangegeven hoe de indeling van de programmabegroting er uit moet zien. De paragraaf “bedrijfsvoering” is een verplicht onderdeel. Het BBV geeft daarvoor maar één nadere concretisering: *“De paragraaf betreffende de bedrijfsvoering geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.” (artikel 14 BBV)*

Historie kaderstelling en controle

Sinds de vorming van de gemeente Stichtse Vecht is nauwelijks sprake geweest van kaderstelling. De belangrijkste kaderstelling was bij de programmabegroting 2012 toen expliciet is besloten om in 4 stappen jaarlijks de loonsom met 2% te verlagen. In feite geldt sindsdien de “loonsombenadering” als kaderstelling.

Bij de bespreking van de Voorjaarsnota in 2017 heeft de raad toezeggingen gevraagd en van het college gekregen over:

- jaarlijkse rapportage over de capaciteit, kwaliteit en kwantiteit van de ambtenaren (n.a.v. ingediende en ingetrokken motie van VVD),
- Verbeteren kennisniveau duurzaamheid en circulaire economie (n.a.v. door het college overgenomen motie van GroenLinks).

De controlerende rol van de raad kwam vanaf 2014 af en toe naar voren bij de vaststelling van de jaarrekening.

In de paragraaf “bedrijfsvoering” werd door het college in deze jaren aandacht gegeven aan:

- 2014: Het Nieuw Werken, formatieontwikkeling, kwaliteitstrajecten HRM-beleid.
- 2015: professionaliseringsprogramma, opleiding- en ontwikkeltrajecten, formatieontwikkeling.
- 2016: organisatieontwikkeling, kwaliteitsprogramma, betere afspiegeling personeelsbestand.
- 2017: organisatieontwikkeling, project “Stichtse Vecht DOE!”, innovatie, opleidingsprogramma.

Voor het HRM-beleid is vanaf 2014 door de raad alleen de inhuur externen (in 2015 en 2017) aan de orde gesteld.

HRM-beleid en externe inhuur andere gemeenten

Om een referentie te vinden is onderzocht hoe vergelijkbare gemeenten de paragraaf Bedrijfsvoering invullen ten aanzien van het HRM-beleid en meer specifiek de inhuur van externen (zie bijlage)¹. Daaruit komt naar voren dat twee gemeenten verwijzen naar een door het college vastgesteld beleidskader. Er lijkt nergens sprake te zijn van een door de raad vastgesteld kader voor externe inhuur. Bij de meeste gemeenten wordt een indicator voor externe inhuur genoemd. De vergelijkbaarheid van deze indicatoren is nog slecht.

HRM-beleid Stichtse Vecht

Het HRM-beleid is een bevoegdheid van het college. In het Organisatiebesluit 2011 is de zorg voor het middelenbeheer (inclusief P&O-beleid) bij de algemeen directeur gelegd. Vanaf 2015 wordt gewerkt met het directiemodel. De directie heeft in het voorjaar 2018 de Visie op HRM-beleid vastgesteld. Op grond van art.14 van het BVV ligt het voor de hand dat deze beleidsvoornemens worden samengevat in de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting 2019.

Kaderstelling en controle door de raad

Gezien de wettelijke bevoegdheid van het college voor de bedrijfsvoering, inclusief het HRM-beleid en de wettelijke bevoegdheid van de raad voor het vaststellen van de programmabegroting, is het logisch dat de raad de kaderstellende rol invult bij het behandelen van de programmabegroting bij de paragraaf bedrijfsvoering. De controlerende rol zal met name bij de jaarrekening vorm krijgen.

Mogelijkheden voor kaderstelling

De "Handreiking Bedrijfsvoering voor Raadsleden" van het ministerie van BZK geeft enkele voorbeelden van kaders die raadsleden kunnen stellen:

1. *"Het personeelsverloop dient met 10% af te nemen ten opzichte van vorig jaar."*

Het besluit van 2012 om de loonsom met 4 x 2% te verlagen is een voorbeeld uit de praktijk van Stichtse Vecht.

2. *"Het ziekteverzuim mag dit jaar maximaal 5% zijn".*
3. *"De inhuur van derden moet met minimaal 20% worden teruggebracht ten opzicht van vorig jaar."*

De norm van maximaal 10% inhuur externen is een kader dat niet expliciet door de raad is vastgesteld, maar is wel door het college aangehouden n.a.v. vragen bij de jaarrekening over de omvang van het aantal externen.²

Tegen de achtergrond van de wettelijke bevoegdheid van het college voor de bedrijfsvoering past het de raad om terughoudend te zijn bij het stellen van gedetailleerde kaders. Dat wil echter niet zeggen dat alleen de loonkostenbenadering als kader zou moeten gelden.

In de loop der jaren hebben verschillende andere gemeenteraden kaders aangegeven voor bijvoorbeeld:

- Normen voor social return.
- Maxima voor beloningen.
- Streefpercentages voor vrouwen of allochtonen.

Raadsinstrumenten voor kaderstelling en controle

De raadsleden kunnen de kaderstelling op twee momenten vorm geven:

1. Bij de Kadernota in het voorjaar.
2. Bij de Programmabegroting in het najaar.

¹ Er is gekeken naar de gemeenten Woerden, Zeist, Houten, Nieuwegein en Veenendaal.

² In het memo "Benchmarking inhuur en formatie Stichtse Vecht" staat dat de inhuur in 2017 gedaald is naar 8,75%. In 2016 was het nog 15,6%.

