

Raadsvoorstel (gewijzigd)

Commissie
Bestuur en Financiën

Portefeuillehouder
J.W.E. Klomps

Organisatie onderdeel
Griffie/Rekenkamercommissie

E-mail opsteller
Jacqueline.Willenborg.Gr@stichtsevecht.nl

Telefoonnummer opsteller
0346254200

Registratie nummer
Z/17/121678-VB/18/09301

Onderwerp

Aanbieden rekenkameronderzoek externe inhuur

Begrotingswijziging

n.v.t.

Datum raadsvergadering

2 oktober 2018

Datum commissievergadering

15 mei 2018 en 11 september 2018

Aan de gemeenteraad

Voorgesteld Besluit

1. Kennisnemen van het eindrapport van de Rekenkamercommissie 'Externe inhuur bij de gemeente Stichtse Vecht' en de in het rapport opgenomen conclusies te onderschrijven;

Opties 1 voor besluitpunt 2:

2. a. bij de kaderstelling uit te gaan van de loonsombenadering en de beoogde resultaten per programma vast te stellen en daarbij passende indicatoren te hanteren;
- b. de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad over externe inhuur vorm te geven bij de behandeling van de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting en – jaarrekening;

optie 2 voor besluitpunt 2:

2. Het college op te dragen om bij de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting aan te geven en te onderbouwen welk percentage voor externe inhuur wordt gehanteerd en daarover bij de jaarrekening te rapporteren;
3. Het college op te dragen de aan haar gerichte aanbevelingen te implementeren:
 - Actualiseer en verbeter het kader omtrent externe inhuur
 - Positioneer externe inhuur binnen het strategisch HRM-beleid, gevoed vanuit de organisatievisie en HRM-visie van de gemeente Stichtse Vecht
 - Monitor het beleid omtrent externe inhuur intern en extern op basis van indicatoren
4. Het college te vragen hiertoe met een plan van aanpak en planning te komen.
5. Het college te vragen in de periodieke monitor te rapporteren over de voortgang en resultaten van de uitvoering.

Samenvatting

De Rekenkamercommissie (RKC) deed in de periode september 2017– januari 2018 onderzoek naar externe inhuur in de gemeente Stichtse Vecht. Daarbij stelde zij zich de volgende hoofdvraag: *'In hoeverre is het beleid voor externe inhuur van personeel doelmatig en doeltreffend?'* Het eindrapport met de bevindingen, conclusies en aanbevelingen is u op 2 mei jl. aangeboden en wordt u thans ter bespreking voorgelegd. De bestuurlijke reactie is in het rapport opgenomen.

Bijlage

1. Rapport 'Externe inhuur bij de gemeente Stichtse Vecht'
2. Handreiking Bedrijfsvoering voor Raadsleden van het Ministerie van BZK

Doel en beoogd maatschappelijk effect

De inhuur van externen is een regelmatig terugkerend onderwerp in de commissie Bestuur en Financiën en de gemeenteraad van Stichtse Vecht. Er worden vragen over gesteld, waarbij met enige regelmaat blijkt, dat de geboden informatie niet voldoet aan de wensen van sommige fracties. Reden voor de Rkc om dit onderwerp te gaan onderzoeken.

Het onderzoek van de rekenkamercommissie richt zich op het functioneren van de gemeente op het gebied van externe inhuur. De inhuur van derden is voor gemeenten financieel en beleidsmatig van belang. Daarnaast heeft het onderwerp maatschappelijke waarde: een gemeente moet immers transparant kunnen maken hoe de publieke middelen worden besteed.

De focus ligt hierbij op het beoordelen van het ontwikkelde en gevoerde beleid en de manier waarop hierover verantwoording aan de gemeenteraad wordt afgelegd. Tenslotte heeft het onderzoek tot doel om na te gaan op welke wijze de gemeente voorkomt dat ze (te) afhankelijk wordt van externe inhuur. Daarbij wordt geïventariseerd hoe de externe inhuur zich verhoudt tot de vaste formatie per dienst en voor Stichtse Vecht in zijn totaliteit. Tevens wordt inzichtelijk gemaakt welke kosten met de externe inhuur van medewerkers gemoeid zijn en hoe deze zich verhouden tot de lasten van de vaste formatie.

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

Argumenten

De hoofdvraag van dit rekenkameronderzoek luidt:

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

Op basis van deze centrale vraagstelling zijn er vijftien deelvragen geformuleerd. De deelvragen zijn onderverdeeld naar de aspecten Sturing, Beheersing, Verantwoording en Toezicht.

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?
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)?

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Allereerst wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag.

Geconcludeerd wordt dat de gemeente Stichtse Vecht op het onderwerp externe inhuur sinds september 2016 meer in control is gekomen. Voor september 2016 is er sprake 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 wordt geconcludeerd 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 wordt geconcludeerd 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 wordt geconstateerd 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 commentariëren, wat reden kan zijn om de strategie of procedures aan te passen.

Op basis van het onderzoek worden de volgende zes conclusies getrokken (zie pagina 7 e.v. van het rapport):

- 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.**

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan (zie pagina 10 e.v. van het rapport):

Aanbevelingen voor de gemeenteraad van Stichtse Vecht

- 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**

Aanbevelingen voor het college van B&W van Stichtse Vecht

- 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**

Bestuurlijke reactie college

Naar de mening van het college geeft het opgestelde rapport onvoldoende weer hoe de feitelijke situatie met betrekking tot externe inhuur bij gemeente Stichtse Vecht is georganiseerd. In algemene zin is hun bevinding dat het opgestelde rapport het college én de raad onvoldoende handreikingen biedt voor verdere stappen op het gebied van externe inhuur.

Naar aanleiding van de conclusie en aanbeveling heeft het college 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.

Reactie rekenkamercommissie op bestuurlijke reactie college

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.

Communicatie

De Rekenkamercommissie heeft op 2 mei jl. een persbericht laten uitgaan. Het rapport is gepubliceerd op de website van de gemeente.

Financiën en risico's

n.v.t.

Commissiebehandeling 15 mei en 11 september 2018

In de commissie van 15 mei is het raadsvoorstel aangehouden en is de griffier gevraagd een advies uit te brengen over de kaderstelling van de raad. Dat advies is aan de stukken toegevoegd en het raadsvoorstel is op 11 september opnieuw besproken.

Op basis van de bespreking heeft de griffier twee opties geformuleerd over de mogelijke kaderstelling door de raad. Deze twee opties worden in stemming gebracht.

2 mei 2018

De Griffier,
J.A. Hekman