Daarvoor kan men de volgende instrumenten gebruiken:

- a. Overtuiging van de mederaadsleden en het college en het “binnenhalen van een toezegging”.
- b. Indienen motie bij Voorjaarsnota of programmabegroting.

Het instrument van amendement is minder passend, gezien de verantwoordelijkheid van het college voor de bedrijfsvoering.

De motie kan een directe opdracht zijn aan het college. Dit heeft de voorkeur.

Indien de raad denkt dat het college onvoldoende bereid zal zijn om de wensen van de raad vorm te geven, kan overwogen worden om door middel van een motie een opdracht aan de auditcommissie te geven om de beoogde wensen van de raad te concretiseren. De raad begeeft zich dan echter richting de bevoegdheid van het college.

Goede controle vloeit voort uit goede kaderstelling. De raad kan aangeven op welke wijze men in de jaarrekening wil worden gerapporteerd over de kaders. Daarbij gaat het ook om de indicatoren.

Afgesproken kan worden dat bepaalde indicatoren (zoals % inhuur externen, of bedrag voor inhuur per inwoner) vermeld worden en door het college voorzien worden van een toelichting.

De auditcommissie kan hierin adviseren.

Onbekendheid met HRM-beleid

Uit de reactie van het college op de aanbevelingen bij het rekenkameronderzoek externe inhuur komt naar voren dat het college van mening is dat onvoldoende duidelijk is voor de rekenkamercommissie hoe het beleid ten aanzien van externe inhuur onderdeel is van de strategische visie HRM. Dit geldt ook voor de raad. Het verdient daarom aanbeveling dat het college de raad informeert over de totale strategische visie HRM, ook als onderdeel van de besturingsvisie van de gemeente (“full service gemeente” of “kerntaak + flexibele schil” of ergens daar tussenin).

Dan kan ook worden besproken welke indicatoren passend en gewenst zijn.

Samenvattende adviezen

1. Kaders stellen bij de Kadernota of de Programmabegroting (in relatie tot de paragraaf bedrijfsvoering).
2. Als raad dan toezeggingen vragen of het instrument van een motie hanteren.
3. Het college vragen om informatie te geven over HRM-beleid en daarbij om een beperkt aantal indicatoren (conform “waarstaatwngemeente”) vragen als onderdeel van de paragraaf bedrijfsvoering.
4. Controle aan de hand van de door de raad vastgestelde kaders, waarbij het college moet rapporteren over deze kaders (inclusief de toezeggingen) in de paragraaf bedrijfsvoering.

J.A. Hekman,
Griffier.

Bijlage - Externe inhuur in Programmabegrotingen middelgrote gemeenten provincie Utrecht

Externe inhuur in Programmabegrotingen middelgrote gemeenten provincie Utrecht

teksten over Externe inhuur

Gemeente Woerden

Beleidskader

Blz. 101

Organisatievisie WOW 2020 en het WOW Uitvoeringsprogramma (vastgesteld door B&W).

Blz. 131

Indicatoren personeel en overhead

Vanaf het begrotingsjaar 2017 lichten gemeenten de effecten van beleid toe door een vaste set beleidsindicatoren op te nemen in de begroting en de jaarrekening. Dit wordt voorgeschreven in het nieuwe Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Het gaat hier deels om indicatoren afkomstig uit www.waarstaatjegemeente.nl (dashboard BBV). Deze staan in bijlage 7.

Een aantal van de indicatoren dient uit eigen gegevens of de eigen begroting overgenomen te worden

omdat er geen landelijke bron voor beschikbaar is.

Deze indicatoren worden dus niet ontsloten via [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl). Het betreft:

- Formatie
- Bezetting
- Apparaatskosten
- Externe inhuur
- Overheadkosten

Wij hebben ervoor gekozen om deze niet (zoals in de begroting 2017) op te nemen in bijlage 7 maar hier in de paragraaf Bedrijfsvoering.

Blz. 132

Kosten inhuur externen

Bron: eigen begroting

Uitgangspunt is dat er geen kosten voor inhuur externen worden begroot. Externe inhuur wordt betaald uit de reguliere loonsom in het geval er bijvoorbeeld vacatures ontstaan en waarbij het nodig is om op de korte termijn een externe in te zetten.

Gemeente Zeist

Beleidskader: niet genoemd

Beleidsindicator

Externe inhuur € 12,02 per inwoner

Gemeente Houten

Beleidskader: niet genoemd

Blz. 138

Indicator

Externe inhuur (BBV) Kosten als % van totale loonsom: 11,6% 12,1% (jaren niet aangegeven)

Gemeente Nieuwegein

Beleidskader: niet genoemd

Externe inhuur

42 Kosten per inwoner

Gemeente Veenendaal

Beleidskader: HRM-visie 2015

Tekst over inhuur blz. 101:

Een deel van de vaste formatie wordt in 2018 tijdelijk ingevuld. Dit is onder andere een gevolg van de snel veranderende werkzaamheden binnen de gemeente en nieuwe wetgeving die andere kennis en vaardigheden vraagt van de organisatie. Inhuur wordt gedaan binnen het bestaande loonkostenbudget en wordt betaald uit de vrijval door de niet ingevulde vacatures. Inhuur leidt daarmee niet tot hogere kosten voor de gemeente.

JAH, 29-8-2018